Le secteur public en mutation : pour une appréhension des logiques d'action

Autor(en): **Giaque, David**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **60 (2002)**

Heft 3: **Service public : vers de nouvelle régulation**

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-141224

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LE SECTEUR PUBLIC EN MUTATION : POUR UNE APPRÉHENSION DES LOGIQUES D'ACTION

David GIAUQUE
IDHEAP – Institut de Hautes
Études en Administration Publique
Lausanne, Suisse
david.giauque@idheap.unil.ch

Introduction

Le monde des organisations du secteur public vit actuellement une période de profonde mutation. De nombreuses réformes inspirées par les outils et principes de la nouvelle gestion publique (NGP) sont en cours dans la plupart des pays de l'OCDE. Si un grand nombre de travaux, de recherches et d'articles ont déjà été produits pour comprendre la nature de ces réformes, les comparer et en évaluer les résultats quantitatifs et qualitatifs, il faut bien convenir que fort peu de chose a été dite sur l'impact de ces transformations sur la coopération, la coordination, bref sur les compromis sociaux – en d'autres termes sur les régulations organisationnelles – qui permettent aux acteurs de travailler à la réalisation d'objectifs communs. Nous souhaitons esquisser une telle réflexion dans cette communication en focalisant notre attention sur l'analyse des logiques d'action à l'œuvre au sein des organisations publiques, logiques d'action qui sont au fondement de l'agir collectif. Pour ce faire, nous souhaitons mobiliser deux écoles de pensée originales qui autorisent la prise en compte des valeurs et référentiels présents au sein des organisations : il s'agit de l'économie des conventions et des économies de la grandeur. Suite à ce détour théorique, nous porterons notre regard sur quelques éléments empiriques liés aux réformes administratives actuelles afin de montrer l'intérêt qu'il y a à porter une réelle attention aux logiques d'action fondant la coopération et la coordination au sein des ensembles organisés.

Conventions et économies de la grandeur

L'économie des conventions : rompre avec une vision économiciste des organisations

Dans la littérature portant sur l'analyse des ensembles organisés, il faut bien reconnaître l'importance prise par une position que nous appellerons « économiciste ». En fonction de cette position, les organisations sont envisagées comme étant habitées par des individus autonomes, libres, complètement informés et réalisant des choix rationnels en vue d'optimiser leur satisfaction personnel. C'est le propre des théories de l'agence (Fama & Jensen, 1983a et 1983b) et des coûts de transaction (Coase, 1991 ; Williamson, 1987) en économie néoclassique. Ainsi, cette vision du comportement humain, sur laquelle nous ne nous attarderons pas, fait donc une grande place à l'opportunisme, à l'individualisme égoïste et au subjectivisme des acteurs (Taylor, 1992). Dans cette perspective, les individus, dans leurs relations avec autrui, doivent toujours se prémunir contre l'opportunisme. C'est pourquoi les économistes néoclassiques estiment que le meilleur moyen pour faire face à ce risque est la contractualisation. Les contrats contournent les problèmes de coopération en mettant au point des normes de conduite et en stipulant explicitement des règles de fonctionnement de la relation et de l'échange. Mais ce moyen est incomplet, et nombreux sont actuellement les économistes à considérer que le contrat n'est pas un moyen très sûr de se protéger de l'opportunisme. En d'autres termes, l'économie néoclassique introduit le soupçon dans l'analyse des organisations, car les individus, poussés par leurs intérêts personnels en vue de l'optimisation de leur satisfaction personnel, sont constamment susceptibles de rompre les règles du jeu du contrat visant à encadrer la coopération et la coordination. Dans ces conditions de soupçon généralisé, il est peu probable que l'indétermination des comportements impliquée par le danger d'opportunisme permette une quelconque action collective. Pour lever ce voile et cette indétermination comportementale nourrie par le soupçon d'opportunisme (Thévenot, 1997), les acteurs sont dans l'obligation de faire crédit à autrui, c'est-à-dire de partir du fait que la coopération est possible et donc de commencer à construire des liens de confiance avec leurs homologues et partenaires en vue d'une coopération. Seule cette confiance, qui du reste se trouve à l'origine de tout contrat quel qu'il soit, permet de suspendre l'incertitude liée au soupçon de l'opportunisme et autorise l'acteur à se projeter dans l'avenir (Thuderoz et al., 1999 ; Lane & Bachmann, 1998).

Autrement dit, comme la coopération suppose la confiance, que cette confiance peut être évaluée, les acteurs d'une organisation se réfèrent à des conventions en vue de l'orientation de leur coopération mutuelle. Le respect des conventions, qui sont en quelque sorte des règles, est la condition pour que la coopération puisse se dérouler de manière plus

ou moins correcte, c'est-à-dire sans que certains individus se dérobent à leurs obligations. « On appelle convention le système de règles dans lequel se situent les acteurs lorsqu'ils ont à effectuer un choix. Elle permet de rendre raisonnable, c'est-à-dire de donner une raison, un sens, aux choix individuels. Ce sens est commun : c'est parce que tout le monde est supposé rationaliser d'une certaine façon que chacun agit de la sorte, ce qui confirme que tout le monde agit de la sorte » (Gomez, 1997 : 67). Les incertitudes comportementales ne peuvent en aucun cas, c'est du moins la position de l'école de l'économie des conventions, être suspendues par des contrats exhaustifs réglant tous les cas de figure d'une coopération ou d'un échange. Il restera toujours des soupçons concernant l'opportunisme des participants à l'échange. C'est pourquoi les acteurs suspendent cette indétermination en faisant appel à des conventions, ou des règles implicites, visant à guider les comportements en vue d'une possible coopération.

> « Le recensement exhaustif de toutes les éventualités est, sinon toujours, du moins généralement, impossible. Dans ces conditions, le maintien strict de positions non coopératives est stérile : un arrangement contractuel ne peut émerger. Si les individus concernés ont l'intention de parvenir à un arrangement contractuel (sans doute parce que les avantages l'emportent sur les inconvénients, pour toute une classe d'arrangements a priori), ils vont chercher à contourner les lacunes de leur perception de l'avenir. La seule issue est la suivante : au lieu de définir leur relation en extension (par l'énumération des paires de comportement, pour chaque état de la Nature), ils vont la définir en compréhension (par la qualification de leur domaine de coopération, probablement assortie du choix d'une procédure de contrôle, ex-post, de la conformité des comportements successifs au cadre convenu de coopération, ex-ante) » (Favereau, 1989 : 295).

L'économie des conventions renouvellent véritablement l'analyse économique en refusant la conception rationnelle de l'individu et en tentant de comprendre comment l'action collective est possible, c'est-à-dire la manière dont les acteurs justifient et légitiment leurs pratiques en vue d'une coopération (Dosse, 1995).

Les économies de la grandeur

Dans une même perspective, les économies de la grandeur (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Boltanski et Chiapello, 1999) vont approfondir la réflexion autour des mécanismes de coopération et de coordination en se penchant sur les différentes logiques d'action dans lesquelles s'inscrivent les comportements des individus et qui président au fonctionnement

des ensembles organisés.

C'est ainsi que les tenants des économies de la grandeur identifient sept cités distinctes, c'est-à-dire sept « ordres de justification très généraux » (Boltanski et Chiapello, 1999 : 624) qui guident les actions individuelles et collectives en leur fournissant des principes de légitimité qui, précisément, justifient l'action. « Les cités sont des métaphysiques politiques qui, au même titre que les cultures et les langues, ont une existence historique et sont donc localisables dans le temps et dans l'espace » (Boltanski et Chiapello, 1999 : 625).

Ces cités constituent des grammaires du lien politique auxquels les acteurs se réfèrent, et ce non pas explicitement, mais de manière détournée par le recours à des principes supérieurs communs qui renvoient, eux-mêmes, aux cités. Pour ce faire, ils s'appuient sur des objets qui représentent, en quelque sorte, les cités sous une forme « matérialisée », l'ensemble de ces objets constituant les mondes communs. A chaque cité correspond ainsi un monde commun constitué d'objets et de sujets auxquels est attribuée une valeur (ou une grandeur) selon leur position dans le monde en question[32]. Plusieurs indicateurs existent qui permettent de repérer ces mondes, dont le plus important est le principe supérieur commun autour duquel se scellent les accords entre personnes.

Contrairement à la pensée sociologique classique, les logiques d'action ne renvoient pas à des collectifs distincts (la classe, les femmes, etc.), mais à des situations spécifiques. Ainsi, en fonction des situations se présentant au sein d'une organisation, on pourra avoir affaire avec des logiques d'action différentes. En temps « normal », c'est-à-dire en l'absence de divergence, les individus s'inscrivent dans un monde, qui correspond à la situation dans laquelle ils se situent, et utilisent les objets propres à ce monde pour interagir. Mais la concorde ne peut être pensée sans son opposé qui est la discorde. Ainsi, celle-ci peut-elle intervenir à des moments spécifiques et prendre des formes différentes. Il faut ainsi distinguer :

1. Le litige : il constitue la figure même d'une discorde demeurant inscrite dans un monde particulier. Dans ce cas, ce n'est pas la logique d'action elle-même qui est remise en question, mais la manière dont cette logique est mise en œuvre par les personnes. Le principe supérieur commun autour duquel s'organise les actions individuelles (ou collectives) demeure valable, mais sont questionnées les modalités selon lesquelles ce principe est actualisé.

[32] Mentionnons ici rapidement les sept cités et mondes : la cité inspirée / le monde de l'inspiration : ; la cité domestique / le monde domestique ; la cité de l'opinion / le monde de l'opinion ; la cité civique / le monde civique ; la cité marchande / le monde marchand ; la cité industrielle / le monde industriel ; la cité par projet / le monde connexionniste.

2. Le différend : contrairement au litige, il émerge lorsque certains des acteurs en situation cherchent à mettre en cause la validité du principe supérieur commun mobilisé pour la coopération et la coordination des actions individuelles (ou collectives), et ce en s'appuyant sur un ou plusieurs autres mondes communs, c'est-à-dire en se référant à une ou plusieurs autres cités, ou encore à des logiques d'action différentes.

Les économies de la grandeur constituent un apport essentiel à la réflexion développée dans le cadre de la sociologie des organisations. De plus, elles remettent en question l'opposition traditionnelle entre le collectif (perspective sociologique et durkheimienne) et l'individuel (tendance économiciste et smithienne). « [...] Pour eux [Boltanski et Thévenot], cette opposition n'a pas d'existence objective dans la mesure où la sociologie comme l'économie se réfèrent, en fait, à des philosophies politiques différentes, qui proposent chacune des formes d'accord, des principes généraux de coordination, à même d'asseoir un bien commun et d'assurer la concorde. Dans cette perspective, on est simplement en présence de cités différentes » (Pfister, 2001 : 3).

Mutations dans le secteur public : vers la recherche difficile d'un compromis entre différentes logiques d'action

Les transformations actuellement en cours dans les organisations publiques sont largement inspirées par les principes et outils de la nouvelle gestion publique (NGP). Les principes de la NGP sont assez simples et se retrouvent dans bon nombre d'ouvrages portant sur ce sujet. A noter, cependant, que si les principes sont souvent identiques, les expériences concrètes, sur le terrain, varient en fonction des pays, de leurs spécificités institutionnelles, de leur histoire, etc. (Pollitt, 1995). Cela étant, la nouvelle gestion publique repose sur une dizaine de principes fondamentaux (du Gay, 2000 ; Ferlie et al., 1996 ; Minogue et al., 1998) :

- Développer la concurrence entre les services administratifs ;
- Ouvrir les services aux usagers (rapprochement avec les usagers-clients) ;
- Concentrer l'attention sur les prestations et les services (outputs) et non plus uniquement sur les moyens à disposition (inputs) ;
- Conduire les organisations publiques et leurs membres selon des missions et des visions, et non plus selon les règles et les procédures formelles ;
- Redéfinir l'usager comme client ;
- Décentraliser l'autorité dans les organisations et encouragement au management participatif ;
- Utiliser les mécanismes de marché en lieu et place des anciennes techniques et

pratiques bureaucratiques ;

- Encourager à la création de partenariats avec le secteur privé, voire « outsourcer » les services ;
- Séparer le stratégique (niveau politique) de l'opérationnel (niveau administratif) et contractualiser les services.

Comme on peut bien le constater avec cette liste non-exhaustive, la plupart des mots d'ordre proposés par la NGP obéissent à une logique essentiellement issue du monde des entreprises et du secteur marchand. De plus, ils font une place importante aux mécanismes du marché, que ce soit par la concurrence entre les services de l'administration eux-mêmes ou que ce soit par le truchement de l'évaluation des institutions publiques sur la base des missions qui leur ont été confiées.

Or, les enquêtes qualitatives (par le truchement d'entretiens avec une quarantaine de collaboratrices et collaborateurs) que nous avons eues l'opportunité de mener au sein de plusieurs unités administratives fédérales expérimentant la gestion par mandat de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB) nous indiquent que l'introduction d'une telle logique d'action marchande ne va pas de soi pour les acteurs.

Dans un monde traditionnellement imprégné par des logiques industrielle – c'est-à-dire où le respect des normes et règles de production est central – et civique – concentration sur les règles formelles et les procédures afin de garantir une stricte égalité de traitement –, la logique marchande, plus informelle, plus individualisante et orientée vers la satisfaction des clients selon leurs besoins spécifiques introduit des valeurs et des références qui ne sont pas facilement « digérables » et compatibles avec d'autres principes guidant l'action collective. Le risque que nous observons au sein des unités administratives analysées est une potentielle focalisation de la part des acteurs sur les instruments et outils de la NGP, favorisant la concentration sur la mesure des performances et de l'efficience organisationnelles, se réalisant souvent au détriment des missions et du sens profond des tâches réalisées par les unités, missions et sens qui ne peuvent avoir leur origine dans un monde marchand uniquement.

A cet égard, il ne faut pas s'en cacher, la logique marchande n'est parfois tout simplement pas compatible avec la logique civique. Ainsi, les tâches d'autorité publique ou régaliennes ne pourront jamais être sous-tendues par une logique marchande au risque d'aboutir à des pratiques clientélistes contre-productives et fort peu démocratiques. Ceci dit, il faut souligner que d'ores et déjà les employés de la fonction publique sont confrontés à de difficiles problématiques et à des situations paradoxales.

Ainsi, l'importance prise par la logique comptable (Hufty, 1998) et marchande propre à la NGP induit une sous-estimation de tous les facteurs ou aspects du travail admi-

nistratif qui ne peuvent être quantifiés. Or, ces aspects non quantifiables sont souvent fort nombreux dans des activités administratives régaliennes, notamment. Comme l'a souligné une chercheuse américaine dans l'une de ses études, la juxtaposition de ces différentes logiques d'action, sous-tendues par des valeurs et référentiels souvent fort différents, voire opposés, peut aboutir à la création d'un « code fantôme de l'éthique » (Jurkiewicz, 1999), c'est-à-dire au brouillage des frontières entre ce qui est juste et faux, bien et mal dans le travail administratif.

A ce propos, signalons également que des recherches menées dans des administrations publiques néo-zélandaises et australiennes suite à des réformes de NGP ont montré qu'il existait réellement des risques de développement de comportements non-éthiques parmi les employés de la fonction publique (Kelsey, 1997 ; Clegg, 2000). Par conséquent, les logiques d'action qui sont actuellement à l'œuvre au sein des administrations publiques en mutation ne sont pas forcément compatibles, de même que les valeurs et référentiels dont elles sont porteuses peuvent parfois être contradictoires. Or, il est un élément essentiel qu'il s'agit de souligner : les valeurs du monde marchand contenues dans les principes et outils de la NGP ne peuvent être que des moyens en vue de réaliser de façon efficiente des objectifs ou des fins supérieures relatifs, quant à eux, au monde civique traditionnellement associé à l'administration publique (Kernaghan, 2000).

Ainsi, le management par la mesure doit se mettre au service du management par le sens et non soumettre ce dernier à des impératifs financiers et économiques propres au monde marchand. A l'heure actuelle, le défi est engagé pour aboutir à un compromis acceptable entre ces différentes logiques d'action qui, ne l'oublions pas, sous-tendent des rapports de pouvoir entre les différents acteurs qui sont au fondement des réformes de l'administration publique.

Conclusions

Au moment où les changements des organisations publiques se poursuivent et s'amplifient, il est temps d'interroger également les valeurs et référentiels qui sont au fondement de l'action collective, donc de la régulation organisationnelle. Nous avons vu que la coopération et la coordination, que permet la régulation organisationnelle, au sein des ensembles organisés sont tributaires des logiques d'action sur lesquelles les individus se fondent en vue de justifier leurs actions communes.

Ces logiques d'action peuvent être appréhendées théoriquement par le truchement de deux écoles de pensée nouvelles qui permettent de dépasser les limites du holisme et de l'individualisme méthodologiques : l'école des conventions et les économies de la grandeur. Au moyen d'un certain nombre d'éléments empiriques nous avons tenté de montrer

que les acteurs se trouvaient face à des dilemmes importants et qui ont trait aux référentiels et valeurs qui guident leurs actions.

En période de transformations, ces dilemmes peuvent se transformer en choix de société et conditionner le « vivre ensemble » donc l'action collective. Cette communication vise donc à souligner l'importance des interrogations liées aux logiques d'action présentes au sein des ensembles organisés, perspective intellectuelle largement oubliée dans les différents travaux portant sur la compréhension des changements intervenus dans les organisations publiques, notamment.

Bibliographie :

Boltanski, L. and E. Chiapello (1999). Le nouvel esprit du capitalisme. Paris, Gallimard.

Boltanski, L. and L. Thévenot (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. Paris, Gallimard.

Clegg, S. (2000). Once were Bureaucrats. The Romance of Organizational Change and the Pathology of Unrestrained Power. Lausanne-Paris-Montréal colloquium-seminar, Lausanne.

Coase, R. H. (1991). The Nature of the Firm: Origin, Meaning, Influence. The Nature of the Firm. O. E. Williamson and S. G. Winter. Oxford, Oxford University Press.

Dosse, F. (1995). L'empire du sens. L'humanisation des sciences humaines. Paris, Editions La Découverte.

du Gay, P. (2000). In Praise of Bureaucracy. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage Publications.

Fama, E. F. and M. C. Jensen (1983a). «Separation of Ownership and Control.» Journal of Law & Economics 26(2): 301-325.

Fama, E. F. and M. C. Jensen (1983b). «Agency Problems and Residual Claims.» Journal of Law & Economics 26(2): 327-349.

Favereau, O. (1989). «Marchés internes, marchés externes.» Revue économique 40(2): 273-328.

Ferlie, E., L. Ashburner, et al., Eds. (1996). The New Public Management in Action. Oxford, Oxford University Press.

Gomez, P.-Y. (1997). «Information et conventions: le cadre du modèle général.» Revue française de gestion Janvier-février(112): 64-77.

Jurkiewicz, C. (1999). The Phantom Code of Ethics vs. The Formal Code of Ethics: the battle between right and wrong amidst a culture of reform. Annual Conference of the International Institute of Administrative Sciences, Sunningdale (UK).

Kelsey, J. (1997). The New Zealand Experiment. Auckland, Auckland University Press/Bridget Williams Books.

Kernaghan, K. (2000). «L'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service public.» Revue Internationale des Sciences Administratives 66(1): 107-122.

Lane, C. and R. Bachmann, Eds. (1998). Trust Within and Between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications. New York, Oxford University Press.

Minogue, M., C. Polidano, et al., Eds. (1998). Beyond The New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

Pfister, B. (2001). Les économies de la grandeur: un renouveau dans l'analyse organisationnelle? Montréal, Cahiers du CRISES, no. 0106.

Pollitt, C. (1995). «Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management.» Evaluation 1(2): 133-154.

Taylor, C. (1992). Grandeur et misère de la modernité. Québec, Editions Bellarmin.

Thévenot, L. (1997). Tensions critiques et compromis entre définitions du bien commun: l'approche des organisations par la théorie de la justification. Décentralisation des organisations et problèmes de coordination: les principaux cadres d'analyse. J. Affichard. Paris, L'Harmattan: 93-115.

Thuderoz, C., V. Mangematin, et al., Eds. (1999). La confiance. Approches économiques et sociologiques. Paris, Gaëtan Morin Editeur.

Williamson, O. E. (1987). «The Economics of Organization: The Transaction Coast Approach.» American Journal of Sociology(3): 548-577.