

**« Management public,  
réforme de  
l'administration et  
l'espace administrative  
européenne »**

# Structure du cours

## Module I: Management public

- Thème 2 : Management public: aspects historiques et définitions de ses contenus et disciplines (continuation)
- Thème 3 : Défis et légitimité des organisations publiques

# Thème 2 : Management public: définitions de ses contenus

- Les composantes principales de la sphère publique
- Les caractéristiques de la sphère publique
- Les notions de « secteur public », « service public » et « fonction publique »
- Spécificités des organisation publiques



# Thème 3 : Défis et légitimité des organisations publiques

- Les défis actuels des organisations publiques
- Les enjeux internes des organisations publiques
- La légitimité du secteur public: regard des théories économiques
- Les questionnements actuels sur la légitimité

# Importance du secteur public: dépense publique, % du PIB

- Russie 33,4
- Japon 36
- États Unis 37,4
- Pologne 42,1
- Ukraine 44,3
- Biélorussie 47,6
- France 52,3

# Structure de la sphère publique: exemple de la France

- La fonction publique d'État
- La fonction publique territoriale
- La fonction publique hospitalière
- Les entreprises publiques et autres organismes publics



# La fonction publique d'État

- Une vaste variété d'agents
- Ministère de l'Éducation est employeur principal d'État
- Structuration en services centraux et services « extérieurs »
- Rôle du Préfet au niveau local
- Défi actuel de maintenir, voir réduire le nombre des fonctionnaires d'État
- Appel aux agents contractuels

# La fonction publique d'État

- Ukraine: 291 000 personnes
- France: 2 millions personnes

Ratio du nombre des fonctionnaires d'État par rapport à la population totale

- Pologne 0.6
- Ukraine 0.7
- Russie 0.8
- Allemagne 3.0
- France 4.9
- Autriche 5.9
- Suède 9.4



# La fonction publique territoriale: exemple de la France

## Quantitativement:

- 37000 mairies
- 100 conseils généraux
- 26 conseils régionaux

## Structurellement:

- Administrations publique locale (collectivités territoriales, groupement des communes et les services, établissements publics, CNFPT)
- Organismes semi-publics , associatifs ou privé (HLM, associations syndicales..)

# Distribution des compétences entre les collectivités locales

- Communes: enseignement primaires, routes communales, habitat, permis de construire
- Département: services sociales, enseignement, environnement, action culturelle, développement économique locale
- Aménagement régional, logement, formation professionnelle, enseignement (lycées..)
- Fonction publique territoriale emploie environ 1.4 million de personnes en France

# La fonction publique hospitalière

- 650 000 personnes
- 110 000 d'agents dont le statut est différent (médecins, biologistes, pharmaciens, internes)

## Structurellement:

- Établissements de court séjour
- Établissements de long séjour
- Centres hospitaliers spécialisées



# Les entreprises publiques

- Les entreprises nationalisées (sociétés nationales)
- Les entreprises publiques à statut (agent relève du droit privé, nomination de la direction par le Gouvernement, gestion)
- Les établissements publics
- Les entreprises privés sous contrat (éducation...)
- Les organismes paritaires (fonds de sécurité sociale)

# Critères pour le champs du «public »

- Statuts juridiques spécifiques (structure ou personnel)
- Réalisation d'une mission d'intérêt générale
- Caractère non marchand / non concurrentiel des activités
- Propriété du capital / des biens par l'État
- Exercice d'un contrôle par l'État
- Vocation non lucrative de l'organisation

# Dimensions de la sphère publique

- Dimension structurelle: secteur public
- Dimension politico-culturelle: service public
- Dimension juridique: fonction publique



## Dimensions structurelle: secteur public

- Impossible de délimiter clairement la frontière public / privé
  - Ensemble des organisations gérées par l'État (central ou local)
- 2 critères s'impose:
- Pouvoir de décision dominant de l'État sur les objectifs de l'organisation
  - Possession dominante par l'État des biens de cette organisation

# Service public

- Caractère idéologique du terme
- Ensemble de prestation assorties de garanties pour citoyen dans le cadre de la solidarité sociale

## Principes clés:

- Continuité
- Égalité
- Mutabilité / adaptation

# Fonction publique

- Fonctionnaires (statuts particulière): nature public de l'employeur, permanence de l'emploi, grade de l'hierarchie
- Régime spécifiques (États Unis, GB): le droit de travail commun



# Distinctions entre secteur public, service public et fonction publique

**Secteur public**

(Approche structurelle)

Activités marchandes par des personnes non fonctionnaires dans les entreprises publiques ou des administrations

2

3

1

Activités d'entreprises ou associations participant au service public

Activités des fonctionnaires en disponibilité (ou détachement) dans le secteur privé

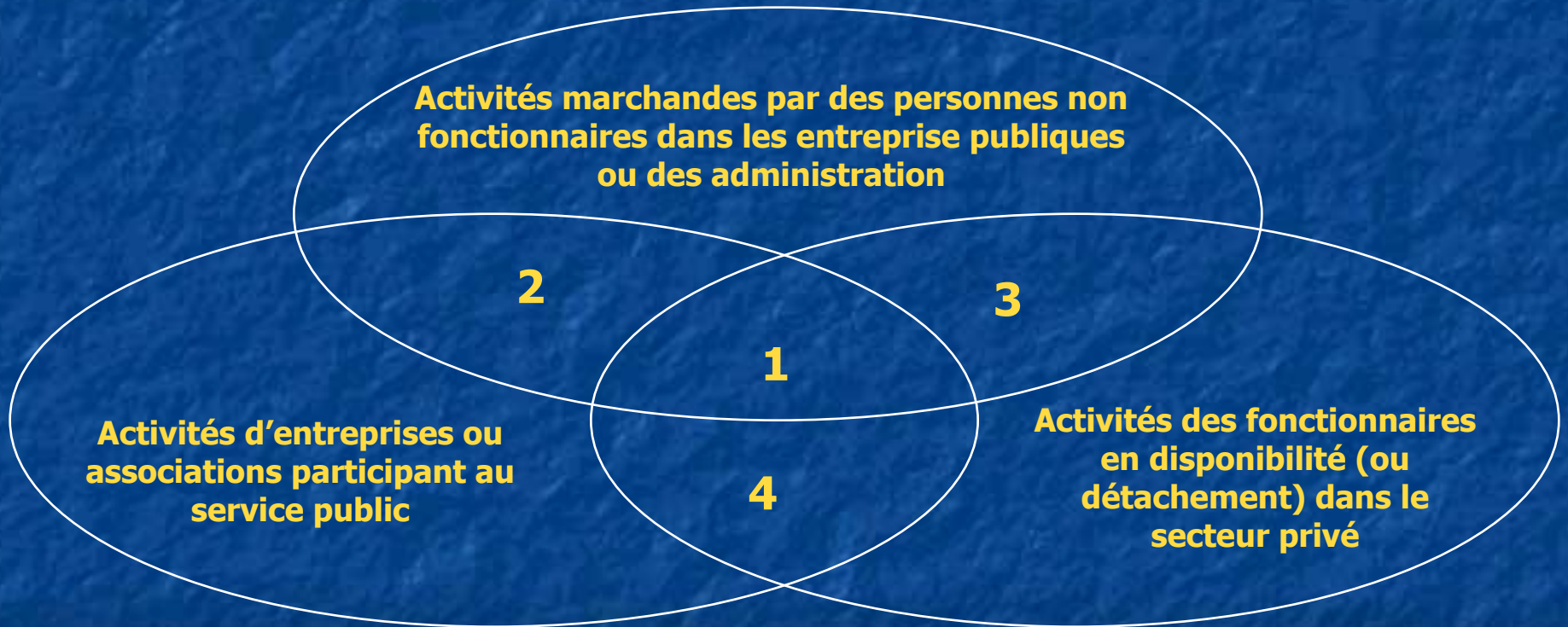
4

**Service public**

(Approche politico-culturelle)

**Fonction publique**

(Approche juridique)



# Distinctions entre secteur public, service public et fonction publique

1. Activités des ministères ou collectivités locales employant des fonctionnaires sur les mission de service public
2. Activités réalisées par des personnes non fonctionnaires dans les administration ou entreprises publiques
3. Activités marchandes de certaine administration
4. Activités des fonctionnaires détachés dans les entreprises privés participant au service public

# Spécificités des organisations publiques: analyse institutionnelle

- Soumission au pouvoir politique
- Système juridique particulier
- Rationalité propre dit du « service public »
- Financement à partir de ressources budgétaires affectées ou prélevées (et non gagnées dans un échange marchand)



# Spécificités des organisations publiques: analyse organisationnelle

- Activités de service plutôt que de fabrication des produits
- Taille généralement importante (moins évident dans le cas des collectivités locales)
- Environnement complexe, contraignant, et marqué par des « barrières à l'entrées » importantes

# Spécificités des organisations publiques: les activités de service

- Caractère intangible (non matériel) et hétérogène (non reproductible) de l'« output »
- Simultanéité entre la « production » et de la consommation du service
- Vocation de l'organisation publique repose sur l'intérêt général
- Maîtrise limitée des sources de financement et du coût de l'activité
- Profit n'est pas la finalité recherchée dans la définition de l'activité publique
- Activités dépendantes du contrôle exercé par des organismes hiérarchiques

# Spécificités des organisations publiques: les activités de service

- Plupart du personnel sont régis par des statuts spécifiques
- Unités publiques ne connaissent pas l'enjeu de « survie » qui caractérise les entreprises privées
- Importance de la taille et subordination provoque une tendance à la lourdeur organisationnelle au sein des unités publiques



# Module I: Management public

- Thème 3 : Défis et légitimité des organisations publiques

# Nouveaux défis des organisations publiques (influences externes)

- Changements économiques
- Mouvements géopolitiques
- Progrès technologiques
- Mouvements socio-culturelles
- Mouvements juridiques

# Changements économiques

- Les crises économiques qui ont lieu périodiquement mettent en avant l'efficacité de la gestion des ressources
- La première réponse à la crise est l'économie budgétaire et la limitation des dépenses
- Diversification des activités des entreprises publiques
- Privatisation versus nationalisation des acteurs économiques
- Environnement concurrentiel versus domaine de l'État et prérogative du secteur public



# Mouvances géopolitiques

- Phénomène de globalisation (marchés, économies, modes de vie)
- Construction européenne (la nouvelle étape de l'Union Européenne avec les élargissements récents et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne)
- Logique de « course à la compétitivité »
- Diminution du rôle de l'État suite à l'extension de firmes multinationales
- Règles et procédures globales d'échange marchandes au sein de l'OMC
- Remise en cause des monopoles traditionnelles gérées par le secteur public

# Exigences de l'Union Européenne vis-à-vis des organismes publics

- Une contrainte concurrentielle (les monopoles semblent constituer l'un des derniers obstacles à l'ouverture effective des marchés)
- Une contrainte de taille (l'enjeu de compétitivité pousse aux partenariats transnationaux)
- Une contrainte budgétaire (les normes européennes imposent des niveaux de déficit public acceptables, qui stimulent la compétition des économies concernées)

# Progrès technologiques

- Impact des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) se révèle tout aussi fort dans le domaine public que dans le secteur public
- Au plan interne le progrès technologique entraîne des remise en cause de l'activité de l'État dans ses domaines régaliens (énergie, santé, infrastructures, télécommunications)
- Au plan externe, les réseaux d'échange planétaire diminuent l'importance de frontière nationale dans les relations commerciales



# Mouvances socioculturelles

L'évolution des système de valeur, des modes de vie, et des attentes de la population à l'égard du « pouvoir » se traduit par deux dimensions:

- la relation « employeur / employé » et le positionnement plus générale des agents de l'Etat dans la société
- la relations « client / fournisseur » et l'approche de l'usager vis-à-vis des services publics

# Mouvances socioculturelles: la relation « employeur / employé »

- Le comportement plus gestionnaires des organismes publics rapproche l'attitude des fonctionnaires vers celle du secteur privé
- Les mouvements de « responsabilisation » de l'encadrement ouvrent la voie aux démarches de management public
- Supérieur hiérarchique se transforme progressivement en « manager »
- La complication des relations sociales à l'intérieur des organisations publiques

# Mouvances socioculturelles: la relation « client - fournisseur »

- L'évolution de la relation entre le prestataire (le service public) et le destinataire (le citoyen)
- Changement et multiplication des besoins et les attentes de la population
- Déséquilibre entre la demande des citoyens et la capacité du secteur public
- Nécessité de tenir compte des spécificités et cas particuliers (décentralisation)
- Limites de l'action standardisée, uniforme et impersonnelle
- Nécessité d'assurer le respect des principes de mutabilité et d'égalité



# Mouvances socioculturelles: la relation « client - fournisseur »

- Dans un contexte de la crise économique, la sensibilisation à la « bonne » utilisation des financements collectifs est accrue
- Avec l'augmentation des niveaux de qualification et d'éducation, il existe une tendance à rechercher de données détaillées (le phénomène est flagrant dans le domaine médical)
- L'échange d'information au niveau mondial offre la possibilité d'éclairer les dysfonctionnements et provoque les comparaisons concurrentielles et l'accentuation des exigences

# Mouvances juridiques: décentralisation sur l'exemple de la France

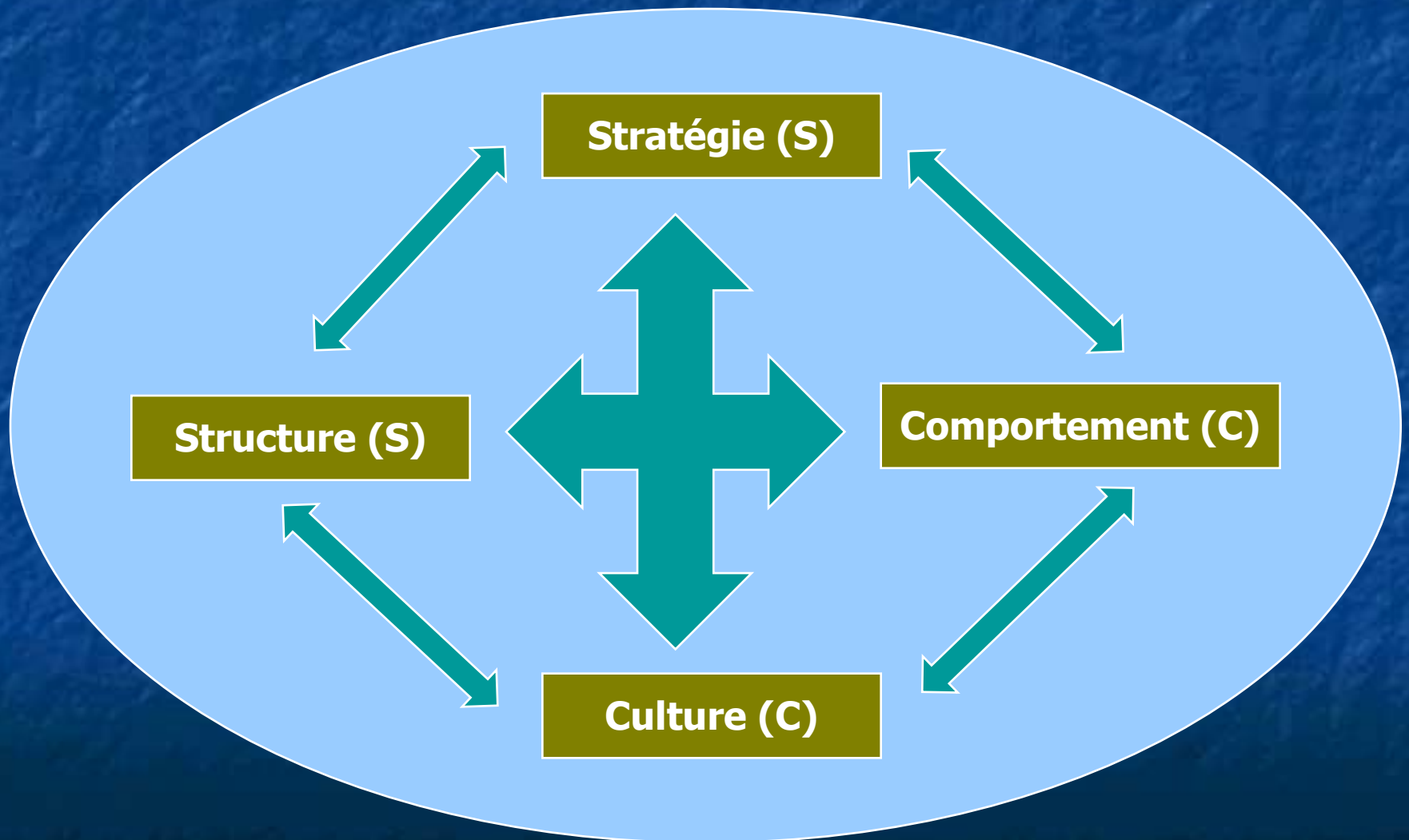
- La décentralisation entraîne la modification du paysage général de la répartition traditionnelle des pouvoirs publics
- Le remplacement des contrôles à priori par des contrôle à posteriori, notamment au plans légal et financier, la diminution du rôle du préfet
- Un transfert de compétences sur certaines missions limitées pour trois niveaux territoriales (communes, départements, régions)
- Une diminution des prérogatives de certaines administrations d'Etat (ministère de l'Équipement et celui des Affaires sociales) par la processus de contractualisation

## **Mouvances juridiques: la modification de statuts des fonctionnaires**

- L'actualisation des éléments de la fonction publique d'État
- Constitution de la fonction publique territoriale dont les agents ont un véritable statut de fonctionnaires
- Établissement de la fonction publique hospitalière
- Introduction du concept de la «réforme de l'État
- Une restructuration des administrations centrales et des organismes publics (Postes et Télécommunications, réforme hospitalière)



# Les enjeux actuels du fonctionnement des organismes publics (modèle SSCC)



# Enjeux stratégiques

- Compétences du secteur public ont subi des changements et modification importante au cours des dernières années
- En conséquence, il est apparue une nouvelle définition des politiques et des champs d'expertise des certaines organisations
- Phénomènes de marché et de concurrence exigent organisations publiques à établir son « positionnement » stratégique (inutile en situation de monopole ou de relation « captive » entre le service public et l'utilisateur)

## Enjeux stratégiques (2)

- Répartition des pouvoirs et des processus de décision (décentralisation, entreprises publiques)
- Nécessité de redéfinir des objectifs et évaluer des priorités face aux restrictions budgétaires et les évolutions d'activité (couple « mission-moyens »)
- En résultat, l'organisme public est confronté à une problématique stratégique qui vont orienter l'ensemble de l'activité



## Enjeux structurelles

- Au plan organisation: les transferts d'activité et de moyens entre les administrations d'État et certaine collectivités territoriales entraîne de réorganisations et de restructurations internes, afin de réadapter les fonctionnements de chacun aux configurations nouvelles
- Importance de la conduite du changement socio-organisationnel (négociations avec le personnel, conservation du mémoire institutionnel)

# Enjeux structurelles

- Au plan des outil de fonctionnement: nécessité d'adapter les règles de comptabilité, de gestion de ressources humaines, les système d'information et pilotage des organismes publics
- Tableau de bord plus précis pour négocier ou « rendre compte » aux partenaires, ainsi que pour développer « l'interministérialité » au niveau des régions
- Besoins de pilotage plus rigoureux et des méthodes gestionnaires d'évaluation face aux exigence imposés par le contexte de ressources limitées et la difficulté à augmenter les recettes (par exemple, enjeux électoraux)

## Enjeux culturelles

- Les systèmes de valeurs et les référentiels traditionnels des acteurs de la sphère publique sont fortement interpellés par les mutations internes et externes
- La notion de « service public » trouve de nouvelles connotations (évolution de la relation prestataire – l'utilisateur)
- En conséquence, les compétences techniques ou juridiques doivent être davantage complétées par les capacités managériales, commerciales, sociales



# Enjeux comportementaux

- Au plan générale, le statut des agents publics, notamment la garantie d'emploi crée une certaine inertie (voir blocages) en ce qui concerne la capacité de l'organisation à évoluer
- Les nouvelles compétences à acquérir, compte tenu des transformations de rôles ou de missions de nombreuses organisations publique
- L'adéquation entre les compétences (managériales ou techniques) et les emplois
- La conduite du changement (la communication interne et externe)

# Démarches de changement

Le processus de changement vise trois objectifs de point de vue du management public:

- La capacité d'adaptation (*la flexibilité*)
- La capacité d'anticipation (*la veille*)
- La capacité de compréhension et de pilotage (*l'évaluation*)

D'ou se pose la question de la performance de l'organisation publique:

- L'impact de l'action et des politiques publiques sur la société toute entière
- Le lien entre la performance et la légitimité

# Légitimité du secteur public

Deux grandes questions de la légitimité:

- La distinction public / privé (porte sur la légitimité même d'un secteur public et sur la pertinence de ses contours): le rôle de l'État dans la société et le fondement de la sphère publique
- Le fonctionnement et l'impact du secteur public (l'intérêt et la performance de ses actions): lien direct au management public avec une idée d'améliorer la performance des organisations publiques en les « modernisant »
- La contrepartie du MP: le risque de la perte des valeurs et principes d'intérêt général au profit de la logique d'entreprise



# Légitimité de l'existence du secteur public: apport des théories économiques

*Question fondamentale:* pourquoi certains biens ne peuvent-ils pas être produits par voie privée?

- Adam Smith: trois fonctions du souverain (la défense, la justice, l'éducation et les travaux publics qui facilite le commerce général)
- La théorie économique « standard »: le recours aux entreprises publiques se justifie par les échecs du marché et par la possibilité d'améliorer le bien-être de la collectivité
- Approche keynésienne: régulation des paramètres macro-économiques par l'intervention publique
- Approche néo-classique: définition des biens publics

# Légitimité de l'existence du secteur public: différentes conceptions de l'activité publique

*Deux conceptions opposées en ce qui concerne l'étendue structurelle d'organismes de statuts et capitaux publics*

- « ultra-libéral »: l'État peut avoir une place minimum réduite au contrôle et la régulation des excès ou abus du secteur privé
- « ultra-socialiste »: l'État se doit de gérer et réaliser par lui-même et sans délégation l'ensemble des activités d'intérêt général

# Légitimité de l'existence du secteur public: principaux type d'activités

- Activités «régaliennes (justice, défense, police, administration fiscale...): elles consiste à mettre en œuvre la « force publique » et sont monopolistique par nature
- Activités sociales (éducation, santé, protection sociale...): elles traduisent le choix idéologique d'État welfare (dans les pays post-soviétique la majorité de ces activités est gérée par l'État)



## Légitimité de l'existence du secteur public: principaux type d'activités (2)

- Activités ordinaire de production de bien et de service: elles relèvent d'une logique purement marchande et semblent pouvoir être organisées selon un mode concurrentiel sans risque pour l'intérêt général (débat permanents sur leur légitimité)
- Activités « intermédiaires » des domaines non régaliens mais où l'exercice de la concurrence rencontre des obstacles techniques ou met en cause des intérêts sociaux particuliers (infrastructures, énergie)

# Légitimité du fonctionnement du secteur public:

« La marge de manœuvre » des unités publiques au sein du système administrative globale compte tenu:

- Les action « micro » des unités publique (exécution): respect des règles et des principes
- Le niveau « macro » définissant les politique générales et le cadre réglementaire: la responsabilité et l'intérêt général

Le MP considère que la légitimité repose sur la pertinence et la cohérence des choix et pratiques des acteurs de tout niveau (macro et micro), au regard des besoins et défis de l'environnement

# Nouvelles tendances concernant la légitimité

- Les exigences de valeur ajoutée (« contribuable qui paye »)
- Les difficultés d'évaluation de la performance (critères de la performance à établir)
- Les phénomènes de mode managériale (excès possibles)
- La médiatisation des pratiques et des logiques politiciennes (excès liés aux enjeux électoralistes ou personnes)



## Nouvelles tendances concernant la légitimité (2)

- La vague de l'étiques (corruption, traitement équitable)
- La chasse aux dysfonctionnement (risque de rejet par citoyens ou de tendance à contourner les règles et les procédures)
- Le retour aux valeurs sécurisante («sens de l'État», risque de dérive au cours de modernisation du secteur public)
- L'affrontement de différentes conceptions sur le rôle de l'État