

Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou
Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des Sciences de gestion
Département des Sciences de gestion



Mémoire

En vue de l'obtention du Diplôme de Master en Sciences de Gestion

Option : Management Public

Thème

**Les outils du management dans une
administration publique
Cas : La direction du commerce de la wilaya de
Tizi-Ouzou**

Réalisé par:

M^{elle}: TERKMANI Sabrina

Dirigé par :

Mr BELHOCINE Hamid

Members du jury

Président: Pr Djamel SI-MOHAMED

Rapporteur : BELHOCINE Hamid

Examinatrice : TADJINE Radia

**1^{ère} Promotion
Année universitaire: 2017/2018**

Remerciements

Je remercie avant tout, Dieu Tout-puissant qui m'a donné la force, le courage et la volonté pour réaliser ce modeste travail.

Je tiens à remercier :

Mes promoteurs Mr BELHOUCINE, et co-encadreur Mr BECHKIR et ma chef de spécialité M^{me} KISSOUM pour leur suivi, leurs orientations et leurs précieux conseils.

Tout le personnel de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

Je tiens à remercier également toutes les personnes qui m'ont aidé à réaliser ce travail.

DEDICACE

J'ai l'honneur de dédier ce modeste travail :

A mes chers parents

A mes sœurs et frères

A tous (tes) mes amis (es) « Nadia », « Ali ».

A tous mes cousins et cousines.

A toutes les personnes qui pensent à moi de près ou de loin.

Sabrina

Sommaire

Remerciement	
Dédicace	
Sommaire	
Listes des figures	
Liste des tableaux	
Introduction générale.....	01
Chapitre 01 : conceptualisation du management public.	
Introduction	04
Section 01 : le fondement théorique du management public et l'organisation	04
Section 02 : la conception traditionnelle du management public.	24
Section 03 : la crise du langage du management traditionnel	27
Conclusion	34
Chapitre 02 : le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique	
Introduction	36
Section 01 : l'émergence du management moderne	36
Section 02 : les différents outils du management public moderne	42
Section 03 : les contraintes de la mise en œuvre d'une réforme administrative efficace	65
Conclusion	70
Chapitre 03 : Etat des lieux de la pratique du management public le cas de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou	
Introduction	72
Section 01 : présentation, missions, et objectif de la DCWTO	72
Section 02 : interprétation et discussions des résultats du questionnaire	75
Section 03 : l'analyse sur les outils du management et ce impacte sur le fonctionnement	77
Conclusion	83
Conclusion générale	85
Bibliographie	87
Tables des matières	

Liste des figures	Pages
Figure N°01 : Structure divisionnelle par produit	20
Figure N°02 : La structure par marché	21
Figure N°03 : L'organisation matricielle produit/fonction (orientation produit)	22
Figure N° 04 : L'organisation matriciel projet /fonction (orientée projet)	23
Figure N° 05 : L'organisation matriciel marché/ produit	23
Figure N° 06 : L'organisation matriciel mixte (orienté produit et projet)	23
Figure N° 07 : Potentiel ressource humain	75
Figure N° 08 : Talent managérial	76
Figure N° 09 : La répartition des taches direction du commerce	80

Liste des tableaux

Liste des tableaux :

Liste des Tableau	pages
Tableau N° 01 : Comparaison des administrations de types wébérien ne et NMP	42
Tableau N° 02 : Eléments constitutifs de la nouvelle gestion Publique	43
Tableau N° 03 : Les approches courantes de comptabilité analytique	53
Tableau N° 04 : Outil du management	76

Introduction générale

Introduction générale

Les outils du management sont utilisés de façon courante un nombre limité de méthodes et outils d'organisation. Certains peuvent apparaître comme très anciens, existant pratiquement dès que l'homme a commencé à vivre en groupe, beaucoup plus récents comme le système d'information, d'animation, contrôle

Le management public est la mise en œuvre des méthodes et des techniques visant à développer le pilotage de la décision publique, il représente un champ d'études d'expérience et de référence pour l'amélioration de la performance de l'organisation publique.

Le pilotage des organisations publiques (Etat, administration, entreprises publiques, collectivité locale) doit s'adapter à la nouvelle réalité des besoins collectifs des sociétés, depuis la fin des années 1980, l'organisation publiques. Connaissent un processus. De profonde transformation sous l'effet conjugué de multiple facteurs : décentralisation mondialisation, exigence des citoyens.

Le concept de nouveau management public promeut une modernisation accrue au sein de l'administration publique. En Algérie, force est de reconnaître le retard pris dans l'adaptation de l'administration publique aux nouveaux impératifs de modernisation ; qu'ils s'agissent de ses implications en terme de compétitivité des organisations, de l'essor des technologies de l'information et de communication et leurs conséquences sur le travail administratif ou encore de la gouvernance et de ses effets sur la gestion publiques.

Aujourd'hui, l'Algérie rentre de plein pied dans l'économie de marché, se trouve confrontée au problème épineux qui consiste à adapter les moyens humains et matériels existants pour faire face aux nouvelles exigences pressantes des citoyens et adapter les structures économiques et sociales du pays aux mutations de son environnement.

D'autre part, pour l'amélioration et le développement des politiques publiques, la gestion des finances publiques et la nécessité de s'accommoder d'un cadre législatif et réglementaire très dense (lois de finance). Et une vision qui fait appel à des outils qui ont fait leur preuve dans l'entreprise et qui pourront enregistrer des résultats dans une administration.

C'est dans ce contexte que situe notre travail, qui porte sur « les outils managériaux dans une administration publiques ». Nous avons cerné notre travail sur la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou, ainsi le fonctionnement et l'utilisation des outils et le

management dans sa globalité. Notre mémoire portera sur certains éléments de réponses à la question principale suivante.

- Quel est le degré d'application des outils du management public dans une administration publique en particulier la direction du commerce de la wilaya de TIZI OUZOU » ?

De cette question principale découlent les questions secondaires suivantes :

- Quel est leur impact sur le fonctionnement de la direction positive ou négative.
- Quel sont les reformes prise par les administrations publiques algériennes.

Pour traiter notre étude et répondre effectivement à nos questions de recherche, nous avons formulé quelques hypothèses qui permettent de guider notre travail et qui sont à vérifier tout au long de notre étude :

Hypothèse 01 : la direction du commerce de la wilaya de TIZI OUZOU est toujours sous la domination des outils traditionnels dans la gestion des affaires courantes.

Hypothèses 02 : L'outil de management moderne peut remplacer efficacement dans la gestion des affaires courantes au sein de service commercial de la wilaya de Tizi-Ouzou.

La démarche méthodologique que nous avons suivie afin de répondre aux questions posées et vérifier les hypothèses, est une démarche-déductive, basée sur :

Une recherche bibliographique qui s'article autour de l'utilisation des textes relatifs aux outils managériaux, afin de comprendre le management utilisé par la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou, et de prendre le maximum d'information en consultant des revues, des ouvrages, des mémoires, des articles ou des sites internet. Pour mieux maitrise le sujet, nous avons réalisé une enquête par questionnaire pour collecter plus d'informations qui ont pour objectif de comprendre le fonctionnement réel de cette administration.

Nous avons structuré notre travail en trois chapitres. Le premier chapitre consiste à présenter les fondements du management public traditionnel, suivi du deuxième chapitre le nouveaux management public et la modernisation de l'administration publique et le troisième et dernier chapitre qui est une enquête par questionnaire au sein de la DCWTO le résultat de cette enquête sont présenter et analyse pour la vérification de nous hypothèses.

Chapitre I :
Les fondements
théoriques du
management public

Introduction :

Le management a existé depuis la nuit des temps. Depuis que l'homme fut créé, il s'est trouvé dans la nécessité de gérer ses activités, à tout ce qui touche à sa vie. Mais le management est apparu comme discipline que récemment, après tout les développements qui se sont opérés on se retrouve avec deux types des managements, inspirés de différentes écoles (classique, relation humaines, école quantitative....). Le management traditionnel, c'est un management basé sur la connaissance, les compétences, seules les personnes compétentes ont leur mot à dire, parmi ses partisans Frederick TaylorL'enjeu de ce chapitre est de proposer une lecture exhaustive des principaux modèles en management traditionnel.

Section 01: Les différentes théories du management et organisation

Dans ce chapitre en va essayer de réviser et de parler sur les différentes théories du management public et le management traditionnel et la crise du management.

1-L'école classique : l'école dite classique¹ l'ensemble des théoriciens qui, à la suite de Taylor et Fayol, ont étudié l'organisation en se référant à un certain nombre de principes.

Le principe hiérarchique comme une succession d'échelons, dont le niveau supérieur détient l'autonomie qui se décline dans les échelons subordonnés par délégation : « l'autorité descend par une ligne continue et nette, une échelle bien définie de poste » (B. Lussato, 1977).

Le principe de l'unité de commandement, énoncé par Fayol, qui subordonne l'autorité fonctionnelle à l'autorité hiérarchique², contrairement à Taylor qui soutient la seule autorité de compétence.

Le principe d'exception, très proche du principe de subsidiarité, selon lequel les tâches habituelles ou routinières (programmées) doivent être confiées au niveau le plus bas, seules remontant au supérieur hiérarchique les tâches exceptionnelles.

L'optimisation de l'éventail de subordination³, c'est –à-dire la recherche du nombre optimum de subordonnés qui délimite le pouvoir hiérarchique et l'importance de la délégation : un éventail étroit conduit à des structures bien coordonnées et étroitement contrôlées, réputées

¹ Ainsi nommée par de nombreux auteurs anglo-saxons.

² Afin de résoudre la difficulté de trouver un chef hiérarchique ayant la capacité de traiter tous les problèmes de l'entreprise, l'organisation en staff and line a été prônée dès 1936 par le colonel Rimailho (« l'organisation à la française ») comme une solution de compromis.

³ Span of control.

efficaces mais peu propices à l'initiative alors que des structures dites plates demandent des hiérarchiques de qualité et stimulent la créativité.

Le principe de la spécialisation organisationnelle appliqué par Taylor à l'organisation des postes de travail et sujet de nombreuses discussions par la suite.

L'application d'une méthode scientifique inspirée de la méthode expérimentale de Claude Bernard.

1.1.Frederick Winslow Taylor (1856-1915) :

L'inventeur de l'organisation du travail : plusieurs ingénieurs britanniques et américains (James watt, Charles Babbage, Smith) avaient, avant lui, mesuré le travail et chromannuel. Le travail répétitif existant avant Taylor.

En fait, Taylor va en faire un tout cohérent et même idéologique son livre principales of scientific management⁴ paru en 1911. Par l'utilisation systématique de « l'organisation scientifique du travail » (la fameuse OST), il va donner aux dirigeants d'entreprise les moyens d'organiser dans le détail les postes et les gestes productifs. En fait, il va prétendre optimiser le temps de l'homme au travail grâce à une répartition rigoureuse entre ceux qui organisent et ceux qui produisent.

Une longue expérience de l'atelier le conduit à penser qu'un des problèmes principaux est de lutter contre « la paresse naturelle des ouvriers » qui est rie systématique due au non-intérêt des ouvriers à produire ».

Aussi, « le principal objectif du management doit être d'assurer le maximum de prospérité aussi bien pour l'employeur que chaque employé ».

Pour atteindre cet objectif, il préconise que la direction et la main-œuvre soient interdépendantes et se fassent mutuellement confiance, allant jusqu'à mettre en place (dans une usine de roulement à billets) la préfiguration des cercles de qualité modernes.

Taylor distingue clairement production et productivité : « la prospérité maximum est le résultat de la productivité maximum qui, elle-même dépend

⁴ Il faut comprendre ici le terme de management au sens d'organisation et non en tant que gestion de l'entreprise, ce qui est une acception plus récente. Il faut également noter que les tous premiers écrits de Taylor furent traduits en France, dès 1908, par H.le chatelier.

De l'entraînement de chacun ». Pour lui, la prospérité de l'entreprise ne réside pas dans d'importants profits à court terme mais dans le développement de tous ses aspects. Pour l'employé, la prospérité n'est pas liée à la distribution de salaires élevés, mais à son développement personnel qui permet un travail efficace et de qualité grâce à ses dons personnels. A ce propos, Taylor dénonce trois contre-vérités :

-Il est faux de penser, comme le font de nombreux ouvriers, qu'un accroissement de productivité amène le chômage.

-Les systèmes de management qui contraignent les ouvriers à limiter la production pour protéger leurs intérêts (puisqu'ils sont persuadés que le patron n'augmentera pas leur salaire s'ils augmentent leur rythme de production), relèvent d'un très mauvais management.

-Certaines méthodes de travail gaspillent l'énergie et les efforts des ouvriers qui ne reçoivent ni aide ni conseil de la part de leur direction.

Au bout du compte « ce que les travailleurs demandent à leurs employeurs, plus que toute autre chose, c'est un salaire élevé ; ce que les employeurs veulent....

Ce sont deux éléments constituent le meilleur indice d'un bon ou d'un mauvais management ».

Taylor a énoncé quatre grands principes du management scientifique :

-L'étude scientifique du travail doit être faite par une équipe de spécialistes (qui deviendra le bureau méthodes), car elle est trop difficile et trop longue pour être réalisée par du personnel de production. Elle définira les processus opératoires les plus économiques en indiquant les quantités de travail à fournir, sachant que l'ouvrier qui atteint cette verra son salaire augmenter⁵.

-Tout travailleur peut devenir excellent, au moins dans un poste de travail, s'il a été sélectionné scientifiquement selon ses aptitudes et formé (training) convenablement.

-L'étude scientifique du travail et la sélection scientifique des travailleurs forment un couple : les échecs proviennent de ce que beaucoup de management, et non les ouvriers, ne veulent pas changer leur méthodes.

⁵ Taylor va jusqu'à proposer de 30 à 100 au-dessus du salaire moyen du marché du travail.

-La coopération entre le management et la main d'œuvre doit être très étroite car « le travail et la responsabilité du travail se divisent d'une façon presque égale entre les managers et les ouvriers » et cette coopération renforce la solidarité humaine.

La spécialisation maximale prônée par Taylor le conduit à penser que, pour que le travail traditionnel (avant ses théories) d'un contremaître soit bien effectué, il doit être confié à plusieurs chefs. Il remet ainsi en cause le principe, jusqu'alors intangible, de l'unité de commandement⁶.

Chaque tâche, quelle soit accomplie par un ouvrier ou un manager, devient autonome et spécialisée (c'est alors le management fonctionnel).

Les méthodes préconisées par Taylor ont été développées par de nombreux continuateurs⁷ qui ont constitué ce que l'on a appelé l'école classique de l'organisation du travail.

Elles ont été très controversées. Pour un PETER DRUCKER⁸ qui le considère comme « le premier homme de l'histoire qui n'ait pas considéré le travail comme une chose convenue, mais l'a observée et étudiée », il y a eu beaucoup de Simone Weil⁹ pour qui « il n'est qu'un contremaître ayant utilisé son expérience de chien de garde ».

L'école des relations humaines lui reprochera sa conception trop sommaire de la physiologie du travail dans la mesure où il ne s'intéresse qu'à la fatigue, et sur l'absence de prise en compte des composantes psychologiques et sociologiques du travail.

Taylor est clairement influencé par l'idéologie scientifique avec sa vision du progrès infini rendu possible par la science. Sa démarche « scientifique » est une démarche comparative et non expérimentale (c'est celle du chercheur qui vérifie par l'expérience, la pertinence de sa théorie) : il compare des progrès, des succès, comme le fera d'ailleurs, mais de manière beaucoup plus sophistiquée¹⁰, la recherche opérationnelle pendant la seconde guerre mondiale.

⁶ A ce propos, Taylor prend l'exemple de l'enseignement pour lequel un même élève peut avoir différents professeurs selon les disciplines enseignées.

⁷ Parmi lesquels on peut citer H.L. GANTT ? et Gilbreth, Ch. BEDEAUX ? ROWEN.

⁸ La nouvelle pratique de la direction des entreprises », Editions d'organisation, 1977.

⁹ « la condition ouvrière », Grasset, Paris 1951.

¹⁰ Notamment avec la simulation des solutions possibles.

L'erreur de Taylor fut de prétendre que le management était une science comparable à celle de l'ingénieur. Alors que le management n'est qu'un savoir empirique qui s'appuie sur l'économie, les mathématiques, la sociologie, ...etc.¹¹

L'ingénieur en organisation, le consultant, le manager pratiquent un art original, alors que le chercheur développe parallèlement une science : la théorie des files d'attente, l'analyse combinatoire, la théorie des jeux relèvent de la science mais pas leurs applications. De même, savoir chronométrer est une science, mais en faire une théorie sur la productivité n'en est pas une. Les sciences qui accompagnent le management ne font pas une science de ce dernier lorsque Taylor croit créer une science, il ne fait que proposer une philosophie du management ou un type de pensée managériale qu'il prétend réaliser. Une complète mental révolution.

Ce faisant, il a accru la confusion : malgré les bonnes intentions de sa philosophie, il fut convoqué devant une commission d'enquête du sénat. En 1911, il fut attaqué par les syndicats qui réprouvaient, non pas une science, mais bel et bien une certaine pratique du management : ils finirent par faire interdire le chronométrage dans les ateliers.¹²

Taylor a clairement établi un lien entre le temps et le travail : le geste s'inscrit dans le temps. Il a également mis l'accent sur le lien entre geste et productivité à travers la vitesse des gestes, la quantité de gestes répétés dans le temps, c'est-à-dire pendant la durée du travail.

Il n'existe pas de techniques pures et neutres : il n'existe que des systèmes sociotechniques.

Si beaucoup d'employeurs américains ont considéré la philosophie de Taylor comme une utopie, nombreux sont ceux qui ont utilisé ses méthodes, les utilisant parfois à l'extrême, comme le fit Ford.

1.2 Henri Fayol (1841-1926)

Ingénieur français, diplômé de l'école des mines de Saint-Etienne, il est le premier théoricien à être préoccupé de l'administration des entreprises.

Posant la question « qu'est-ce que le management ? » (À l'époque on disait commandement), il analyse la nature de la fonction de la direction et formule une théorie administrative complète, en se fondant sur sa propre expérience.

¹¹ L'essence du management est de rendre productif le savoir...et, dans sa pratique, le management est vraiment un art libéral ». Peter Deuker, 1955.

¹² Ce qui entraîna une riposte des industriels américains avec le MTM (méthodes time measurement) qui repose sur des tables de temps prédéterminés.

Il commença sa carrière comme ingénieur à la société commentry-fourchambeau-Decazeville dont il devient directeur général de 1888 à 1918.

En 1916 (à 75ans), il écrivit un des plus grands, sinon le plus grand ouvrage de la littérature du management « administration industrielle et générale ».

H.FAYOL constate d'abord que la grande majorité des dirigeants d'entreprise de son époque ont été formés dans les grandes écoles d'ingénieur ou les cours étaient essentiellement techniques et dans lesquels « il n'est question ni d'administration, ni de commerce, ni de finance ou comptabilité »

Prenant acte du fait qu'ils ne sont socialement considérés qu'en fonction du nombre d'années pendant lesquelles ils ont étudié les mathématiques, il plaide pour l'enseignement de la capacité administrative : « il importe donc d'établir le plus tôt possible une doctrine administrative »

Selon une méthode courante chez les auteurs classiques en organisation, il tente d'établir une énumération exhaustive de toutes les opérations, fonctions et activités.

Il distingue ainsi 6 activités :

Technique : production, transformation, fabrication.

Commerciale : achat, vent, échanges.

Financières : recherche et gérance des capitaux.

Sécurité : protection des biens et des personnes.

Comptable : inventaire, bilan, prix de revient, statistiques....

Administratives ou de direction, décomposées en 5 opérations.

Les activités de chaque groupe sont présentes dans chaque tâche, mais à des degrés divers.

Ainsi, par exemple :¹³

- Pour un ouvrier d'une grande entreprise industrielle, FAYOL estime ses activités à 85 techniques et à 5 pour la sécurité, la comptabilité, l'administration

-Pour un chef d'atelier : technique 45, sécurité 10, commerce 5, comptabilité 15 et administration 15.

¹³ Il est intéressant de rapprocher la vision de l'emploi du temps donnée par Fayol, avec celle constatée par Mintzberg

- Pour un directeur général : 10 pour les techniques, commerce, finance, sécurité et 50 pour l'administration.

Les opérations constituant une activité administrative sont :

- La prévoyance : c'est-à-dire la préparation de programmes d'action qui doivent respecter l'unité (des objectifs compatibles et convergents. La continuité (cohérence des prévisions à long et court terme), la flexibilité (capacité d'adaptation) et la précision.

- L'organisation¹⁴ qui implique une structure pour le corps social, une unité de commandement, une claire définition des responsabilités et des procédures bien établies.

- Le commandement : qui est un art reposant sur les qualités personnelles du chef et le respect des principes généraux d'administration.

- La coordination : qui vise à « mettre l'harmonie entre tous les actes de l'entreprise » et repose sur la conférence hebdomadaire des chefs de service et l'action d'agents de liaison de l'état-major de l'entreprise (lorsque cette conférence ne peut pas avoir lieu).

- le contrôle qui vérifie que tout est conforme au programme et doit être défini à l'avance, rapide et suivi de sanctions.

Selon Fayol, pour bien remplir son rôle, le chef doit posséder un certain nombre de qualités personnelles et mettre en œuvre les capacités suivantes :

- Connaître son personnel de manière approfondie.

- Avoir le courage d'éliminer les incapables.

- Bien connaître les conventions passées entre entreprise et ses salariés.

- Donner le bon exemple.

- Inspecter périodiquement le corps social.

- Tenir des réunions (conférences) avec ses principaux collaborateurs.

- Eviter de se laisser aborder par les détails.

- Développer l'activité, l'initiative et le dévouement. Les activités administratives n'agissent que sur le « corps social » (nom donné au personnel) et doivent respecter un certain nombre de principes ou règles.

¹⁴ Fayol recommande vivement de représenter l'organisation par un « tableau d'organisation », c'est-à-dire un organigramme

Les 14 principes d'administration sont :

- La division du travail qui permet de produire plus et mieux avec le même effort grâce à la spécialisation des travailleurs qui deviennent ainsi expérimentés et productifs.
- L'autorité et la responsabilité, en distinguant autorité statutaire et autorité personnelle. L'exercice de cette autorité implique de prendre ses responsabilités, notamment en matière de sanction.
- La discipline qui fait obligation d'obéir selon les conventions établies, et qui dépend essentiellement de la valeur des chefs.
- L'unité de commandement selon laquelle chaque homme ne doit avoir qu'un seul chef¹⁵.
- L'unité de direction : les salariés de l'entreprise ne doivent avoir qu'un seul chef mais aussi, s'ils travaillent dans même but, un seul programme.
- La subordination de l'intérêt individuel à l'intérêt général, les buts de l'entreprise.
- La rémunération doit être proportionnelle aux efforts effectués au profit de l'entreprise.
- Le degré de décentralisation dépend de l'activité et, beaucoup, de la qualité du personnel, sachant que la centralisation est une tendance naturelle ni bonne ni mauvaise en soi.
- La hiérarchie est nécessaire mais ne doit pas empêcher les communications latérales qui le sont tout autant (principe des passerelles).
- L'ordre est à la fois matériel¹⁶, moral et social, même si ce dernier n'est pas facile à réaliser puisqu'il exige « une connaissance exacte des besoins et des ressources sociales de l'entreprise, et un équilibre constant entre ces besoins et ces ressources ».
- L'équité qui est la somme de la justice et de la bienveillance, la justice résultant des conventions établies qui ne peuvent pas tout prévoir.

¹⁵ Fayol s'appose à Taylor sur ce point, considérant qu'un double commandement est source de conflits. Par contre, il préconise de constituer un état-major qui conseille le chef dans l'exercice de sa mission, et la mise en place de « passerelles » faisant circuler directement l'information, sans passer par la hiérarchie.

¹⁶ Le concept d'ordre est illustré par la fameuse formule : une place pour chaque personne et chaque personne à sa place.

- La stabilité du personnel est un facteur de réussite pour l'entreprise, puisqu'il faut du temps au salarié pour bien remplir une fonction. A contrario, l'instabilité de son personnel est considérée comme une maladie de la firme.
- L'initiative, « l'une des plus vives satisfactions de l'homme intelligent » est un puissant stimulant qui doit être encouragé.
- L'union du personnel qui fait la force de l'entreprise est obtenue grâce à l'unité de commandement (principe 5) et au développement des communications verbales « plus rapides, plus claires et plus harmonieuses » que les communications écrites lourdes et lentes.

1.3 MAX Weber (1864-1920)

Né en Allemagne, avocat, Max Weber a connu une vie personnelle agitée (pour à tour monarchiste, libéral...).

Très original, il a néanmoins été influencé par son époque (en particulier en s'opposant aux idées de Marx et de Hegel) : de ses études, il a conclu que les idées ne résultent pas des situations matérielles.

Après avoir étudié l'éthique protestante, les religions et leur influence sur les types d'organisation, il a présenté trois types d'organisation fondée sur la manière dont est légitimée l'autorité :

- L'organisation charismatique, fondée sur les qualités personnelles du leader (Ford, Durant, Renault, Boussac...) qui détient des qualités supérieures (il est « prophète » et forme ses disciples. Cette organisation pose bien évidemment de gros problèmes de succession, chaque disciple se prétendant l'héritier.
- L'organisation traditionnelle dans laquelle l'autorité découle du statut. Elle peut revêtir deux formes : la forme patrimoniale (les employés reçoivent une rémunération de la part du leader), et la forme féodale (de féodale, fief) où les employés ont des revenus propres, sont plus autonomes, le leader les subordonnant par des dons, des bénéfices, par des devoirs et des droits coutumiers.
- L'organisation la plus rationnelle (légale) revêt la forme de l'organisation bureaucratique¹⁷.

¹⁷ Terme inventé par M. Weber, sans le moindre contenu péjoratif, puisqu'il la tient pour la plus efficace qui soit.

Les caractéristiques de cette organisation bureaucratique sont :

- Les personnels sont libres. Ils ne sont soumis à l'autorité que pour le seul accomplissement de leurs fonctions officielles.
- La hiérarchie est une hiérarchie d'emploi, claire et bien définie.
- Chaque emploi repose sur un système de compétence légale bien définie.
- Les candidats aux emplois sont sélectionnés par concours, examens, ou au vu de leurs diplômes ou qualifications détenues : ils sont nommés et non élus.
- Le salaire est fixé, il varie avec l'échelon hiérarchique.
- L'emploi professionnel est la seule occupation de l'intéressé.
- L'emploi s'inscrit dans le cadre d'une carrière en soi, les promotions interviennent sur la base du jugement des supérieurs.
- Il y a séparation entre la fonction et l'homme qui occupe le poste : l'employé n'est ni propriétaire des moyens de l'organisation ni de son poste.
- L'employé doit respecter une discipline stricte dans son travail.

La bureaucratie est rationnelle, car les moyens qu'elle utilise sont expressément choisis pour atteindre des buts spécifiques (comme une machine), et légale, car l'autorité est exercée à l'aide de normes et de procédures.

Les raisons de son efficacité sont :

- Le rejet des préférences personnelles du leader et le rejet des coutumes et traditions.
- La stricte définition du travail et de l'autorité de chacun.
- Une structure hiérarchique contrôlant toute l'activité.
- Des règles écrites prévoyant toutes les situations.
- La présence d'experts connaissant bien leur travail.

Si l'on comprend qu'un tel système puisse être efficace, on peut craindre qu'il ne s'accompagne d'une dépersonnalisation extrême qui permet une grande coordination : tout peut être calculé et l'incertitude est éliminée.

Max Weber constate d'ailleurs que le développement des organisations bureaucratiques touche toutes les formes d'organisation : l'église, les armées, les organisations d'Etat.

Selon lui, le capitalisme a joué un rôle majeur dans développement de la bureaucratie : c'est un système économique fondé sur le calcul rationnel du gain à long terme.

Il établit également un lien entre religion et organisation : pour que le capitalisme s'instaure, et par là, la bureaucratie, il faut que se développe une attitude morale particulière : c'est la religion protestante, après la réforme, qui la provoque le mieux, avec sa croyance dans une rédemption fondée sur une activité créatrice sur terre.

2. Les approches les plus récentes :

2.1. La théorie des coûts de transaction :

Cette théorie est apparue en 1975 et se propose de traiter des relations existant entre le marché et l'organisation, et de leurs influences sur des questions récurrentes comme l'intégration verticale, le processus d'internationalisation ou la structure financière. La théorie des coûts de transaction fait partie de l'ensemble récent des « théories de la firme » qui cherchent à comprendre le fonctionnement des firmes en intégrant des variables nouvelles comme :

- Le comportement des acteurs qui passent des « contrats » entre eux (théorie de l'agence).
- Les compétences : la firme est un système de compétences (théorie évolutionniste).

Définition et hypothèses fondatrices

Dés 1937, R.H. Coase posait que l'entreprise cherche constamment à diminuer les coûts d'accès à la connaissance des besoins du marché et des techniques : si elle doit supporter normalement ses coûts de fonctionnement, elle va tenter d'économiser sur les coûts d'échange ou de transaction, en particulier sur ceux liés à la fixation des prix.

La théorie classique indique que ce sont les marchés qui proposent les prix, et que les agents économiques se réfèrent à eux pour leurs transactions commerciales : la réalité est plus compliquée et coûteuse, puisqu'il faut trouver les clients, négocier, assurer une certaine qualité de la prestation, livrer la marchandise¹⁸. Ces opérations génèrent des coûts, consomment du temps et sont empreintes d'incertitude, d'autant que les individus peuvent être tentés de faire de la rétention d'information, voire de la déformer.

La firme va donc tenter de court-circuiter le marché comme mode d'allocation des ressources et de mécanismes de coordination des activités marchandes.

¹⁸ « De nouvelles théories pour Gérer l'entreprise », PATRICK JOFFRE, ouvrage collectif coordonné par Gérard KOEUNIG. Paris, Economica, 1999.

O.E. Williamson reprendra les thèses de Coase en notant que ce sont les inconvénients du marché qui induisent des coûts de transaction élevés, voire prohibitifs, et promeuvent l'entreprise comme mode alternatif d'organisations des relations économiques : la raison d'être de l'entreprise est de réaliser des économies sur les coûts de transaction.

La définition des coûts de transaction a fait l'objet d'une longue élaboration.

Sa première composante est l'information nécessaire à la recherche du « prix adéquat » sur un marché. Il faut y ajouter les coûts de l'activité de négociation et de passation des contrats, le plus souvent, propres à chacune des transactions.

S'y ajoutent encore les coûts de standardisation, de recherche de la qualité, des conseils juridiques garantissant le caractère légal de certaines transactions, voire divers impôts et taxes.

Un peu plus tard dans sa réflexion, Williamson inclura dans ces coûts, le transfert d'un produit intermédiaire entre deux ateliers de production (dans la mesure où ce transfert ne donne lieu à aucun revenu).

Cette définition très riche fait comprendre pourquoi, selon la forme d'organisation adoptée par la firme, les coûts de transaction seront plus ou moins élevés.

2.1 Williamson :

- Les coûts de transaction ex ante qui correspondent à tous les frais et toutes les activités amont précédant la signature des contrats ; il note que plus les transactions portent sur des biens standardisés à faible contenu informationnel, plus ces coûts sont limités.

- Les coûts de transaction ex post qui correspondent aux coûts d'administration, de surveillance et de contrôle mis en place pour assurer le respect des clauses contractuelles, couvrir les différents aléas survenant dans l'exécution des contrats et, éventuellement, leur renégociation.

A développé une série d'approches de la firme à partir de relations intégrant l'économie, la gestion et diverses composantes de son environnement comme :

- Les droits de propriété.
- L'analyse économique du droit, notamment du droit des contrats.
- Il en a déduit trois spécificités des transactions.

- L'incertitude de l'environnement.
- La spécificité des actifs.
- La fréquence des échanges.

Etudiant l'organisation des firmes à travers les relations existant entre l'intégration et l'indépendance contractuelle, il propose le concept de quasi-intégration des activités, et montre que les entreprises sont sur un quasi-marché.

Les entreprises sont des « structures d'organisation » d'un réseau de contrats, et les approches institutionnelles comparatives¹⁹ conduites montrent que c'est la hiérarchie de la firme, ou la réciprocité des approches contractuelles qui provoque des économies sur les couts de transaction.

Pour lui, l'efficacité d'une institution économique (entreprises de toute forme et toute taille) se mesure par sa capacité à réaliser ces économies.

3. Structure et organisation :

3.1 La structure : la structure définit l'architecture interne d'une organisation et les relations entre ses divers éléments. C'est l'ensemble des dispositifs selon lesquels une firme (ou plus généralement une organisation) répartit, coordonne, contrôle ses activités et, au-delà, oriente ou tente d'orienter le comportement de ses membres.

Le concept de structure donne lieu à diverses interprétations. En effet, la structure peut concerner (A. Desreumaux, 1998) :

- Les éléments de superstructure : ce sont les éléments les plus manifestes, ceux dont l'organigramme donne une description minimum (mode de division du travail, grande outils de coordination...) ; cela correspond à un découpage du type départemental.
- Les éléments d'infrastructure, moins décrits par un organigramme : planification, contrôle, système de récompense ; ils représentent des aspects tangibles, relativement stables de l'organisation.

Il semble pertinent de réserver le terme de structure au premier groupe (élément de superstructure), et de système de gestion au second groupe (éléments d'infrastructure).

La structure apparait donc comme la manière dont sont agencées et articulées les différentes composantes d'un tout.

¹⁹ D'où le nom d'école néo-institutionnelle donné aux tenants de cette théorie.

Appliquée à une organisation, la notion de structure peut se définir comme l'ensemble des fonctions et relations déterminant formellement les missions que chaque unité de l'organisation doit accomplir et les modes de collaboration entre ces unités.

C'est la somme totale des moyens employés pour diviser en tâches distinctes et pour, ensuite, assurer la coordination nécessaire entre ces tâches : répartition des tâches, des responsabilités, mécanismes de coordination, règles et procédures.

A un sens plus étroit, la structure est un agencement particulier de trois catégories d'entités :

- Les organes opérationnels ou d'exploitation (fabrication, vente, conception des produits).
- Les services fonctionnels et de soutien (finances, ressources humaines, entretien).
- Les organes d'état-major aux missions particulières.

3.2-l'organisation :

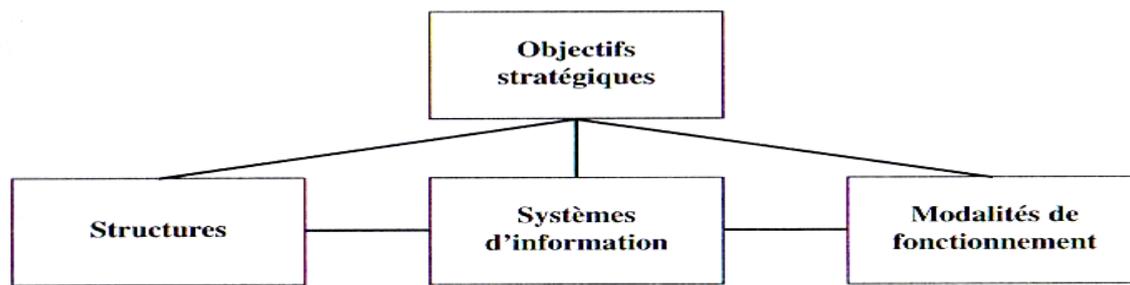
Par organisation, on peut comprendre :

- L'activité d'organiser qui consiste notamment à élaborer une structure, des procédures, un ordre propre au système.
- Le cadre que représente pour ses membres d'état d'un système, après l'action d'organiser, notamment en termes de structure et de culture.
- Une institution sociale en tant que système organisé.

Cette dernière définition est largement partagée dans le langage courant.

Selon l'approche volontariste développée par l'école classique ²⁰, s'organiser c'est concevoir et mettre en place les structures, les méthodes et systèmes nécessaires pour atteindre, dans des conditions optimales et en tenant compte des diverses contraintes de l'environnement, un ou des objectifs déterminés.

²⁰L'école classique se réfère au schéma bien connu. Cette conception est remise en cause par les écoles plus récentes, qui développent une approche plus déterministe considérant que la difficulté de maîtriser l'environnement de la firme, conduit à proposer une séquence très différente dans laquelle l'organisation est liée à une démarche d'adaptation du type :



Source : DESCRUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998, page 180.

Afin d'obtenir des membres de l'organisation les comportements individuels et collectifs adéquats pour atteindre les objectifs, on définira :

- Les principaux mécanismes de coordination et de répartition des rôles et responsabilités.
- Les réseaux de communication entre les services et les personnes.
- Les processus d'information et de prise de décision.
- Les règles internes de fonctionnement (contrôle, gestion....)
- Les principes de réalisation du travail (procédures, notes, méthodes particulières) et de son contrôle.

Dés lors que leurs objectifs stratégiques se modifient, les organisations ou entreprises doivent s'interroger en permanence sur l'adaptation de leur structure.

Ces structures doivent être aussi flexibles que possible pour s'adapter également à l'évolution de l'environnement et aux besoins des clients. Dans cette perspective, il

Est clair que l'organisation doit être au service de la stratégie.

Objectifs. Problématique. Résultats :

- L'atteinte des objectifs de la firme.
- L'optimisation de l'emploi des ressources.
- La maîtrise des processus internes.
- La réduction des dysfonctionnements.
- La capacité d'adaptation et la flexibilité.
- La remise en cause permanente.

3.3 Les grandes modèles d'organisation et leurs conséquences

Selon leur stratégie, leurs marchés, leurs objectifs et modes de management les entreprise sont susceptibles d'adopter divers types d'organisation, dont les principaux sont rappelés ici (v. Giard, 1991).

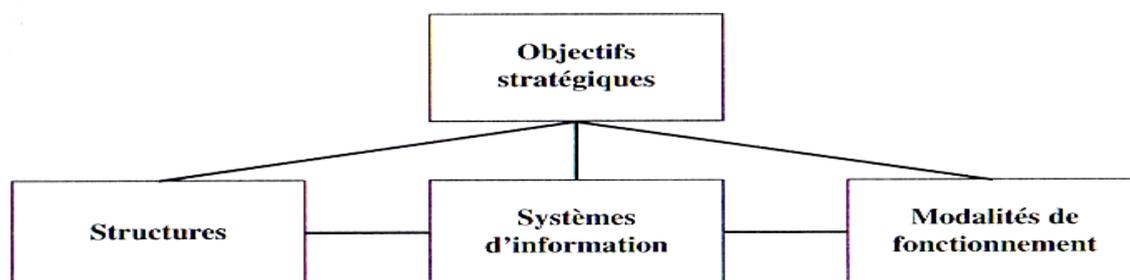
3.3.1. Les modèles classiques

Les modèles classiques d'organisation, toujours très présents, sont fondés sur la place éminente de la hiérarchie qui valorise le rôle des cadres dirigeants selon des spécialités bien définies. La clarification des rôles est normalement facile mais peut ne pas éviter

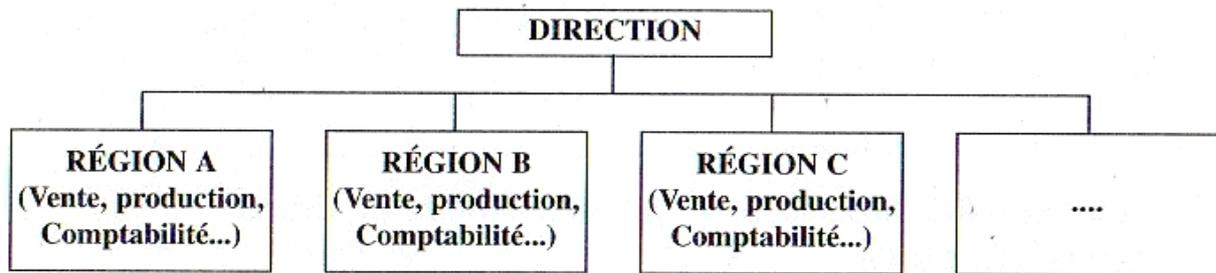
Des risques de cloisonnement préjudiciables à l'efficacité.

Ces types de modèles, s'appliquent bien, en général, dans un contexte de marché stabilisé ou de marché de demande ou dans les secteurs à haute intensité capitalistique.

Structure territoriale :



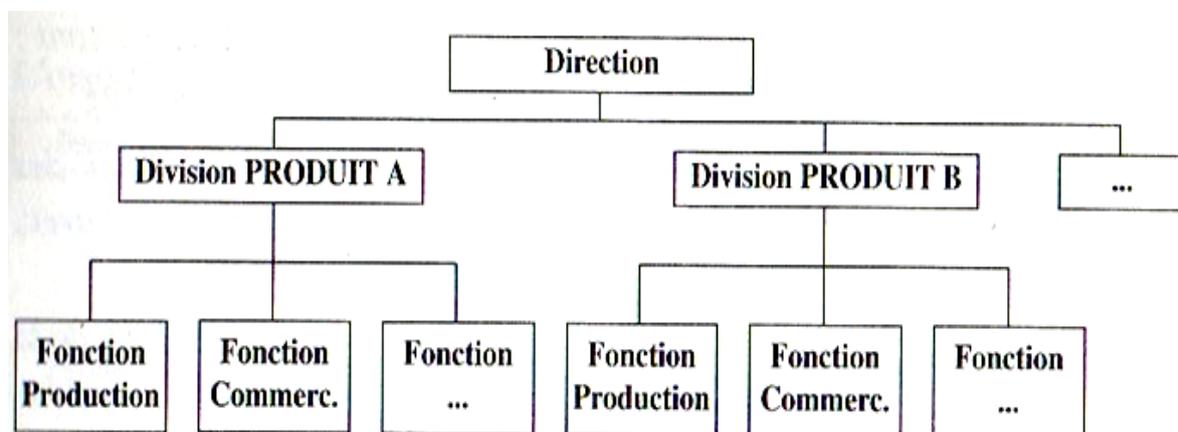
Source : DESCRUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998, page180



Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Délégation importante des responsabilités. • Privilège donné aux marchés et problèmes locaux. • Bonne coordination au sein des régions. • Bonne communication avec les intérêts locaux. • Importance du rôle managérial des dirigeants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte demande en compétences managériales. • Mauvaise répartition des rôles fonctionnels entre les services centraux et régionaux. • Difficulté du contrôle par la Direction.

Source : DESCRUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998

Figure 01 : Structure divisionnelle par produit :

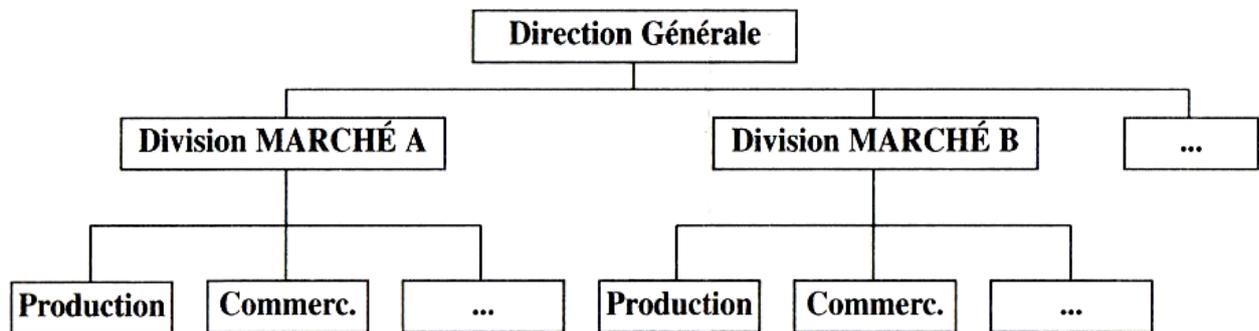


Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Attire l'attention sur les produits. • Responsabilisation des niveaux Produits. • Bonne coordination des activités fonctionnelles. • Accent donné à la formation au management. • Favorise la croissance et la diversité des produits. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte demande de personnes formées au management. • Risque de faiblesse du rôle des services financiers. • Faiblesse des possibilités de contrôle de la Direction.

Source : DESCRUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998,

Figure N° 02 : La structure par marché

Ce type de structure tend à substituer à la structure par produit....



Source : DESCRUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998, page 180

Dans certains cas particuliers, par exemple lorsque quelques grands distributeurs absorbent 80 ...de la production, ou dans le cas du « B to B » (business to business, commerce d'entreprise à entreprise), on voit apparaître des structures par clients (chaque client est géré spécifiquement).

4-la tendance actuelle

Les principaux facteurs influencent les organisations actuelles sont :

- Les nécessités de la conduite de projet.
- les implications des démarches qualité, et de maîtrise des processus en tant que philosophie de l'organisation (avec, notamment, la réapparition du compagnonnage).
- La recherche du déplacement de la valeur ajoutée le long de la chaîne de production, incluant parfois un recours plus ou moins important à la sous-traitance (externalisation d'activités).
- La recherche de la « différenciation retardée » avec ses influences en matière de marque et de système de distribution.
- La diminution de nombre de niveau hiérarchique débouchant sur de nouvelles définitions du rôle des cadres.

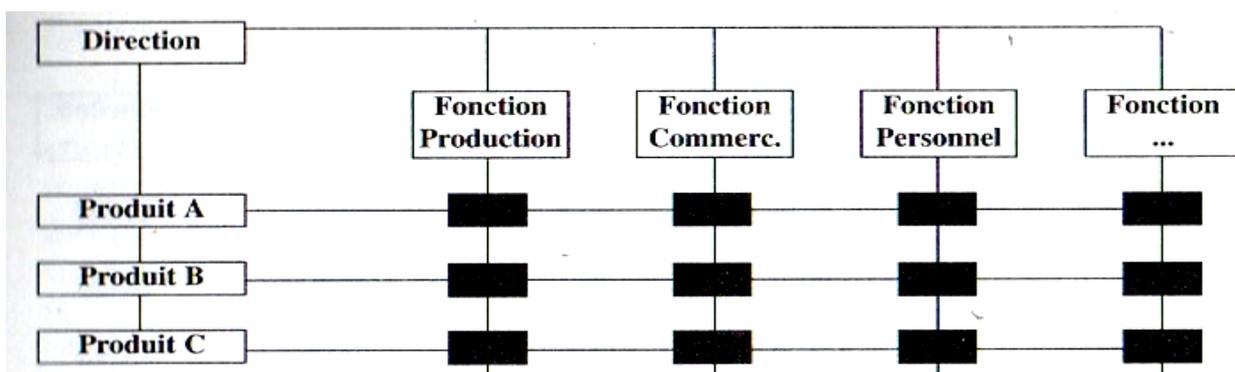
Ces évolutions ont des conséquences directes sur l'emploi des personnes, en particulier :

Le rôle des cadres, dont les fonctions d'expériences, de conseil, d'assistance et de coordination deviennent déterminantes en remplacement et leur fonction hiérarchique traditionnelle.

- Le développement de la responsabilité des intervenants avec de nouvelles définitions des modalités de contrôle des résultats, grâce en particulier au développement des nouvelles techniques de l'information et de la communication.
- Le développement de l'autonomie dans le travail et la prise en compte du « jeu des acteurs » sur lequel ont insisté de nombreux courants pense (approches sociologiques, Ecole socio-économique,...)
- La mise en place d'une nouvelle culture fondée sur l'expectation du changement et de la flexibilité.
- Le développement de la gestion des compétences.
- L'acceptation de la priorité souvent donnée au cash (production de liquidités) dans les objectifs qui peut s'accompagner d'une certaine « désocialisation » du travail.
- L'importance donnée au rôle et à la gestion des équipes.
- La mise en œuvre de nouvelles philosophies de la rémunération privilégiant davantage l'individualisation des salaires.

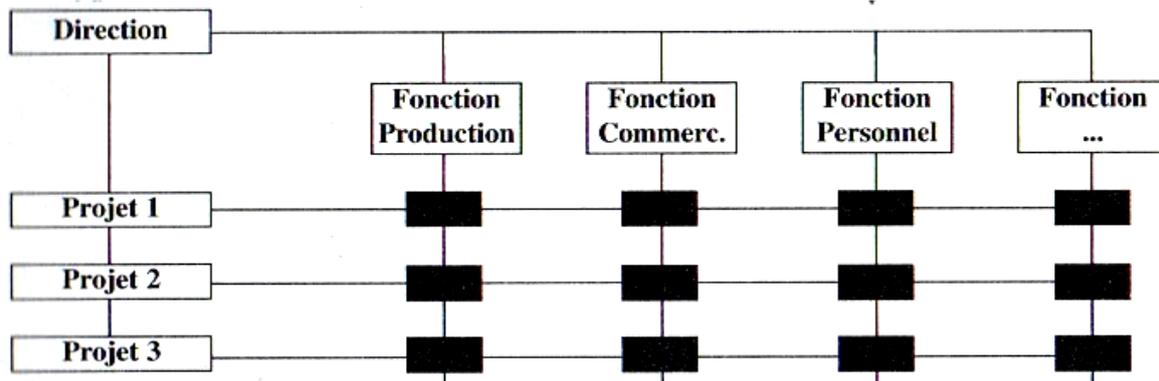
Ces tendances génèrent de nouveaux modèles d'organisation dont les plus fréquents s'inspirent des structures matricielles décrites ci-dessous.

Figure N°03 : L'organisation matricielle produit/fonction (orientation produit)



Source : DESCRUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998, page 180

Figure N° 04 : L'organisation matriciel projet /fonction (orientée projet)

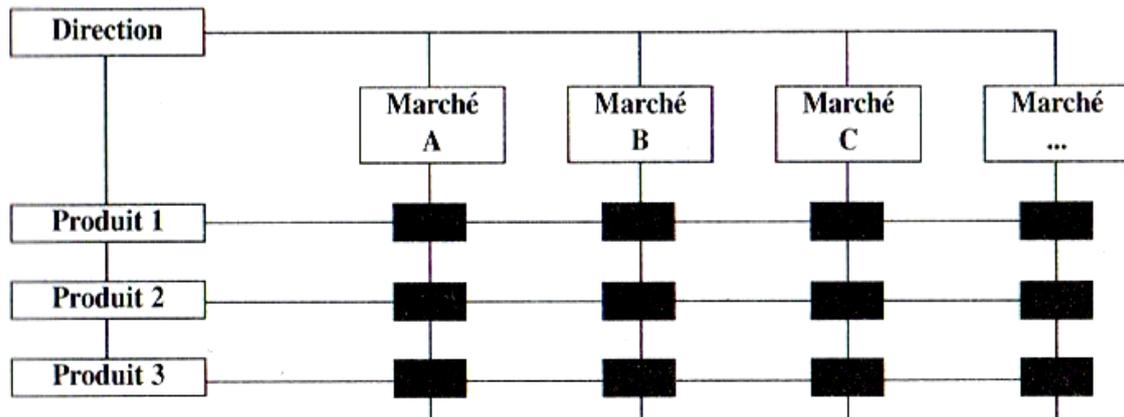


Source : DESCNUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998, page 180

Figure N° 05 : L'organisation matriciel marché/ produit

Ce type d'organisation est très répandu, et se fréquemment dans le secteur agro-alimentaire. La société l'oréal est également organisée sur ce modèle.

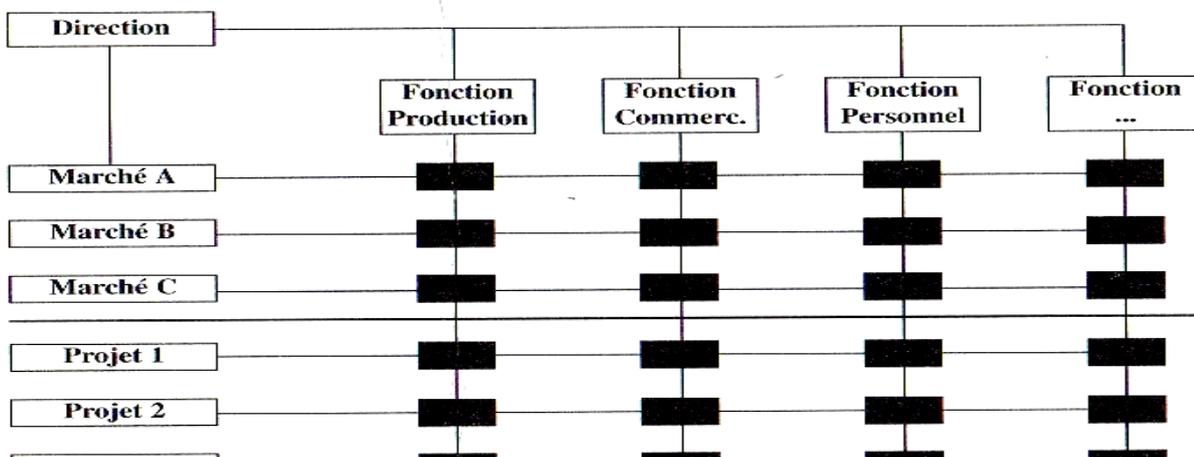
Les directions fonctionnelles sont placées en position de staff.



Source : DESCNUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998, page180

Figure N° 06 : L'organisation matriciel mixte (orienté produit et projet)

Cette organisation correspond partiellement à celle qui a été mise en place à EDF.



Source : DESCNUM AUX-QLAIN théorie des organisations cean édition management et société 1998 Page180

I. Section02 : le management traditionnel. La conception traditionnelle de la gestion publique

Les conditions dans lesquelles les responsables des institutions publiques sont appelées traditionnellement à exercer dans un pays, leurs fonctions peuvent schématiquement être résumées par : Une forte soumissions au droit, une forte centralisation, le recrutement et la gestion du personnel selon un système de carrière, la dilution des responsabilités de gestion par l'application d'un principe fondamental de la comptabilité publique, l'absence de souci de rentabilité..... Dans son sens le plus traditionnel l'administration publique est chargée d'appliquer la loi à travers une série de procédures essentiellement écrites :

Loi, décrets, circulaires, formulaires formant la chaine traditionnelle de l'action administrative.

Forme de fonctionnement est caractérisée par les traits suivant :

- la légitimité est essentiellement légale ; l'administration est légitime parce qu'elle applique la loi.
- son fonctionnement est essentiellement écrit.
- les contrôles sont essentiellement des contrôles formels et a priori.
- l'autorité hiérarchique permet à la légitimité de descendre du haut au bas de la pyramide administrative.
- la fonctionnement administratif est donc fondé sur la stabilité des structures formelles d'action.

Le management à l'évidence représente une forme d'organisation opposée en tout point à la précédente :

- la légitimité et fondée sur la rationalité des décisions et des actions.
- loin de ne se fonder que sur l'écrit, le management utilise volontiers le contact personnel, la parole et l'image.
- les contrôles exercés le sont essentiellement a posteriori ; il s'agit de contrôler des résultats par rapport à des objectifs fixe et non de contrôles a priori des procédures.
- l'autorité de ce fait décentralise.

- le fonctionnement managérial est fondé sur l'adaptation au changement de l'environnement et sur la mobilité

Au cours du XX^{ème} siècle, cette soumission est considérablement développée et encadre très strictement l'action publique. Cette situation correspond théoriquement et historiquement à l'exigence de s'assurer que les décisions des responsables publics sont conformes à ce que souhaitent ceux qui les mandatent, c'est-à-dire la population et ses représentants.

1) Une forte centralisation

Elle se décline d'une double façon : centralisation du pouvoir et des responsabilités à l'intérieur de l'appareil d'Etat est centralisation du pouvoir et des responsabilités à l'intérieur des autres personnes morales de droit public.

De ce principe de centralisation découle une soumission des personnes morales de droit public au pouvoir de tutelle

2) Le recrutement et la gestion du personnel selon un système de carrière

Ce système caractérise les administrations publiques par le fait que les agents publics ont vocation à exercer toute leur carrière au sein de celles-ci, dans les quelles ils avancent principalement à l'ancienneté. La spécificité de la fonction publique correspond à une conception traditionnelle selon laquelle le service public aurait une essence différente des autres fonctions sociales de la découlé. Les agents publics sont recrutés de manière spécifique, rémunérés sur des bases particulières et protégés par leur appartenance à la fonction publique.

3) La dilution des responsabilités de gestion par l'application d'un principe fondamental de la comptabilité publique

Ainsi, l'important est moins de gérer l'argent public de manière optimale que de l'utiliser conformément aux règles prévues par les textes, qui sont censés avoir eux-mêmes défini ce qui constitue une gestion optimale.

4) L'absence de souci de rentabilité :

Elle retentit également sur la rémunération des agents ; ceux-ci sont, dans la théorie classique de la fonction publique, payés en fonction de leurs responsabilités sociales et non en fonction de leurs productivités.

5-la complexité du droit : si nous prenons la réforme de la rémunération des ingénieurs et architectes²¹, son contenu en deux volumes et l'explication de ses principes exige plusieurs heures de formation. De même la nouvelle législation et les réglementations établissant la commission technique d'orientations et de reclassement professionnel destinées à décider du sort des handicapés exige-t-elle de nombreuses heures d'explication. « Le principe nul n'est censé ignorer la loi » semble ici d'autant plus curieux que l'on peut se demander qui en fait peut la connaître.

6 - formation et information.

C'est donc à un effort systématique de formation de ses propres cadres que l'administration doit se livrer tout d'abord. Dans la forme traditionnelle du fonctionnement administratif, cette formation avait lieu essentiellement à travers la diffusion de circulaires d'explication de la loi. Cette façon de faire, si elle correspondait au formalisme bureaucratique (qui est la règle de la chose écrite)

Devenait de moins en moins acceptable. Les services extérieurs avaient souvent du mal à comprendre ces documents et à interpréter la façon dont ils s'inséraient dans le maquis plus ou moins touffu de textes qu'ils modifiaient. Déjà, spontanément, des demandes d'explication par téléphone se multipliaient. Dans le bureau chargé de la réforme. De plus en plus « mais ce phénomène est encore relativement récent », la mise en place d'une nouvelle réglementation s'accompagne d'un programme de formation systématique destinés aux agents des services extérieurs.

7-relation administration-administré et coordination des actions :

La modification des législations suppose d'une part que soit considérée de façon spécifique la façon dont elle affectera la relation administration-administré, d'autre part que l'ensemble de la mesure soit coordonné suivant un plan rationnel dont l'esprit se rapproche de celui du management. Pour le premier point, quelle que soit la force juridique du formulaire administratif, il devient nécessaire de l'adapter aux comportements du citoyen à l'aide d'informations, de formation et d'assistance sous peine de voir se développer un ressentiment à l'égard de l'arbitraire administratif, car une loi que l'on ne peut comprendre ressemble étrangement à une loi arbitraire. Pour le second point il semble que les responsables de modifications législatives agissent de manière encore très empirique. Une analyse systématique des publics concernés, des messages adaptés, des structures à mettre en place,

²¹ Voir à ce propos le moniteur des travaux publics du 23 juillet 1979, Jean-Jacques Veil la réforme de la rémunération des ingénieurs et des architectes.

du langage utilisé devrait permettre une véritable gestion de l'application de la réforme qui deviendrait alors un sous-système délimité auquel le management peut s'appliquer.

Section 03: Crise des langues traditionnelles de la gestion publique

Jusqu'à présent le langage administratif est dominé par le droit. Cependant au fur et à mesure que l'État quittait son rôle d'État-Gendarme pour intervenir comme État-Providence c'est le langage de l'économie qui a pris une place croissante soit à travers les théories micro-économiques soit à travers la macro-économie des analyses keynésiennes. Or ces trois langages connaissent une crise qui correspond à la crise de légitimité.

I- La crise du droit.

Au-delà de la crise du critère du droit administratif ce sont tous les grands principes du droit qui sont mis en question par l'évolution du monde contemporain.

1-1 L'intérêt général n'est plus la panacée.

Encore maintenant l'argument essentiel justifiant les actes administratifs est le fait qu'ils ont été pris en vertu du principe de l'intérêt général. Cette formule, équivalent moderne du « tel est notre bon plaisir » de l'ancien régime semble de moins en moins acceptable. Ainsi A. De Laubadère écrit²² « Certains ont pensé pouvoir se contenter de retenir comme notion clef du droit administratif la notion d'utilité publique ou intérêt général. Mais si cette notion anime effectivement tout le droit administratif, sa portée y est précisément trop générale pour qu'elle puisse notamment servir de critère précis à l'application du droit administratif et à la compétence de la juridiction administrative.»

1-2 Nul n'est censé ignorer la loi.

Ce principe fondamental de l'État de droit qui met d'office chacun à l'intérieur d'un cadre législatif commun est lui aussi battu en brèche. Devant la complexité des lois, règlements et circulaires, la multiplication des interventions de l'État dans tous les domaines créant un écheveau de règles que le plus assidu spécialiste a du mal à saisir, on en arrive à proclamer le principe inverse à savoir que « tout le monde est censé ignorer la loi »²³. Ainsi Monsieur

²²Traité du Droit Administratif, Tome I, André De Laubadère, 1976, LGDJ.

²³Voir compte rendu d'une journée d'étude sur la relation Administration-Administré tenue au CESA le 19 novembre 1979 et parue dans *Equipelement Logement Transport* n° 110, Janvier-Février 1979. ENA - Promotion - Avril 1979, n° 80.

Jean-Jacques Philippe évoquant les rapports du fisc et du public propose-t-il de développer l'information du public, d'établir à tous niveaux des organismes consultatifs et d'y permettre le déroulement de débats contradictoires préalablement à tout contentieux.

C'est la conscience de l'inefficacité de la pure répression qui conduit également à développer le marketing de la loi, celle-ci étant de plus en plus souvent annoncée et expliquée par les mass médias qui prennent avantageusement le relais de l'affichage administratif. Rappelons la proposition de Barnard : pour qu'un ordre soit accepté il faut qu'il soit compris et que son exécution soit possible. Lorsque l'État multiplie ses exigences, il doit s'assurer que faute de pouvoir y souscrire les citoyens n'en viennent, à leur corps défendant, à porter atteinte à son autorité. (Voir par exemple les difficultés d'application rencontrées par la taxe professionnelle ou la taxe conjoncturelle dite Serisette.)

1-3 L'Égalité de tous devant le service public.

Ce principe est en général évoqué pour montrer que les techniques de gestion et en particulier le marketing et son approche en termes de segmentation sont incompatibles avec le fonctionnement des services publics. En fait le marketing souligne surtout que, traités également, les citoyens sont de fait (psycho-sociologiquement) inégaux devant le service rendu. Adapter le service aux divers segments de la demande peut être la seule façon d'assurer l'égalité de fait. On note que le principe d'égalité, s'il domine le fonctionnement du service doit être nuancé pour « faire intervenir les différences pouvant exister dans la situation des usagers »²⁴. De principe juridique l'égalité devient ainsi problème pratique posé à la gestion administrative.

1-4 La continuité et la régularité du service public.

Les changements techniques, démographiques et sociaux sont tels que l'environnement change rapidement. Que signifie alors la continuité du service public lorsque les populations ont changé, des villes se sont construites, des villages se dépeuplent ? Les modes de satisfactions des besoins se transforment au même rythme que les besoins eux-mêmes ; autoroutes, villes nouvelles, TGV sont autant d'éléments de discontinuité dans le tissu social qui rendent l'application du principe plus complexe ainsi que la montre par exemple la redéfinition de la carte scolaire. La continuité du service public est une notion qui devient plus complexe, son principe est assuré si, de fait, sa mise en œuvre est acceptée par le public. L'État prend la responsabilité de la continuité du service public, il remodèle constamment les

²⁴ Voir plus loin dans le chapitre marketing public, chapitre IV

services publics et doit pour cela s'appuyer plus sur une analyse pratique des besoins que sur un principe de droit.²⁵

1-5 Le pouvoir discrétionnaire.

Le 5 mars 1977 se tient un colloque de l'Institut des Sciences Administratives (IFSA) sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Celui-ci est, suivant le Président Kahn, « D'une manière générale... ressenti comme une anomalie qu'on a affecté parfois de justifier par la nécessité de l'action administrative et que certains auteurs- je pense aux paradoxes de M. Venezia- ont même tenté d'ériger en principe de cette action, mais qui ne répond ni aux exigences modernes de la démocratie, ni à la rationalisation du processus de décision. Le pouvoir discrétionnaire se présente comme un pouvoir illimité, tout ensemble omniprésent et omnipotent : l'œuvre de la jurisprudence a toujours été d'en réduire le domaine et d'en réglementer l'exercice ». L'évolution du droit du pouvoir discrétionnaire semble correspondre à l'évolution en trois temps déjà notée de la légitimité publique :

1) Dans une première période à côté des actes de gouvernement se situent des actes de haute administration ou de pure administration dont on se demandait s'ils n'échappaient pas au recours pour excès de pouvoir²⁶. Ceci semble correspondre à l'époque du critère de la puissance publique.

2) La doctrine juridique critiquait l'idée que des actes administratifs puissent échapper au contrôle juridique. Cependant ni La ferrière (1887) ni Michoud (1913) ne pouvait définir de façon précise le domaine du pouvoir discrétionnaire. Suivant le Président Jean Kahn c'est vers 1930 que s'élabore une théorie fondée sur une analyse de la décision. Moyen pour parvenir à une fin face à une situation de fait donnée, la décision administrative était discrétionnaire si, et seulement si l'appréciation et la qualification des faits n'étaient pas contrôlées par le juge (la légalité de la fin poursuivie et l'exactitude des faits, pouvant eux, faire l'objet d'un contrôle juridique)²⁷. Cette proposition redouble la distinction entre le jugement de l'opportunité et le jugement de la légalité. Ce point de vue nous semble correspondre à l'esprit du critère du

²⁵Du point de vue strict du juriste l'argumentation présentée peut être contestée du fait que le sens technique de ces concepts n'est pas le sens commun. En particulier, le sens technique est défini par la façon dont le juge peut faire usage de la notion, façon que retrace la jurisprudence. La science juridique aurait son langage comme la science physique, langage qui ne se comprendrait rigoureusement que dans sa logique interne. Mais justement il apparaît que le droit est différent de la physique en ce que son langage entretient un rapport plus étroit avec le langage commun, qui n'est autre que le rapport entre légalité et légitimité. Nul n'est censé ignorer la loi est un principe de droit et non de physique.

²⁶Voir Cahier n° 16 de l'IFSA, éd. Cujas 1978, article de Jean Kahn, p.9

²⁷Voir Cahier n° 16 de l'IFSA, éd. Cujas 1978, article de Jean Kahn, p.10

service public : la finalité des actes est toujours contrôlée car en elle réside le critère de l'appartenance à la légitimité publique.

3) La troisième période (actuelle) se caractérise par le développement des situations où l'appréciation de fait domine l'acte administratif dont les finalités semblent moins aisément pénétrables : urbanisme, écologie, immigration sont des lieux privilégiés de son développement²⁶. Face à ce développement le juge a tenté de lutter en étendant le domaine de la légalité à ce qui jadis était qualifié de domaine d'opportunité. L'extension de ce contrôle se heurte cependant à une difficulté qui n'est « ni d'ordre technique, ni d'ordre politique : elle est tout naturellement d'ordre juridique, car ce contrôle n'a de sens que si le juge est à même d'énoncer ou de suggérer la règle sur laquelle il fonde sa décision »

Or cette capacité rencontre des limites qui ont conduit le Conseil d'État à élaborer des théories telles que celle de l'erreur manifeste d'appréciation ou de l'atteinte excessive à l'un des intérêts en présence²⁸. Suivant Monsieur Guy Braibant il s'agit par là de « contrôler ce qui est excessif, ce qui est démesuré, ce qui apparaît au juge comme déraisonnable, l'erreur manifeste n'étant qu'un cas particulier de cette théorie plus générale ». Cette tendance qui relève du bon sens et du sens de l'équité rencontre cependant une difficulté juridique soulignée par le Président Kahn : elle n'est possible que si le juge est « en mesure de discerner et d'énoncer les conditions de fait dans lesquels la décision peut légalement intervenir ; s'il n'est pas prêt à faire ce travail, son contrôle s'exerce au hasard, sans principe c'est-à-dire dans une forme qui n'est pas celle du contrôle de la légalité ». Cette discussion semble se situer dans le cadre de la crise du critère du droit administratif : face à l'extension de l'intervention administrative, le contrôle de l'opportunité des actes et de la qualification des faits devient de plus en plus nécessaire en même temps et du fait même que le langage normatif juridique devient moins capable de coder ces actes et ces faits.

Si tous ces principes juridiques gardent leur utilité dans le fonctionnement du contentieux juridictionnel ils ont perdu beaucoup de leur efficacité dans leur aptitude à guider la décision administrative.²⁹

Le plus ancien des substituts au langage juridique de l'administration a été l'économie politique. Cependant l'évolution historique décrite dans le chapitre précédent a également engendré une crise tant de la micro-économie que de la macro-économie.

2. Critique de la micro économique

²⁸ Voir Cahier n° 16 de l'ITFSA, Introduction de M. G. Braibant.

²⁹ *Id. Kahn Jean, p.11*

Le modèle pur de la micro économie se trouve de plus en plus éloigné du fonctionnement concret de l'économie privée. Marchés parfaits, rationalité des consommateurs, absence d'externalités et d'action publique sont autant d'hypothèses nécessaires à la notion d'optimum social au sens de Pareto qui s'éloignent d'une description réaliste des conditions actuelles de la vie économique.

A ces difficultés rencontrées par le modèle micro-économique dans le secteur privé viennent s'ajouter d'autres obstacles dès que l'on traite du secteur public.

Tout d'abord la micro-économie traite de biens divisibles alors que dans le cas de l'économie publique il s'agit le plus souvent de biens collectifs qui sont caractérisés par le fait que tous doivent en consommer la même quantité. Par exemple aucun citoyen ne pourrait choisir de consommer moins de défense nationale que ce que lui impose le choix public. Cette indivisibilité des biens publics connaît un autre aspect : par le jeu du paiement indirect c'est un ensemble complexe de biens et non un produit bien identifié qui sont « acheté » par le citoyen. Ceci conduit le « consommateur » à concevoir sa situation comme lui donnant droit à un certain nombre de prestations.

A ces difficultés viennent s'ajouter celles qui résultent de l'hypothèse suivant laquelle l'acheteur connaît les alternatives offertes. Dans le domaine de l'économie publique cette hypothèse peut difficilement être soutenue. Dans de nombreux cas le produit constituera une innovation sur laquelle les consommateurs peuvent difficilement se prononcer : ville nouvelle, nouveau système hospitalier, etc.. On doit faire appel à des spécialistes : médecins pour la santé, ingénieurs pour l'énergie, urbanistes pour les villes, etc..

La complexité du produit public va encore au-delà de ces considérations : lorsque l'on définit un programme d'enseignement, par exemple, l'effet attendu dépendra pour une part des moyens mis en œuvre et pour une autre part de facteurs environnementaux (le niveau culturel des parents). Ceci, les citoyens sont d'autant moins à même de l'évaluer que ces programmes ont pour effet de transformer profondément ceux qui en sont l'objet. Dans tous ces cas *l'incompétence du public* rend celui-ci peu apte à exercer un choix suivant le modèle du marché.

Enfin, le modèle micro-économique ne permet pas de définir une demande collective à l'aide de l'agrégation des demandes individuelles. De façon générale, la micro-économie néglige l'interdépendance des demandes alors que la pression à la conformité est un phénomène essentiel dans les processus sociaux. Ceci a du reste amené l'économiste américain

Duesenberry à formuler un modèle qui tienne compte de cette dimension ³⁰ des comportements économiques. Ce même souci de réalisme conduit en économie à nommer « effet Veblen » le fait que (conformément à ce qu'enseigne le marketing) un produit peut être d'autant plus désiré qu'il est plus cher et qu'il permet ainsi aux snobismes de la consommation ostentatoire de se satisfaire. De façon plus spécifique à l'économie publique le problème posé est de savoir comment, partant de courbes de demandes individuelles, les agréger (et une simple addition comme nous venons de le voir n'y suffirait pas) afin d'obtenir une règle de décision au niveau de la collectivité. A ce propos le théorème de Arrow énonce qu'il est impossible de construire une fonction de bien-être social à partir des courbes d'utilité individuelles si l'on exige qu'elles soient consistantes (transitive) et non dictatoriales (permettant à des gens différents d'être satisfaits) et si l'on élimine les comparaisons interpersonnelles de bien-être³¹. C'est la recherche de telles comparaisons qui conduit à la construction d'indicateurs sociaux subjectifs qui sont un des éléments du management public. C'est pour répondre à ces objections que le *système des Vouchers* a été proposé d'abord aux États-Unis puis dans d'autres pays. Il consiste à remplacer les subventions aux équipements publics par des droits accordés sous forme de bons *Vouchers* aux citoyens qui peuvent adresser leur demande suivant des processus qui se rapprochent singulièrement alors de ceux du marché. Ce système cependant n'est pas sans inconvénients. Le problème de l'incompétence continuerait à se poser puisqu'il est parfois difficile de s'informer avant d'avoir utilisé le service. La recherche d'informations coûte cher et par là les inégalités sociales seraient réintroduites dans le système. Par ailleurs, pour être efficace, un service collectif doit être offert dans un environnement favorable tant matériel (transports) que social. Enfin on pourrait voir un tel système empêcher des innovations révolutionnaires qui feraient prendre un trop grand risque aux établissements qui choisiraient une telle orientation.³²

3- Critique de la macro-économie.

Une manière d'écrire l'histoire serait de dire que la macro-économie et en particulier l'approche keynésienne se serait développée à cause de l'incapacité relative de la micro-économie à résoudre les problèmes de l'économie publique. Ainsi, en tenant compte du caractère essentiel et singulier de l'État dans l'économie, une théorie de l'État

³⁰ Duesenberry James S. *Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Oxford University Press, 1967, 128 p.

³¹ Pour un développement complet de ces questions, voir : « L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques. » Xavier Greffe. *Economica* 1972.

³² On peut également analyser ce système de tickets ou de bons donnant droit à une certaine catégorie de services comme une monnaie spécialisée propre à un secteur d'activité.

interventionniste ou État providence pouvait succéder à la fiction désormais caduque de l'État gendarme. De nombreux outils de la gestion économique de l'État et en particulier la comptabilité nationale sont issus de ce courant de pensée.

Cependant cette approche connaît à son tour une période de contestation qui pour être plus récente n'en est pas moins radicale. Elle tient essentiellement en deux points : le premier relatif à la politique conjoncturelle, le second relatif à la politique à long terme.

3-1 Au niveau de la politique conjoncturelle.

La politique en matière de dépense publique devait assurer un équilibre de plein emploi. Le développement chronique de l'inflation a rendu insuffisant ce type de mesure. Devant contrôler l'inflation et assurer la croissance, les responsables de l'économie ont dû accepter de voir se développer conjointement la stagnation et l'inflation. Cette limitation de l'efficacité de la politique économique est rendue encore plus aiguë par la perméabilité de l'économie à la conjoncture internationale qui rend en partie illusoire la maîtrise des agrégats nationaux.

3-2 Au niveau de la politique à long terme.

La politique économique depuis la seconde guerre mondiale était fondée sur la croissance rapide du Produit National Brut. Dès les *années soixante* cette approche quantitative est mise en cause en particulier par le Club de Rome qui souligne le problème posé par la limitation des ressources naturelles. Cette analyse appuyait les mouvements écologistes qui se faisaient les protecteurs de toutes les ressources naturelles et de l'environnement endommagé par l'industrie. La pollution et en général toutes les externalités deviennent les thèmes de critiques adressées à la société de consommation. Le PNB, est-il argumenté, devrait être mesuré en tenant compte des nuisances qui viennent amputer le bien-être de la population. Les indicateurs économiques quantitatifs sont mis en question et des indicateurs sociaux sont élaborés dès la fin des années soixante.

On remet en cause l'idée de croissance et avec elle la notion que l'abondance permet de répartir un gâteau toujours plus grand entre les citoyens. La croissance était un des éléments qui assurait le concours de tous à la production, l'inégalité et le chômage deviennent des thèmes importants et la croissance qualitative devient plus que jamais le substitut de la croissance quantitative. Or le qualitatif c'est au premier chef ce que saisissent le mieux les sciences sociales telles que la sociologie et la psychosociologie.

Conclusion

Au terme de ce chapitre, nous en déduisons que la conception du management traditionnel s'inscrit dans une logique instrumentale, où l'exécution des tâches se fait d'une manière hiérarchique, cette tendance a produit des carences dans le fonctionnement administratif ou la routine s'illustre comme un mode de régulation, compte tenu de ses insuffisances, un nouveau concept du management est apparu dans le service, et qui fera objet de notre second chapitre. Il s'agit de nouveau management public et la modernisation de l'administration publique, notamment l'utilisation de nouvelle technologie d'information et de télécommunication.

Chapitre II :
**Le nouveau management
public et la modernisation
de l'administration
publique**

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

Introduction

Né de la crise des finances publiques, de la poussée du néo-libéralisme économique et de la théorie des choix publics, le nouveau management public a tenté d'intégrer à la sphère publique des concepts traditionnellement réservés au secteur privé¹, ce phénomène a profondément bouleversé, si ce n'est la mécanique des organisations proprement dites, du moins notre manière d'entrevoir leur fonctionnement et leurs finalités en tant que prestataires à la fois du service et de légitimité publique.

Même dans les pays où un tel phénomène n'a pas été mis en avant, de profondes volontés de changement ont été exprimées.

C'est le cas aussi de l'Algérie qui manifeste, à travers les déclarations des autorités politiques, une grande volonté de réforme de son système administratif.

Section 01 : l'émergence du management moderne

Durant cette section on va présenter les spécificités et l'émergence de la nouvelle gestion publique dans les différents pays.

1. La spécificité de la gestion des organisations publiques

Le management d'une institution, d'une collectivité ne ressemble pas tout à fait à celui d'une entreprise. Cependant il y a des points communs comme la gestion des ressources humaines, la mise en place des règles et procédures, la gestion des projets.

Mais, sur certains aspects, le management public reste très spécifique. Il doit s'accommoder à un environnement complexe composé :

- D'une multiplicité d'acteurs et d'institutions, d'horizons et de nature très différente
- De territoires et compétences variées.
- Il doit s'accommoder à un cadre législatif et réglementaire très dense (constitution, lois régissant l'Etat et ses institutions, lois de finance ect.....).²

Selon V-M. Santo et P-E Verrier (1997), il y a cinq composantes qui permettent de caractériser les organisations publiques :³

- Les poursuites des finalités extérieures : alors que l'entreprise privée poursuit, d'une

¹ Jean-Patrick Villeneuve, citoyens, clients et usagers face à l'administration publique les bases d'une relation difficile, working paper de l'IDHEPA no 6/2005, décembre 2005.

² Jean-Patrick Villeneuve, citoyens, clients et usagers face à l'administration publique les bases d'une relation difficile, working paper de l'IDHEPA no 6/2005

³ V-M Santo et P-E Verrier, que sais-je le management public, presses universitaires de France, 2^e édition : 1997, Paris

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

manière autonome une finalité interne de suivi et de développement, les organisations publiques sont soumises à des finalités externes définies et imposées par la loi (défense nationale, éducation, état civil, aide sociale,.....)

- L'absence de rentabilité capitaliste.
- Des missions assurées en concurrence nulle ou imparfaites.
- Des systèmes complexes et extrêmement cloisonnés.
- Une soumission de l'action administrative au politique.

La gestion des affaires publiques d'une organisation publique, à la différence du secteur privé, comporte deux dimensions :⁴

1.1. La gestion des organisations publiques

Qui ne diffère guère de la gestion des entreprises du secteur privé. La gestion consiste à faire l'aller-retour entre les ressources et les réalisations. Les impératifs de gestion sont identiques : l'objectif consiste à générer des produits et services en évitant de consommer trop de ressources pour le faire. Seul différence de taille : les organisations publiques n'ont pas vocation à réaliser des profits, elles ont souvent même pour mission de redistribuer des ressources.

1.2. Des obligations de service public

De nature politique et juridique qui participe très fortement à la légitimité des services administratifs et se sont fondé sur le respect des principes. Cette légitimité (primaire) est de plus en plus complétée par une autre forme de légitimité appelée secondaire ou les acteurs des politiques publiques recherchent une reconnaissance par la qualité de leurs prestations à l'attention des acteurs sociaux.

Selon **Yvon Pesqueux** (2006) : « l'une des caractéristiques de la nouvelle gestion publique est bien d'insister sur la recherche de l'efficacité organisationnelle et l'amélioration de la qualité des biens et services offerts par les services administratifs).

Depuis les années 1970, un vaste chantier de réformes a investi la sphère publique, redessinant ainsi les contours de cette (nouvelle gestion publique). Selon Emilie soufflet et olivier keramidas (2010) « malgré l'incroyable capacité des organisations publiques à

⁴ Cours Dsy 222 (professeur yvon pesqueux)-2005/2006 master professionnel spécialité prospective, stratégie et organisation, fiche de lecture paradoxes de la gestion publique, Yves emery et David Giauque éditions l'harmattan-2005

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

résister aux projets de réforme qui leur sont appliqués ont des répercussions sur les rôles, et les conditions de travail des acteurs publics, ces derniers sont amenés à modifier en conséquence leurs manières de travailler ».⁵

Les organisations publiques se doivent aujourd'hui d'être efficaces, efficaces et économes. Pour cela, l'entreprise privée semble représenter le modèle à suivre s'opposant à une bureaucratie symbole de tous les dysfonctionnements (f.gangloff, 2009). Les gouvernements des pays occidentaux mettent ainsi en place des réformes visant à l'introduction d'une (culture de la performance). Pour certains auteurs nous assistons à la naissance d'une nouvelle organisation dite (poste-bureaucratique) et d'un courant de réflexion sur le (new public management)⁶.

2. l'émergence d'une nouvelle gestion publique :

Comme nous venons de voir, sous les contraintes que les organisations bougent, le besoin de réforme est ressenti d'une manière accrue et les Etats n'ont plus d'autre choix que de tourner vers la réforme de ses appareils administratifs.

Il y a bien aujourd'hui, une remise en cause profonde des valeurs, des normes d'actions et des modes opératoires de l'administration, qui conduit à s'interroger sur sa capacité à répondre aux défis actuels de la société.

Pour M.Djouldem (2005) cette crise est multiforme dans sa manifestation⁷ :

- **Une crise cognitive** : c'est-à-dire l'incertitude de sens qui affecte les mécanismes d'explication sur ce que fait ou ne fait pas l'administration.
- **Une crise normative** : c'est-à-dire une remise en cause des normes et procédures qui encadrent et définissent la conduite de l'action publique.
- **Une crise de médiation** : c'est-à-dire une panne de mécanismes qui organisent et activent le dialogue entre les divers groupes de l'Etat.
- **Une crise de légitimité** : c'est-à-dire une perte de confiance progressive dans l'action de

⁵ Emilie soufflé et Olivier keramidas (2010), (De la compétence vers le talent managérial: le sens collectif de la performance publique, institut de management et de gouvernance Territoriale.
<http://medeu.org/documents/med3/soufflekeramidas.pdf>

⁶ Florance Gangloff, le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, publié dans (la place de la dimension européenne dans la comptabilité contrôle audit, Strasbourg :France, 2009.

⁷ Djouldem M, (rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique) acte du colloque international (le changement dans l'administration), revue de l'école nationale de l'administration N 25, 2003, centre de documentation et de recherches administratives, Alger.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

l'Etat et son personnel politique et administratif.

La légitimation de l'intervention publique par le concept de la puissance publique a pris une importance toute particulière, les pays industriels étant confrontés et la qualité des services publics, Thierry Le Nedic⁸(2009) voit que ces pressions s'accompagnent d'une démarche de plus grande obligation pour les pouvoirs publics de rendre compte de leur action. Ainsi, des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé, se sont peu à peu répandues dans la sphère publique, constituant le courant du **new public management** également nommée et sous des formes diverses, l'ensemble des pays occidentaux et de multiples pays en développement.

2.1. On peut citer quelques exemples concrets

Canada : le Canada de Mulroney, puis de Chrétien, et le Québec de Bouchard suivirent dans les années 1990 ; au Québec, le projet de loi 82, voté en mai 2000, intitulé le nouveau management public⁹ comme fondement de l'administration publique. Il ne faut pas oublier aussi que le Canada a réformé sa fonction publique fédérale en 1994 et a introduit un système orienté vers les résultats en 1997.

France : en France, après des tentatives infructueuses dans les années 1960 et 1970, les réformes qui sont mises en œuvre actuellement, qu'il s'agisse de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF en 2001) ou de la revue générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, s'inscrivent dans ce mouvement¹⁰.

La NGP elle-même, a succédé à de nombreuses tentatives de modernisation du secteur public comme le **planning programming system** (PPBS) aux États-Unis ou la rationalisation des choix budgétaires (RCB) en France. Ces techniques budgétaires, mises en place dans les années 1960, avaient pour finalité un meilleur emploi des fonds publics. Elles se focalisaient, une fois les objectifs des projets définis, sur leur évaluation par le biais d'études coût-bénéfice ou coût-efficacité. Théoriquement fondés, ces mécanismes ont cependant fait face à de nombreux obstacles dans leur application, essentiellement en raison de leur complexité¹¹.

⁸ Thierry Le Nedic, la performance dans le secteur public : outils, Acteurs et stratégies l'expérience de La ville de Paris, master 2 recherche, mention sciences de gestion, Ecole des mines de Paris, septembre 2009.

⁹ Florence Piron, (la production politique de l'indifférence dans le nouveau management public), Anthropologie et sociétés, vol.27, n 3,2003.

¹⁰ Ibid

¹¹ Anne Amar, Ludovic Berthier, (le nouveau management public : Avantages et limites), colloque RESER, 28 septembre 2006.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

Ces expériences ont contribué à l'émergence de la nouvelle gestion publique au début des années 1980 dans un contexte économique marqué par le choc pétrolier et l'apparition dans la plupart des pays occidentaux d'un chômage de masse¹².

Selon A. Amar et L. Berthier(2006) les causes de l'émergence du NMP sont multiples¹³ :

- D'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public.
- D'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néolibérale.
- De surmonter l'existence de crises financières.
- De résorber une crise économique et politique.
- D'un besoin de changement (aux niveaux des administrations au niveau local).

2.2. La conceptualisation du nouveau management public

Issu des théories contemporaines du management destiné au secteur privé, le Nouveau management public, aussi appelé Nouvelle gestion publique (NGP), est d'abord une forme de gestion « post-bureaucratique », adoptée graduellement depuis les années 1980, par des pays de l'OCDE comme on l'a déjà vu- désireux de moderniser leur administration publique¹⁴.

Le Conseil économique et social des Nations Unies dans sa 5^e session en 2006 a présenté quelques définitions de base sur cette nouvelle mouvance managériale.

Pour certains auteurs, la Nouvelle Gestion Publique appelle un changement de culture dans l'administration publique, qui doit devenir « souple, innovante, créative, entrepreneuriale et dynamique au lieu de s'enfermer dans des règles et des procédures bureaucratiques et de s'intéresser aux moyens plutôt qu'aux résultats ».

Certains reprochent aux partisans de la NGP de « concevoir les fonctionnaires comme des entrepreneurs, des agents à la recherche de partenariats avec le secteur privé ».

P. Haynes (2010) voit que l'expression de La (NGP) est utilisée dans l'univers de la gestion pour décrire l'avancée des idées et des méthodes du secteur privé dans le champ

¹²Thierry LE NEDIC, op.cit.

¹³ Anne Amar, Ludovic Berthier, op.cit.

¹⁴ Florence Piron, (la production politique de l'indifférence dans le nouveau management public Anthropologie et sociétés, vol. 27, n 3, 2003.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

de l'administration publique¹⁵.

Selon Audrey Bécuwel (2005), l'idée générale du NMP est de rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux des entreprises privées en donnant moins d'importance à l'application des règles et procédures administratives voire bureaucratiques¹⁶.

Ainsi, on peut dire que cette nouvelle conception du secteur public, s'oppose à l'idéal type wébérien de la bureaucratie et donc, il est utile de rappeler les six (06) règles qui régissent le fonctionnement propre de la bureaucratie classique établit par Max Weber¹⁷ :

1. Les aires de compétence des secteurs d'activité sont déterminées par des règles administratives ou des lois.
2. La hiérarchie administrative comprend différent niveaux d'autorité.
3. La gestion des affaires administratives repose sur des documents écrits de type officiel.
4. Les tâches de gestion sont effectuées par des experts.
5. Les fonctionnaires travaillent en principe à temps plein et leurs heures de travail sont fixes.
6. La gestion administrative respecte des règles stables et détaillées.

Les principales différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le Nouveau Management Public sont présentées dans le tableau suivant :

Si l'on se penche maintenant du côté des principes et outils de gestion promulgués par les réformes de NGP, nous pouvons résumer les éléments suivants¹⁸

¹⁵ P.haynes, l'évolution des tendances de l'emploi dans la fonction publique : crise de savoir ou occasion d'actualiser les connaissances) télescope, hiver 2010, vol. 16, n 1.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Jean mercier, l'administration publique : de l'école classique au nouveau management public, les presses de l'université Laval, 5^e tirage, Canada.

¹⁸ YVES Emery et David Giaque : différenciation et intégration de l'emploi public en mutation, processus de différenciation – intégration entre l'emploi public et privé, [soc.kuleuven.be/lo/egpa/HRM/jubjana/Emery et Giaque.pdf](http://soc.kuleuven.be/lo/egpa/HRM/jubjana/Emery%20et%20Giaque.pdf).

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

Tableau II-1 : Comparaison des administrations de types wébérien ne et NMP

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	_ Atteindre les résultats, _ Satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	(Délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités des politiciens /administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	division, spécialisation	autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	Avancement au mérite, à la promotion avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme
Contrôle	indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : Anne amar, ludovie Berthier, (le nouveau management, avantages et limites), colloque RESER, 28 septembre 2006.

Section 02 : les différents outils du management public moderne

L'introduction de nouvelles techniques de management dans la gestion des organisations publiques s'est traduite par l'apparition de termes nouveaux visant à qualifier ces nouveaux systèmes de gestion.

Parmi ces nouvelles techniques employées, figure un ensemble de méthodes destinées à formaliser les approches globales de la gestion des organisations publique.

Ces techniques aident à optimiser l'usage des ressources d'une organisation en vue de réalisation de plusieurs objectifs (efficacité, socio-économique, qualité de service.....)

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

Tableau II-2 : Eléments constitutifs de la nouvelle gestion Publique

Principes de la NGP	Outils de la NGP
Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration.	Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs.
Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).	Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement.
<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la hiérarchie. - Amincir les bureaucraties. - Décentraliser certaines tâches administratives. - Déléguer la gestion au niveau le plus bas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles. - Déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite.
<ul style="list-style-type: none"> - Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), - Déréglementation des monopoles publics (les usagers choisissent librement leurs fournisseurs)
<ul style="list-style-type: none"> - Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. - Utiliser de manière efficiente les ressources publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) - Comparaison de différents prestataires (benchmarking).
Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus). - Chartes de service public enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.

Source : Yves Emery et David Giaque, op.cit.

Si on résume ce tableau, on va trouver que les thèmes les plus récurrents du Nouveau management public, sont les suivants :

- Donner une plus grande « flexibilité » à l'organisation du travail (au détriment des hiérarchies traditionnelles) ;
- Accorder la priorité au client et à sa satisfaction (et non plus à l'organisation) ;
- Privilégier une orientation marquée vers les résultats et l'imputabilité (et non plus vers

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

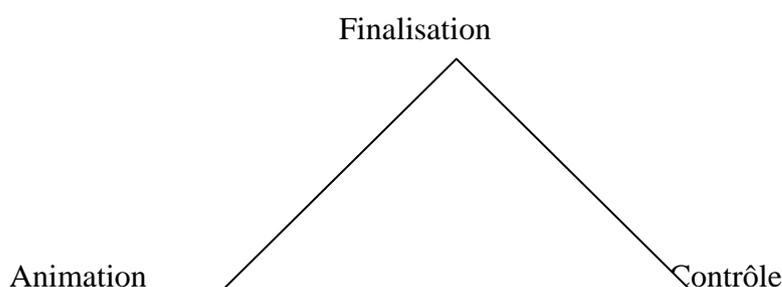
les méthodes et les procédures)¹⁹;

- Accorder une Plus grande autonomie aux dirigeants et responsabilisation sur des résultats attendus par les usagers (principale of accountability)²⁰ ;

Tout cela dans le but d'atteindre les idéaux de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie. En adaptant ces 3 « E » à la fonction publique, cela va nous donner les éléments suivants (F. Piron 2003 :50) :

- Gestion par résultat,
- Décentralisation,
- Privatisation de certains services (sous-traitance),
- Avènement des marchés publics,
- Responsabilisation accrue des employés,
- Planification stratégique,
- Orientation vers les services aux citoyens.
- La création d'unités autonomes de services » puis d'agences » au sein de la fonction publique en est aussi l'un des résultats

Il est possible de classer les outils de gestion en trois catégories interdépendantes : les outils de finalisations, les outils de contrôle et les outils d'animation. Aucune de ces catégories ne peut prétendre, à elle seule, apporter de solution globale à l'ensemble des problèmes rencontrés par une organisation publique. C'est précisément dans la recherche d'équilibre entre finalisation, contrôle et animation que les problèmes doivent être inscrits



Source : Manuel-viriato Santo, pierre-Eric Verrier, le management public, paris 1993, page 165

Malheureusement, les outils de gestion sont soumis aux effets de mode et aux pressions du marché de l'organisation. Les administrations, qui ont connu pendant des années une pénurie

¹⁹ Florence piro, op.cit.

²⁰ Thierry le nedic, op.cit.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

d'outils de gestion, sont aujourd'hui confrontées à une saturation instrumentale de leur management qui occulte les objectifs qu'elles poursuivent.

Malgré la similitude des termes et des appellations avec le management privé, les instruments de gestion doivent être adaptés aux contraintes et aux spécificités des administrations. Il convient également de s'interroger, tout au long de l'analyse, sur l'intégration de chaque outil dans le système de gestion de l'organisation ; l'on ne peut prétendre faire de « la comptabilité analytique » lorsque l'on fait simplement de la comptabilité des engagements, faire du « contrôle de gestion » lorsque l'on s'est contenté de débaptiser d'anciens services en « centres de responsabilités », ou faire du « marketing » parce que l'on met une boîte à idées à la disposition des usagers

Comme la moquette dans les bureaux en 1960, les études de stratégie en 1970, les micros ordinateurs en 1980, les séances de coaching des années 2000, les outils modernes de gestion assurent dans les administrations, à cotés de leur rôle purement instrumental, une fonction emblématique qui survalorise les décideurs publics.

1-Les outils de finalisation :

En accord avec l'approche systémique des organisations, le système de finalisation présent dans toute organisation vise principalement à en déterminer les objectifs la composant.

Les objectifs d'une organisation doivent former un ensemble pyramidal et cohérent. La base de la pyramide est composée d'un ensemble d'objectifs quantifiés, suffisamment précis pour pouvoir influencer l'activité des opérateurs. Ensuite, à un niveau intermédiaire les axes stratégiques sont généralement formulés de manière qualitative visent à exprimer les grandes options qu'il conviendrait de mettre en œuvre afin d'atteindre les finalités de l'organisation dans ce schéma théorique. l'on trouve le niveau d'objectifs le plus élevé et, corrélativement 'celui dont l'expression garde le caractère le plus général. les finalités sont le reflet du système de valeurs d'une organisation ; elles forment les règles du jeu en vigueur en leur sein et dans leurs rapports avec l'environnement. aussi définiront –nous à la suite de P. Tabatoni et P. Jarnirou le système de finalisation en tant que « processus d'orientation des activités qui détermine leur nature, leur localisation, leur niveau leur distribution temporelle leur composantes opératoires principales en référence à des principes d'action collective définis ou simplement pratiqués par les décideurs ». ²¹

Pour ce qui concerne les organisations publiques, nombreux sont les obstacles qui s'opposent

²¹ . P.Tabatoni et P. Jarniou, les systèmes de gestion. Politiques et structures, paris, PUF, 1975, P.57

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

à l'existence d'un système de finalisation aussi convergent que celui qui vient d'être présenté. Néanmoins, certaines expériences ponctuelles ont pu être menées qui seront présentées ci-après.

Finaliser une organisation, lui assigner des objectifs portant tant sur le court que sur le moyen terme, est une étape déterminante de la démarche managériale.

Les outils généralement utilisées sont d'une part, la stratégie entendue comme une méthodologie d'affectation des ressources afin d'assurer le développement de l'organisation et d'autre part, la direction participative par objectifs (DPPO)

Et le budget base zéro (BBZ), davantage tournés vers la détermination des objectifs de gestion.

1-1 L'analyse et la planification stratégique ; démarches largement répandues auprès des entreprises, visent à assister la direction générale dans sa mission de pilotage stratégique de l'organisation.

Dans les administrations publiques françaises, les centres de décision sont marqués de longue date par le sceau du centralisme. Par conséquent, il peut paraître paradoxal de parler de stratégie à propos d'une organisation publique dont le sort dépend largement de l'échelon central.

Pourtant le double phénomène de décentralisation et de déconcentration des activités a ouvert de nouveaux horizons en élargissant les marges de manœuvre de la plupart des services. Désormais, de nombreuses organisations publiques font, peu ou prou, de la stratégie ; parfois même sans le savoir, c'est à dire sans que cela donne lieu à une réflexion organisée et formalisée, à l'instar des stratégies des entreprises privées. Il convient en premier lieu de revenir sur la notion stratégie afin de montrer ensuite la pertinence de son application à certaines organisations publiques. Le cas des communes fera l'objet d'un développement particulier.

L'origine militaire a longtemps marqué la pensée stratégique de l'organisation. L'on peut ainsi expliquer le peu d'intérêt porté pendant de nombreuses années à la phase de mise en œuvre considérée comme (allant de soi) et se situant de fait en dehors du périmètre d'intérêt des stratèges.

A la suite de P. Tabatoni et P. Jarniou, nous définirons la stratégie comme « un choix de critères de décision dites stratégique parce qu'elles visent à orienter de façon déterminante et

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

pour le long terme, les activités et structures de l'organisation ». ²²

Ainsi, le concept de stratégie paraît-il indissociable des notions de marge de manœuvre et de forces concurrentielle.

Tout d'abord l'existence de marges de manœuvre exploitables par les dirigeants est une condition préalable à la démarche stratégique : il ne saurait y avoir de réelle stratégie dans une organisation dont le périmètre d'activité est entièrement contraint ou dont les produits sont définis par loi.

De même, on considère généralement qu'une organisation doit procéder à la mise en œuvre de stratégies pour mieux tirer parti d'un environnement marqué par la présence de forces concurrentielles qui risque de mettre en péril sa survie. Pour ce qui concerne le milieu industriel, M. Porter cite cinq dangers qui ont une portée majeure : la rivalité entre firmes existantes, la menace de nouveaux entrants, le pouvoir de négociation des fournisseurs et enfin la menace des produits ou services substituables. (2) ²³

Ainsi définie la démarche stratégique paraît, en milieu public, peu pertinente du fait notamment de l'absence de marges de manœuvre stratégiques et du caractère illégitime de la concurrence

Les marges de manœuvre des organisations publiques en matière d'affectation des ressources sont largement contraintes par des dispositions statutaires : le principe de spécialisation des organisations publiques constitue, en effet, l'un des piliers du droit administratif. Si une organisation publique s'avise, par exemple, de diversifier son activité, les corps d'inspection ou le juge administratif ne tardent pas à relever le fait, et à sanctionner l'élargissement, non prévu par la loi, des périmètres d'intervention .

La concurrence peut revêtir pour une organisation publique deux aspects : concurrence avec une autre organisation publique(1), ou une concurrence avec une entreprise privée. Nombreuses sont désormais les organisations publiques qui, de fait, se trouvent en concurrence avec des entreprises. C'est le cas à l'évidence du secteur hospitalier, mais aussi de certains établissements publics de l'Etat ou encore, de manière plus inattendue, de diverses organisations publiques gestionnaire d'activités telles que les loisirs.

Nous nous en tiendrons à deux exemples relatifs à des secteurs différents de l'action

²². Ibid. p.66

²³ M.E. porter, choix stratégiques et concurrence, paris, Economie, 1982, p.4

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

publique :

-Les Directions départementales de l'équipement (DDE) se trouvent confrontées, dans le domaine de l'aménagement urbain, à une concurrence accrue de la part tant d'organismes privés (bureaux d'étude) que d'entités publiques (agences techniques départementales).

Mais alors que les administrations font l'expérience d'une concurrence de plus en plus vive, les entreprises du secteur concurrentiel cherchent à diminuer l'intensité de celle-ci. Ainsi, la recherche d'alliances est devenue un volet non négligeable de la stratégie des entreprises, la recherche de la sécurité au travers d'alliances stratégiques, se substitue à la compétition frontale ; on peut dès lors observer une remise en cause partielle du dogme de l'affrontement concurrentiel.²⁴

Aussi, la démarche stratégique trouve-t-elle à s'appliquer, mutatis, dans les organisations publiques.

Des pratiques stratégiques sont d'ores et déjà repérables dans certains secteurs de la puissance publique.

Nous nous bornerons à citer ici deux exemples particulièrement significatifs : l'existence d'un centre d'analyse stratégique au niveau de l'Etat, et la recherche de formules de coopération entre organisations.

Créé en 2006 à la suite du commissariat général au plan, le Centre d'analyse stratégique assure des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision, pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques dont l'Etat a la charge. Il est rattaché au premier ministre, et est chargé d'alimenter par ses avis les orientations stratégiques dans les grands domaines de sa compétence.

Sans doute est-il ambitieux de définir une stratégie pour l'ensemble de l'Etat.

Du fait de la rationalité politique, comme le rappelle E. Chelimsky²⁵ « tout acte politique est un compromis. Quand une loi est formulée au Parlement ou ailleurs, il s'agit moins de voter la loi idéale, que de trouver la position politique qui permettra à une bonne loi de passer. Cela implique nécessairement un langage vague et peu précis le langage du compromis ». A l'évidence, la formulation d'une stratégie globale, qui chercherait une certaine optimisation de

²⁴. P.Dussauge, B. Garette et B. ramanantsoa, stratégies relationnelles et stratégies d'alliances technologiques, in revue française de gestion, mars-avril-mai 1988, p.22

²⁵Intervention d'E. CHELIMSKY citée in p. viveret, l'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au premier ministre, paris, la documentation française, 1989, p.102.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

l'action de l'Etat est peu vraisemblable. En revanche, la fonction d'analyse et de veille stratégiques doit évoluer pour parvenir à aider les gouvernants à mieux déterminer les priorités et définir leurs programmes.

1-2 Des stratégies de coopération se sont, par ailleurs, développées visant à partager entre plusieurs entités un investissement lourd, qu'une organisation pourrait difficilement supporter seule. Ces coopérations ont été promues tant au sein du secteur public et secteur privé.

1-3 La direction participative par objectifs (DPPO)

A principalement pour objectif la décomposition des objectifs globaux d'une organisation en objectifs opérationnels. Les différents systèmes de direction par objectifs relèvent en effet dans leur principe, à l'instar de nombreux autres outils de gestion, du simple bon sens ; il s'agit de mettre en œuvre une méthode visant à décliner les objectifs globaux de l'organisation, déterminés par le système de planification, en objectifs opérationnels associés, d'une part, à des acteurs, et d'autre part, à des niveaux de responsabilité.²⁶

On outre, les systèmes de DPPO postulent l'efficacité de la motivation de l'homme par l'initiative et l'autonomie qui lui sont laissées. La DPPO à son credo qui peut être résumé par « contrôler avec les hommes, et non malgré eux »²⁷. Plus précisément, elle repose selon H. Bouquin²⁸ sur trois préceptes principaux :

- La satisfaction de l'individu
- La réalisation de ses besoins d'estime et d'épanouissement ;
- La détermination d'objectifs permettant de déléguer aux individus les moyens de les atteindre.

Un tel système de gestion peut paraître idyllique, empreint d'une certaine naïveté peu en rapport avec la vie des organisations. De fait, au contact des expériences menées des dysfonctionnements sont apparus : un certain arbitraire des le système d'évaluation, notamment dans le secteur des services, du fait d'une grande difficulté à mesurer les performances, le choix de solutions privilégiant le court terme

L'expérimentation de la direction par objectifs en milieu public fut d'abord l'œuvre de l'administration américaine sous le mandat de président Nixon.

Dés 1973, en effet, sous le nom de (management by objectives). Cette nouvelle technique

²⁶ on peut consulter, j. humble, la direction par objectif et ses applications, paris, CLM/publi-unio, 1971, 351 p

²⁷ H. Bouquin, le contrôle de gestion, paris, PUF, 1986, p.83.

²⁸ Ibid., 1986, p.81

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

budgétaire fut introduite d'abord dans trois ministères importants et ensuite généralisée à l'ensemble des ministères fédéraux.

En France, il a fallu attendre réellement la mise en œuvre de la loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour qu'une relation directe soit établie entre gestion budgétaire et management par objectifs.

Encore s'agit-il d'effets induits de la (LOLF) qui construite autour de la notion de performance des politiques publiques, ne manque pas de mettre en valeur la contribution des agents à la performance globale des programme auxquels ils sont affectés. La question de la rémunération de la performance par l'attribution d'une prime individuelle, remise en cause annuellement, se pose inévitablement comme un bouclage manageriel de la seule logique budgétaire.

A titre d'exemple, sans attendre le déploiement de la LOLF, la loi d'orientation de la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 a prévu la mise en œuvre d'un management par objectifs pour les services de la police nationale associé au versement de primes individuelle et collective en fonction de l'atteinte des objectifs fixés en début d'année.

1-4 La méthode du budget base zéro (BBZ) : repose sur une hiérarchisation des objectifs opérationnels d'un service, condition préalable à la réalisation du budget. Plus précisément, la méthode peut être décomposée en trois phases ²⁹:

Demander à chaque responsable de découper son activité en mission indispensable et en mission proposées en supplément ;

Proposer les moyens souhaitables pour chacune des missions dans les deux catégories ;

Justifier ses demandes budgétaires par une hiérarchie des missions qu'il propose et leur évaluation, en termes de couts et avantages, relativement à des solutions alternatives.³⁰

Fondamentalement, cette méthode budgétaire doit conduire la hiérarchie à s'interroger sur le degré d'urgence des missions proposées par les services afin d'opérer une affectation des ressources, nécessairement limitées, de l'organisation. En ce sens, le BBZ constitue bien un outil de finalisation.

L'ambition de cette démarche était au départ clairement affichée : il s'agissait de pallier prioritairement les deux inconvénients majeurs des systèmes budgétaires traditionnels tels

²⁹ .on peut consulter avec intérêt M.conway, le budget base zéro, paris, Masson, 1981, 215p.

³⁰ H. Bouquin, op. cit, 1986.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

qu'on peut les détecter en pratique. Soit :

En premier lieu, la non-remise en cause de l'efficacité des activités courantes et existantes d'une organisation ;

-En second lieu, l'absence d'une mise sous tensions des services qui jouent le jeu des avantages acquis. Cela conduit la démarche budgétaire classique à un véritable routin, à un constant accroissement des démarches et à une inflation irrésistible des affectations.

Contrairement à de nombreux outils de gestion, le BBZ est issu directement de la pratique irrésistible des affectations.

Contrairement à des nombreux outils de gestion, le BBZ est issu de la pratique. Cette méthode d'analyse budgétaire à, en effet, été conçue et mise en œuvre par P.Pyhr en 1969 pour le compte de la société informatique Texas instrument. par la suite, le BBZ fut appliqué dans de nombreuses entreprises et fut même introduit par le président J.carter dans l'administration fédérale américaine dès 1976. Les présidents des états unis d'Amérique s'efforcent, en effet, d'associer leur nom à une réforme de la démarche budgétaire fédérale.

Le président carter ne faillit pas à la règle.

En France, et après de nombreuses tentatives pour l'essentiel infructueuses, c'est encore la LOLF qui a inscrit dans la réalité budgétaire, la démarche BBZ sous la forme de la (justification au premier euro) (JPE) des crédits. Il s'agit de présenter au législateur l'ensemble des déterminant de la dépense publique en termes physiques et financier, et non de se contenter, comme par le passé, de présenter les seuls écarts par rapport au (service voté) reconduits presque automatiquement d'une année sur l'autre. Outil d'une meilleure gouvernance budgétaire, la JPE est également un élément de responsabilisation des services et de transparence de la gestion publique. La JPE permet ainsi de mettre en valeur l'utilité et la pertinence budgétaire de la dépense. Elle constitue désormais un argument de discussion parlementaire directement lié à la performance et aux finalités mêmes de l'action publique.

Au terme de ce développement, il apparait que, si la divulgation des outils de finalisation auprès des organisations publiques reste pour l'heure limitée, c'est que la définition de missions des organisations publiques relève principalement du pouvoir politique.

2- Les outils de contrôle

Parmi les outils modernes de contrôle, trois d'entre eux dégagent dans les expériences mises en œuvre dans les administrations : les systèmes de comptabilité analytique, les tableaux de

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

bord, et l'audit

2-1 Les systèmes de comptabilité analytique

Ainsi que l'ensemble des méthodes relevant d'une approche économique de l'entreprise – analyse des investissements, contrôle budgétaire ...- ont été élaborés et éprouvés au sein du monde industriel à la fin du siècle dernier.

Certes, ces systèmes ont connu des développements ultérieurs, parfois même des méthodes alternatives ont pu voir le jour afin de pallier les lacunes identifiées des méthodes les plus classiques. Dans ce domaine également une certaine dialectique permet en permanence l'éclosion de nouveaux facteurs de progrès.

Néanmoins, il apparaît indiscutable que les principaux jalons de la comptabilité analytique étaient jetés dès cette époque par celui dont le nom est de nos jours associé à un système de gestion largement décrié : F.Taylor, fondateur du système taylorien.

Aussi, les différentes méthodes de comptabilité analytique sont-elles largement marquées par leur origine industrielle, et reposent-elles sur des caractéristiques propres à ce secteur à la fin du siècle dernier ; c'est notamment le cas de la prédominance des charges directes vitale à l'époque, moins significatives aujourd'hui.

La comptabilité analytique constitue un système d'information financier qui vise à déterminer les coûts affectables à un pôle d'activité ou à un produit.

Il s'agit en premier lieu de l'un des systèmes d'information dont dispose une organisation. Sous le vocable (système d'information), aujourd'hui fortement utilisé tant par les praticiens que par les théoriciens, l'on fait généralement allusion aux moyens humains et matériels (en particulier informatiques) dont la fonction est de collecter, traiter, stocker, et communiquer des informations.

Toute organisation publique dispose ainsi de (système d'information) (voir ERP, en France PGI, progiciel de gestion intégré)

La notion de coût est au centre de toute démarche de comptabilité analytique, il s'agit pourtant là d'un concept qui ne va pas de soi et qui mérite quelques et C.Simon, nous en proposerons la définition suivante : « un coût est un calcul Par lequel on regroupe des charges selon un critère jugé pertinent, ce qui suppose que l'on ait défini préalablement l'usage que

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

l'on souhaite en faire).³¹

Les diverses natures de couts peuvent être classées en fonction de l'usage auquel ils se prêtent dans une organisation ; ainsi A Burlaud propose une typologie de l'utilisation possible des couts :

- Alimenter un processus récurrent de contrôle des couts ;
- Alimenter une réflexion sur des choix, éclairer des décisions ponctuelles ;
- Alimenter une procédure de prévision : la préparation des budgets

Sont concernées par la première catégorie, les méthodes de comptabilité analytique qui permettent d'une part, d'évaluer les couts de revient et d'autre part, de développer des analyses en termes de point mort ou encore de contrebutions. Ces méthodes recouvrent des logiques largement répandues en pratique. Elles peuvent être formalisées de la manière suivante :

Le principe qui régit les approches en couts partiels consiste à ne pas répartir les charges indépendantes du niveau d'activité (appelées charges de structure, à les considérer globalement et à étudier de quelle façon chaque activité contribue à la couverture de ces charges.

Plus précisément, dans l'optique de cette méthode, l'on suivra tout particulièrement soit le cout variable, soit le cout spécifique.

2-2 Les approches courantes de comptabilité analytique

Approches	La méthode	Limites de la méthode
Coûts complets	Séparation des charges directes et des charges indirectes	Complexité du système d'analyse des charges indirectes Répartition des charges indirectes entachée d'un certain arbitraire

³¹ 1. A. Burlaud et Simon, couts/contrôle, paris, Vuibert, Vuibert-Gestion, 1981,p .14.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

Coûts partiels direct costing	Suivi des coûts variables et/ou des coûts spécifiques Analyse de la contribution de chaque activité à la couverture des charges de structure	En pratique Il est souvent difficile de dissocier les coûts fixes et les variables
-------------------------------	---	---

Nature des charges	Opérationnelles	De structure
Directes	1	3
Indirectes	2	4

Le cout variable est constitué des charges de catégorie 1 et 2 du tableau, soit l'ensemble des charges qui, pour une organisation ou un service donné, évoluent avec le niveau d'activité.

Il est également pertinent de suivre l'ensemble des charges liées à l'existence même d'un produit ou d'un centre de responsabilité³² ; dans ce cas, il convient d'ajouter au cout variable les charges directes de structure (soit au total les charges de catégories 1, 2 et 3) restent ainsi isolées les charges qui pose problème dans la vie d'une organisation publiques ou privée.

Bien qu'il soit délicat d'établir un tableau complet de l'état des pratiques, en l'absence d'études précises sur le sujet, l'on peut néanmoins faire les remarques suivantes :

-Bien souvent, c'est à des fins de tarification qu'ont été mis en place des systèmes de connaissance des couts ; l'approche par les couts complets a donc été privilégiée au détriment du direct costing. De tels systèmes de comptabilité analytique ont été depuis de longues années mis en place non seulement aux ministères de l'équipement et de la défense. Traditionnellement en avance en la matière, mais également dans diverses collectivités territoriales.³³

2-3 le tableau de bord peut être défini comme un ensemble d'indicateurs d'aider un gestionnaire à mesurer les performances de l'organisation dont il est responsable ainsi que l'environnement dans lequel elle s'inscrit. Ce type d'outils constitue ainsi un système de suivi des indicateurs physiques et financiers déterminant pour un centre de responsabilité. Aussi permet-il à la fois d'opérer une mesure d'écart et de procéder à l'évaluation des

³² Un centre de responsabilité peut se définir comme une entité organisationnelle de gestion qui dispose d'une relation autonomie, d'une délégation d'autorité sur les moyens et d'une capacité de négociation sur ses objectifs.

³³ 1. F. Meyssonier, contrôle de gestion communal : les conditions de l'efficacité, in revue française de gestion, septembre-octobre 1991, p.54-62

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

performances. La mise en évidence d'écarts entendus comme la différence entre des prévisions et des réalisations constatées, représente l'un des axes fondamentaux du contrôle de gestion ; le suivi des écarts permet d'introduire un effet de retour, de nature à conduire l'organisation sur la voie de l'apprentissage en corrigeant les lignes d'action préalablement mises au point. De même, le calcul d'écarts permet de localiser et d'imputer les responsabilités parmi les maillons intervenant dans le processus inducteur de coûts³⁴.

Un renouveau de la démarche a été entrepris à la suite de la publication des travaux de D. Norton et R. Kaplan³⁵ relatif à un tableau de bord plus dynamique et privilégiant la prospective : la (balanced scorecard). Ou tableau de bord prospectif. Outil d'un meilleur reporting, conçu dans un premier temps pour le secteur privé, la balanced scorecard est construite autour de quatre axes essentiels d'analyse : 1/les résultats financiers ou budgétaires ; 2/ la satisfaction des usagers ou utilisateurs ; 3/l'amélioration des processus internes ; 4/l'innovation, et l'apprentissage, et l'apprentissage organisationnel. Il s'agit d'établir les liens de causalités et les relations managériales entre les différents

axes, dans une perspective de performance globale de l'organisation, en croisant indicateurs financiers et non financiers, indicateurs de court et de long termes. Plusieurs administrations françaises se sont dotées de balanced scorecard, notamment la défense nationale, et de nombreuses collectivités locales importantes.

2-4L'audit est désormais considéré comme un simple synonyme (d'étude), de (diagnostic), (voire même d'enquête). Aussi les domaines auxquels il trouve à s'appliquer, sont-ils aujourd'hui quasiment sans limite ; il n'est pas rare que la littérature spécialisée et la presse se fassent l'écho de rapports relatifs à (l'audit de début de mandat) d'une commune ou d'un conseil régional, à (l'audit d'évaluation de l'aide aux entreprises) d'une région, ou encore à (l'audit de modernisation) de ministères. L'audit ne connaît plus de frontières.....

Son succès (ainsi que son galvaudage) est particulièrement le fait des professionnels qui ont tout intérêt à faciliter la divulgation d'un terme qui dans un domaine plus restreint « la comptabilité et les finances » s'est imposé dans le monde entier comme une démarche

³⁴ 1. Pour approfondir le thème des tableaux de bord, notamment en milieu public, on peut consulter P. Gibert, le contrôle de gestion dans les organisations publiques, Paris, éd. D'organisation, (management public), 1980, p.187 et s.

³⁵ D. Norton et R. Kaplan, le tableau de bord prospectif (traduit de l'américain balanced scorecard), Paris, Ed. D'organisation, 2003, 311 p. Nous constatons que le nombre total d'outils utilisés par tous les chefs des services est égal à 27, soit 45 % des outils sont utilisés par cette catégorie, le taux le plus élevé parmi tous les autres.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

rigoureuse et performante.

Nous retiendrons la définition suivante de l'audit :

L'audit est (l'examen professionnel d'une information, en vue d'examen professionnel d'une opinion responsable et indépendante, par référence à un critère de qualité ; cette opinion doit accroître l'utilité de l'information)³⁶.

Dans le cadre de la modernisation de l'Etat, la démarche d'audit est l'objet d'un vif intérêt, notamment de la part inspection générales qui intègrent de plus en plus fréquemment ses méthodes dans leurs propres missions. De même, de nombreuses administrations ont entrepris de former leurs propres auditeurs internes.

Au total, il apparait que les organisations publiques n'ont introduit, pour l'heure, les outils modernes de contrôle que timidement ou sous l'effet de contraintes externes : la LOLF, les exigences des financements européens, la coopération multinationale, notamment.

Les critiques attribuées aux outils de contrôle mis en œuvre par les organisations publiques sont de deux ordres.

Tout d'abord, on peut noter qu'ils sont parfois mis en cause pour des raisons techniques au sein même de leur secteur d'origine, le secteur industriel. A la méthode du cout de revient complet, par exemple, il est reproché le caractère arbitraire des clés utilisées dans la répartition des charges est devenu très significatif compte tenu de l'évolution des technologies.

Mais surtout, la transposition de tels outils dans les organisations publiques un élément s'est heurtée à de nombreuses difficultés liées, d'une part, à leur appartenance à un secteur spécifique – le secteur public -, et d'autre part, à la nature de leur activité

L'appartenance au secteur public a souvent constitué un frein à l'introduction d'outils managériaux de contrôle : la mise en œuvre d'une mission de service public, par exemple, peut servir dans certains cas de paravent, par exemple, peut sévir dans certain cas de paravent d'alibi, de facteur de résistance culturelle. Sur le plan technique, la difficulté à identifier clairement le périmètre de certaines organisations publique rend particulièrement délicate l'analyse des couts.

La nature des activités développées par les organisations publiques est également perturbatrice pour la mise en œuvre du système du control. Il en est ainsi de leur caractère

³⁶ .Q.T.H, audit financier, paris, Clet, 1983, p.3.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

difficilement mesurable :

A titre d'exemple, l'activité hospitalière a été pendant longtemps mesurée par le nombre de journées d'hospitalisation, étalon qui permettait l'établissement du budget et servait à déterminer la situation financière de l'hôpital.

Un tel système de mesure s'est vite révélé imparfait ; des effets non recherchés sont apparus : les acteurs – en l'occurrence les médecins et les cadre administratifs – ont cherché à maximiser le nombre de journée, ce qui s'est traduit par une croissance des couts supportés par la collectivité du fait de l'allongement de la durée de séjour en cas de sous-activité au-delà même de ce qui était nécessaire pour les malades. Il a fallu attendre 1983 pour qu'une comptabilité analytique hospitalière soit conçue et promue par la classification des malades en « groupes homogènes de malades » permettant d'identifier les coûts par activités majeures et centres de responsabilités³⁷. Les lois de financement de la sécurité sociale, à compter de 2003, ont inscrit une nouvelle exigence de pilotage de l'activité hospitalière et de la maîtrise des coûts par l'instauration de la Tarification à l'activité (T2A), qui constitue désormais le cadre d'allocation des ressources aux établissements, selon un calendrier progressif s'étalant jusqu'en 2012.

3- Les outils d'animation

Les années 1990 ont donné aux outils d'animation, un écho très profond dans les services publics. La convergence de la sociale science américaine et de la sociologie française des organisations, a tout particulièrement facilité leur introduction dans les administrations. Les instruments de finalisation et de contrôle avaient montré, à partir de 1960, leur limite en réduisant l'organisation à un assemblage rationnel d'ensembles et de sous-ensembles inertes et interchangeable à loisir.

En France Michel Crozier³⁸ a dénoncé le caractère réducteur de ces modèles et de ces agencements savants en rappelant l'importance des facteurs humains dans l'organisation. Celle –ci ne serait pas un lieu à l'abri des tensions, livré à l'excellence des outils purement qualitatifs mais un lieu travaillé par les conflits d'intérêts et médiatisés par les individus, ouverts à leurs propres stratégies.

³⁷ CF.Y.joncour, la régulation du service public hospitalier : une greffe des techniques du management privé ?, in revue Nous constatons que le nombre total d'outils utilisés par tous les chefs des services est égal à 27, soit 45 % des outils sont utilisés par cette catégorie, le taux le plus élevé parmi tous les autres.

olitiques et management public, vol. 5, n 3, septembre 1987, p.117-132.

³⁸ Voir notamment, M. crozier et E.friedberg, l'acteur et le système, paris, le seuil, 1976, 379 p.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

Pour n'être point tout à fait nouveau³⁹, le diagnostic fut conforté par le renouvellement des outils mis en place dans les entreprises et, avec un certain décalage, dans les services publics. La certitude que les vieux liens hiérarchique tissés par les dispositions réglementaires et statutaires ne suffiraient plus à « mobiliser les énergies » et la conviction qu'un système de comptabilité analytique ne vaudrait que par les hommes chargés de l'alimenter, conduisent beaucoup de responsables publics à rechercher dans les outils d'animation le moyen de favoriser le dialogue social et de mobiliser les hommes autour d'objectifs fédérateurs.

Les outils d'animation permettent aux organisations publiques de renouveler leur image auprès de leurs propres agents et de leurs publics traditionnels. C'est également l'occasion de mieux faire passer les changements radieux auxquels les mots et leur sens.

Avec les outils d'animation, les services entrent dans une nouvelle génération de management, un pilotage en quelque sorte au second degré de l'organisation : le management du management. Depuis quelques années, divers outils d'animation ont été expérimentés dans les services publics aussi bien dans les administrations de l'Etat que dans les collectivités territoriales.

3-1 les projets de service : version publique des projets d'entreprise, on les retrouve sous des noms différents : projets de ville, projets d'administration, projets d'établissement... Comme dans les entreprises, ils se présentent sous la forme d'une charte commune, diffusée à tous les échelons de la hiérarchie, rappelant les fondements minimum, plus petit communs dénominateurs des stratégies individuelles et des objectifs de l'organisation. Ces Basic Beliefs, retracés dans des documents écrits, permettant aux agents, quelque fonction qu'ils occupent de se référer à des valeurs identiques. L'on distingue généralement⁴⁰ trois grandes catégories de projets de services selon les finalités qui leurs sont assignées :

-Les projets de service dont la finalité est d'agir sur la mobilisation des ressources humaines. L'on recherche avant tout, dans cette démarche, une adhésion des hommes à des références productives, de telle sorte que chacun puisse pleinement s'investir dans les objectifs communs.

-Les projets de service dont la finalité est de favoriser la réorganisation d'une direction ou

³⁹ CF. l'école des relations humaines aux Etats-Unis: E. Mayo, the human problems of industrial civilization, New York, Macmillan, 1933. Voir également C. Argyris, personality and organisation: the conflict between system and individual, New York, harper row, 1947.

⁴⁰ J. duranton, la gazette des communes, mars 1986 ; p.Gibert et G. pascaud, des projets d'entreprise pour les organisations publiques, revue politiques et management public, vol. 7, n 2, 1989, p. 119-162.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

d'un établissement, en posant comme référence commune les nouveaux circuits de décisions et de productions.

L'on recherche alors dans le projet de service un effet de levier interne permettant de mieux faire comprendre aux agents publics la nécessité des nouvelles procédures ;

-Les projets de service dont la finalité est d'adapter les missions d'une organisation aux nouvelles données de l'environnement. La recherche d'une meilleure communication avec l'extérieur, notamment avec les usagers clients est au cœur du dispositif mis en place.

Cette formalisation est, à bien des égards, purement didactique dans la mesure où nombre de projets de service recourent les trois niveaux de préoccupations. L'exemple des directions départementales de l'Équipement illustre cette interdépendance des niveaux de préoccupation managériale dans l'élaboration des projets de service.

A partir de 1983, le ministre de l'équipement a dû affronter une réorientation complète de son organisation et de ses missions, conséquence inéluctable des lois de décentralisation et des modifications de l'environnement. En 1985, le ministère de l'équipement s'engagera alors dans une démarche globale de modernisation dont le levier fut désigné comme le « Projet de l'Équipement » Aujourd'hui les projets de service sont intégrés dans des plans objectifs moyens, mettant en corrélation les stratégies nationales, locales, et les moyens de nature à les soutenir.

Quelles que soient les démarches utilisées, ou les options retenues, l'on retrouve au cœur des dispositifs des projets de service une démarche participative permettant d'impliquer les agents et leur hiérarchie.

Cette caractéristique situe résolument les projets de service du côté des outils d'animation.

Aux côtés des outils centrés sur l'organisation, l'on trouve des outils d'animation chargés de favoriser l'amélioration de la qualité de service. Les collectivités territoriales et les administrations de l'État généralisent, depuis une quinzaine d'années, des démarches « qualité » s'assignant comme objectif de rendre un meilleur service aux usagers.

En 1989, l'on pouvait ainsi dénombrer environ 2000 cercles de qualité dans les organisations publiques, témoins de l'engagement des services vers ces démarches participatives⁴¹.

Le cercle de qualité a représenté la forme la plus notable des démarches participatives et peut

⁴¹ Voir G.raveleau, les cerles de qouilité francaise, paris, EME, 1983. Voir également cégos, pratiques des cercles de qualité, paris, éd. Hommes et technique, 1982.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

se définir comme la formation collective de propositions d'amélioration touchant à la qualité des services rendus.

La démarche « cercles de qualité » se caractérise par la réunion volontaire d'agents en sous-groupes sous l'égide d'un responsable, abandonnant pour l'occasion le strict terrain hiérarchique pour remplir une mission de révélateur des idées et des propositions du groupe. Le chef de service devient alors un animateur, un « facilitateur » transaction indispensable pour la mobilisation des idées individuelles autour du thème de la qualité. Venus de l'industrie ou ils avaient permis une approche ascendante de la qualité et un abaissement significatif de certains couts écho puissant dans les services publics.

Les années 1980 ont ainsi fait une très large part aux outils d'animation dans le management des organisations publiques, en diffusant une version particulière du management participatif. Ce dernier, décliné sous des noms de marques et des modalités différentes a permis aux administrations de renouveler les modes de commandements traditionnels qui avaient dans la période précédente montré leur limite. Il n'est cependant pas sur que le changement soit aussi radical qu'il y paraît : les outils d'animation ont-ils changé la nature même du management les organisations publiques, ou ont-ils tout simplement modifié l'ordre des messages pour instituer un nouveau lien hiérarchique tout à la fois plus efficace et plus souple, un compromis plus acceptable pour les différents partenaires soucieux

Sans nul doute, le développement du management participatif dans les services publics a-t-il été plus rapide que celui de tous les autres outils de gestion. Bien que méfiantes, voire hostiles, les organisations syndicales n'ont guère choisi le management participatif comme levier de conflits. Certains syndicats, notamment la CFDT, ont même participé sous des conditions précises à des expériences de projets de service ou de qualité totale menées dans les administrations.

Les thèmes de l'animation se prêtent plus que d'autres à un relatif consensus au sein des administrations : une meilleure communication, l'amélioration de la qualité, la responsabilisation des agents ou la mobilisation des énergies sont autant de séquences différentes d'un même jeu de recomposition du conflit hiérarchique au sein des organisations. Par nature, les outils d'animation rencontrent sans obstacle les fondements culturels des services publics, plus particulièrement l'égalitarisme vigilant des corps de fonctionnaires. A n'en pas douter, il est plus aisé pour la direction d'un projet de service que de mettre en place un système de comptabilité analytique dont chacun sent bien qu'il menacera directement le

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

libre jeu des intérêts individuels.

Cette caractéristique essentielle des outils d'animation dans les services publics ne serait pas gênante si ne s'y attachait pas une difficulté pour les états-majors à finaliser ces outils, à clarifier leurs attentes et au bout du compte à s'engager fortement sur des stratégies assumées. Le management participatif est souvent utilisé dans les collectivités territoriales ou les administrations de l'Etat par défaut, faute d'une volonté claire et tranchée de mettre en œuvre une réelle modification de management traditionnel. L'on est ici en un lieu un consensus alangui sans finalité propre si ce n'est celle de sa propre exigence méthodologique. C'est un nouveau mode de régulation sociale qui a été trouvé à partir des années 1980, cela n'est pas nécessairement un changement profond dans la gestion des services publics.

Pas plus que les autres catégories d'outils, les outils d'animation ne peuvent prétendre à eux seuls apporter la solution aux problèmes de performance qui se posent aux services aujourd'hui. Ces outils doivent s'inscrire dans des finalités précises et des modes de contrôle rigoureux pour permettre aux organisations de maîtriser les nécessaires évolutions.

Malheureusement, les outils d'animation ont trop souvent été favorisés par la rencontre d'une offre commerciale pressante « celle des cabinets de conseil » et d'un vide des dirigeants dans la définition des objectifs⁴². La caractéristique du management public est ici d'avoir fait la part belle à des outils que les entreprises privées n'ont acceptés qu'après une finalisation précise. En effet, le débat sur la qualité dans les industries a été clairement mené dans une perspective productive et concurrentielle, alors que le secteur public en a souvent fait un thème de dialogue social et de déblocage hiérarchique. Il n'y a pas ici différence de méthodes, ni même différence de nature dans le choix des outils entre secteur public et secteur privé, il ya différence d'intentions : naïveté des administrations à penser qu'en changeant les mots, en manipulant les images, l'on changerait l'organisation elle-même et la façon de diriger...

A l'analyse, beaucoup d'expériences de management participatif menées dans les administrations conduisent à des constats mitigés. Trois périodes peuvent être identifiées dans les démarches participatives :

-Une première période excitante et motivante tenant au démarrage du projet. C'est la phase de conception et de mise en œuvre du projet.

Les acteurs s'y impliquent très fortement, que ce soit pour soutenir le projet, y participer ou

⁴² VOIR sur ce thème M. villette, l'homme qui croyait au management, paris, le seuil, 1989, p.269.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

pour en contester l'opportunité ;

- Une seconde période de latence, après plusieurs mois de mise en œuvre, où les objectifs et les motivations de départ paraissent plus difficilement cernables. C'est le moment où la démarche a atteint sa vitesse de croisière, les premiers résultats tangibles ne sont pas encore apparus, mais l'enthousiasme du lancement tend à diminuer. Cette période, dont on comprendra qu'elle n'est pas la plus prisée des prospecteurs et des décideurs publics, est néanmoins fondamentale. Elle conditionne largement le succès ou l'échec des expériences ;

- Une troisième période de désengagement des acteurs vient après dix-huit mois à deux ans de mise en œuvre. La démarche n'a pas répondu à toutes leurs attentes, les résultats sont considérés comme décevants, les agents « désinvestissent » le projet qui devient, dans les cas les plus négatifs, une friche exposée aux déceptions de chacun.

Bien entendu, certaines expériences engagées par les administrations présentent au schéma très différent. C'est précisément le cas de la démarche entreprise par le ministère de l'Équipement en 1985. Il faut en rechercher les raisons dans la clarté des finalités sur lesquelles les promoteurs de la démarche se sont engagés et dans l'attribution de souplesses de gestion aux services déconcentrés⁴³.

Il semble nécessaire, à l'issue de ce premier développement, de revenir à la fois sur les motivations qui ont présidé à la transposition des outils de management dans les administrations publiques et sur les obstacles auxquels ces initiatives se sont heurtées.

Au total, l'introduction d'outils modernes de gestion dans les organisations publiques a-t-elle permis d'en faire évoluer le style de management ? On ne saurait répondre de manière univoque à une telle question. À l'évidence les outils de gestion présentés entretiennent des rapports différenciés selon les organisations publiques.

Néanmoins, la pression budgétaire du début des années 2000, ainsi que l'évolution même de la culture administrative et de l'environnement législatif, conduisent à un pragmatisme plus fort et à une meilleure finalisation de l'action publique : les cercles de qualité sont désormais adossés à la norme ISO 9000 de certification qualité, les projets de service sont de plus en plus orientés vers des objectifs quantifiables et mesurables, les outils d'animation deviennent un volet essentiel de la performance globale des administrations.

⁴³Voir notamment S. Vallement, le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'équipement, in revue politiques et management public, vol. 7, n 3, septembre 1989, p. 167-177.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

4-Les conséquences de nouveau management et ses limites :

La grande Bretagne, quelques-uns l'ont ignoré, c'est le cas, par exemple, du Japon, tandis que d'autres ont refusé d'appliquer un certain nombre de ses préconisations (J'Australie s'est interdit de pratiquer le système des agences par exemples).

Pour Merrien (1999) il existe deux (02) niveaux d'évaluation négative des effets réels de la nouvelle gestion publique⁴⁴:

4-1-La 1^{ère} porte sur les Effets pervers inattendus des réformes :

Il attire l'attention sur la nécessité de corriger rapidement ces travers. Le Second Niveau de critique est plus radical, puisqu'il met en cause l'essence et les ambitions mêmes du programme.

Sur le plan empirique, l'évaluation des trente années d'expérimentations a déjà produit des résultats nuancés.

En confiant le pouvoir à des agences autonomes, les autorités publiques se privent de la capacité de coordonner et de planifier l'action publique, elles deviennent de plus en plus rétives face aux directives centrales.

La réforme affaiblit aussi le principe de devoir rendre des comptes. L'erreur fondamentale du NGP est de porter les responsables à s'intéresser prioritairement à l'efficacité de leur organisation en négligeant la réponse aux besoins de la société⁴⁵.

Les partenariats privé-public, inventés en Grande-Bretagne et en Australie et introduits depuis dans nombre de pays, sont également remis en cause, au moins pour les grands projets. La Banque Mondiale qui en était un ardent défenseur est revenue dessus : il y a des investissements que seule la collectivité publique peut engager.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces déceptions. Au-delà des motifs classiques (investissements tellement lourds qu'ils ne peuvent être rentabilisés dans l'horizon des entreprises privées, souci de l'intérêt général).

Les privatisations ne sont pas un remède à la difficulté nouvelle qu'est l'allongement des prises de décision dans le domaine public qui augmentent les coûts.

⁴⁴ François Xavier merrien, la nouvelle gestion publique un concept mythique, lien sociale et politiques-RIAC, 41 printemps 1999.

⁴⁵ Francois Xavier merrien, op.cit.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

4-2-La concurrence,

Souvent efficace, a des limites et peut, à l'occasion, se révéler contreproductive. On peut citer l'exemple, des grandes industries qui demandent des investissements initiaux élevés (comme la pharmacie ou les télécommunications), les entrepreneurs hésitant à investir dans des activités très incertaines sans être assuré de pouvoir récupérer leur mise⁴⁶.

L'alliance de recherche universités-communautés française (ARUC) dans son rapport de l'axe 2 sur les Innovations dans l'administration Publique a constaté un fait étonnant : qu'aucun des principes de la NGP n'a traité de la dimension humaine de la réforme », Pourtant une Etude réalisée par A. Amar et L. Berthier (2006) a démontré que la mise en place du NMP a suscité de multiples résistances individuelle sous collectives. Tout d'abord, car les fonctionnaires perçoivent des risques Sur leur :

Rémunération « évolution moins favorable, disparition des garantis, etc. » ;

Reconnaissance « peur de ne plus être à la hauteur en raison d'une formation inadaptée, hausse des cadences, etc.) ;

Protection « peur du licenciement, crainte des inégalités de traitement, etc. » ;

J Autonomie « crainte d'une perte d'indépendance ».

Selon A. Amar et L. Berthier (2006) « Ces différentes inquiétudes expliquent pourquoi le NMP a souvent été perçu de manière frileuse et négative par certains fonctionnaires qui ne se reconnaissent pas dans la nature de ses principes ».

De plus, les fonctionnaires peuvent mettre en place une résistance face à l'introduction du NMP (via les syndicats). En effet, le NMP peut engendrer chez les décideurs des difficultés, d'une part pour déléguer leur pouvoir, d'autre part pour mettre en œuvre et gérer la mise en place du NMP.

Par ailleurs, l'introduction du NMP a permis d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles (A. Amar et L. Belhier 2006) :

C'est le cas en **Australie**, sans que cela ait d'incidences sur la qualité des services offerts (Domberger et Hall, 1996). En Nouvelle Zélande, selon l'ancien ministre de l'industrie Mac Tighe (2005), les effectifs de l'administration ont été réduits de 66%, la part de l'État dans le PNB est passée de 44% à 27% tout en permettant une augmentation de la

⁴⁶ Bernard Girard, op.cit.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

productivité. Les excédents budgétaires ont permis de réduire la dette publique de 63% à 17% du PNB et de réduire les taux d'imposition sur le revenu. Cette réduction a entraîné des recettes supplémentaires de 20%. Selon Burnham (2000), au Royaume-Uni, le NMP a permis une réduction des coûts, une hausse de la qualité des services, une meilleure productivité et une forte diminution du nombre de fonctionnaires (moins 34% depuis 1979), etc.

Enfin, il serait erroné de croire que l'ensemble des fonctionnaires est opposé à toute introduction du NMP. Ainsi, en France, 59% des salariés du secteur public estiment urgente une réforme du fonctionnement de l'État et du service public.

Bernard Girard (2005) a ajouté que le modèle bureaucratique si décrié a des avantages dans certaines situations. Basé sur un système de règles strictes et un modèle hiérarchique, il est très efficace lorsqu'il faut rapidement mobiliser tous les effectifs. La rapidité avec laquelle les pompiers de New York en septembre 2001 ont montré les vertus de ce modèle dans les catastrophes.

Et pour conclure on peut avancer l'hypothèse de Sylvie TROSA (1997) : Le Management - en général - subit deux (02) critiques simultanées :

- Celui d'être trop instrumental c'est-à-dire d'évacuer les choix de la société, en se concentrant sur « les outils et les techniques ».
- Celui inverse de cacher sous les outils des implicites forts sur ce que devrait être la société⁴⁷. Elle prétend aussi « qu'il ne faut pas pousser les critiques trop loin : tout n'est pas dans tout et le management porte prioritairement sur l'amélioration des pratiques de gestion et ne saurait résoudre à lui seule les problèmes des politiques publiques ⁴⁸»

Section 03 : les contraintes de la mise en œuvre d'une réforme administrative efficace.

Il faut reconnaître le retard pris dans l'adaptation de l'administration algérienne aux nouvelles réalités, qu'il s'agisse de la mondialisation et de ses implications en termes de compétitivité des organisations, de l'essor des technologies de l'information et de la communication et de leurs conséquences sur le travail administratif ou encore de la gouvernance et de ses effets sur la gestion publique⁴⁹.

⁴⁷ Sylvie TROSA, moderniser l'administration comment font les autres? Les éditions d'organisation, paris, 1997.

⁴⁸ Idi,

⁴⁹ Azzedine Abdenour, (réforme administrative et gouvernance en Algérie : défis et propriétés) in meeting on proprietaries in innovation government and public administration in méditerranéen région, naples, may 2004.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

Selon Walid Iaggoune (2005), cette situation administrative suit le contexte particulier de l'état algérien qui se caractérise par les éléments suivants :

- Le sous développement
- Ex-pays colonisés : legs coloniaux (aux plans administratif et territorial).
- Ex-pays d'économie dirigée.
- Pays à rente pétrolière où le rôle distributeur de l'état est sollicité en permanence.
- Pays où les choix publics prévalent souvent sur les choix économiques⁵⁰.

Et par conséquent à ce contexte particulier, l'administration algérienne a longtemps renvoyé une image d'immobilisme, qui tranche non seulement avec le foisonnement d'expériences innovantes, au niveau international, mais aussi, avec le rythme nettement plus soutenu des réformes économiques et politiques entreprises, au niveau national.

Pour Azzedine Abdenour (2004) : « transformation ce retard pénalisant en une force de remise en cause des archaïsmes et des cadres traditionnels de travail, constitue un vrai défi que l'Algérie se devait d'affronter pour renouer durablement avec la croissance économique et le progrès social.

1- La genèse de la réforme administrative :

L'administration, dans sa définition fonctionnelle, est l'action d'administrer, d'organiser, de gérer, des biens ou des affaires, que se soit dans le domaine public ou privé en vue d'obtenir un résultat désiré⁵¹.

L'administration publique est un champ d'étude de la science politique. Celle-ci étudie les formes d'organisations des États, de l'organisation de la démocratie, de la mise en œuvre des politiques publiques. En bref, tout ce qui touche l'action ou l'organisation de la sphère publique. Selon la norme européenne de comptabilité nationale (SEC 95), les administrations publiques sont définies comme un ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale¹.

La conception de l'administration publique en Algérie a connu une évolution par petites retouches sans avoir une vision d'ensemble sur le modèle administratif à implanter. De

⁵⁰ Walid Iaggoune, l'Etat dans la problématique du changement : éléments de réflexion, revue de l'ENA N 25, 2003, centre de documentation et de recherche administratives, Alger.

⁵¹ <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Administration.htm>.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

l'héritage de l'administration coloniale, fortement inspirée par le jacobinisme et les idées de l'Etat omniprésent et régalien, se sont ajoutées les transformations induites par les choix politiques opérés d'abord par l'élan des idéaux de la révolution et les valeurs de l'indépendance et ensuite par le modèle socialiste de développement économique et social (Belmihoub, 2004)⁵². Au lendemain de l'indépendance, alors que le mot d'ordre était à la construction de l'Etat, avec une fonction publique naissante comme acteur-clé, la dynamique de réforme s'est focalisée, pour des raisons historiques évidentes, sur l'affirmation de la Souveraineté, à travers notamment l'algérianisation de l'encadrement de l'appareil administratif hérité et l'adaptation du cadre normatif régissant son fonctionnement.

Les années 70, marquées au plan mondial par la première décennie de développement, ont été pour l'Algérie, celles de la construction d'une base industrielle relativement développée, centrée sur l'entreprise publique, et de la mise en œuvre de la planification centrale, à travers des plans successifs de développement consacrant l'emprise de la décision administrative sur l'affectation des ressources. La logique de l'Etat providence, qui découle de ce choix systémique, a profondément influencé la gestion publique, durant cette période. Pour la décennie quatre-vingts, avec la crise de la dette et le retournement du marché pétrolier et ses conséquences dramatiques sur les pays exportateurs, ont été celles du doute quant à la capacité de l'Etat à gérer seul l'économie et la société. Le déclin du dirigisme et la montée des valeurs du marché, devaient plonger l'administration dans une profonde crise d'identité, que les pouvoirs publics tentèrent de surmonter par des mesures de stabilisation conjoncturelle (Azzedine ABDENNOUR, 2004).

Les années 90, enfin, ont été celles des transitions économiques et politiques difficiles. C'est sur fonds de violence terroriste infligée au peuple algérien et à ses institutions, de récession économique et d'épuisement social que les premières mesures structurelles ont été volontairement engagées par les pouvoirs publics, avant d'être relayées, à partir de 1994, par le programme d'ajustement structurel, dont les effets se sont fait sentir en termes de réduction des effectifs du secteur public et de tarissement de certaines sources de rente⁵³. Le constat qui s'impose, par conséquent, est celui de l'absence d'une démarche d'ensemble, posant la problématique des finalités de la réforme, du champ et des moyens d'intervention de l'administration et de la nature de ses rapports avec le citoyen, d'une part, et la société

⁵²Belmihoub, 2004, Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays Méditerranéens : Cas de l'Algérie, P03.

⁵³ Azzedine Abdenour, op.cit.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

globale, d'autre part.

Les actions de réforme engagées, au cours de la décennie 90, relèvent davantage de la recherche d'une issue contrôlée aux contradictions d'une administration soumise à de fortes contraintes économiques et a des pressions en faveur de l'ouverture politique et sociale, que d'une stratégie délibérée. Ces mesures restent globalement conservatrices de l'ordre administratif établi, au sens ou évacuent totalement la dimension « ajustement culturel », c'est-à-dire de l'émergence de nouveaux comportements administratifs, fondés sur l'efficacité, l'équité et la transparence.

2. Les actions de réformes engagées par l'Etat Algérien :

Plusieurs initiatives ont été prises dans le sens de l'amélioration de la qualité du service public et de la décentralisation du pouvoir de décision, notamment dans le domaine économique⁵⁴. C'est ainsi que :

- Certains contrôles a priori ont été supprimés ou allégés.
- La contractualisation se généralise, au détriment de l'injonction, entre l'administration et les entreprises et organismes publics assujettis à des services publics.
- Les procédures de préparation du budget sont revues dans le sens d'une responsabilité accrue des gestionnaires en matière de répartition des enveloppes financières.
- Allègement de la procédure de passation des marchés publics.
- L'initiative est redonnée au niveau local, en matière d'investissement public, à travers notamment le plan de soutien à la relance économique, le fonds spécial de développement des régions du Sud et le transfert vers les walis de l'essentiel des opérations centralisée.

3. Les contraintes de la mise en œuvre :

A la lumière des développements précédents, il ressort que les innovations administratives sont très limitées voire, absentes. A l'évidence, les contraintes à cette situation, sont à rechercher⁵⁵. Donc il est utile d'analyser les raisons de ce retard pénalisant la réforme du système administratif algérien

- La survivance de l'Etat providence ; les administrations sont très lentes et les nouvelles

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Mohamed-Chérif BELMIHOUB, rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens.

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

technologies d'information n'y sont pas vulgarisées.

- Une fonction publique souffrant d'un réel déficit dans la formation aux nouvelles compétences administratives comme la gestion stratégique, la gestion par projet ou les démarches qualité.

- Une logique administrative d'une rationalisation formelle sans aucune référence aux évolutions de la société, de la technologie, de la mondialisation ou des perceptions des services publics par les fonctionnaires et les usagers.

-L'absence d'une volonté politique clairement affichée en matière de réforme administrative est certainement une des contraintes.

-Manque de perspicacité et d'outils de gestion.

-Des budgets colossaux engloutis par les administrations au nom de la modernisation du service public donnent toujours des résultats très faibles.

Les entrepreneurs privés ne constituent pas encore une force économique organisée et autonome pour jouer un rôle dans les grands processus décisionnels, eux même n'ont pas de projets clairs.

4-Le NMP comme approche alternative pour la réforme de L'administration Algérienne

L'administration Algérienne dans le contexte actuel- comme il a été constaté plus haut est accusée de nom brumaux, notamment de bloquer la société, d'être un fardeau, une institution sclérosée, sinon dépassée. Donc faut-il à tout prix la «moderniser» pour la rendre « efficiente » et le moment est propice car la conjoncture économique « faible croissance, concurrence internationale très forte, fort taux de chômage, marché du travail précarisé ... » et politique justifient aux yeux des citoyens les mesures que doivent être prises ou envisagées. Le triomphe de la Nouvelle Gestion Publique semble donc assuré en l'absence de contre modèles organisationnels et politiques quant au rôle de l'Etat et de ses institutions.

Pour réussir les changements souhaités « fortement empreints tout de même de culture NGP), il faut partir de l'existant et intégrer à cette démarche, outre la dimension temps, les fonctionnaires comme acteurs légitimes. Toutefois, bien que ces réflexions émanent des plus hautes institutions administratives, il revient aux politiques de les approprier (ou non) et de les confronter à leur propre vision de la fonction publique. Eux seuls ont autorité sur

Chapitre 02: le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

l'Administration. Toutefois, pour être crédibles dans leur volonté de changements, ils doivent s'appliquer à eux-mêmes ce qu'ils préconisent pour les autres. Donc, une réforme des institutions s'impose. C'est une nécessité qui est déjà dans les esprits.

L'important à présent est de conduire la réforme administrative de manière cohérente. A cet égard les conditions de succès - selon Yves Cannac et Sylvie Trosa (2007)⁵⁶ U21_ peuvent se résumer en quelques points essentiels :

- Un engagement fort des responsables, appuyé sur un pilotage efficace ;
- Le choix sans équivoque du dialogue et du partage ;
- Une gestion efficace du temps de la réforme ;
- La pleine intégration de la réforme dans l'action ;
- Des moyens suffisants.

Conclusion :

L'histoire des programmes de réforme de la gestion publique tient en trois mots : New Public Management (NPM). Que l'on ait considéré le NPM comme un phénomène universel ou simplement comme une tendance propre aux États anglo-saxons, qu'il ait été perçu comme un développement positif ou négatif, il a constitué la référence la quelle toutes les autres réformes de la gestion publique ont été évaluées.

Ce qui ne veut pas dire appliquer au secteur public les recettes et les méthodes du secteur privé, ce qui n'aurait aucun sens et ne pourrait conduire (n'a conduit là où on a tenté l'expérience) qu'à des catastrophes.

⁵⁶ Yves cannac et sylvie trosa, la réforme dont l'Etat à besoin, pour un management public par la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas l'Algérie, Avril 2004.

Chapitre III :
Etat des lieux de la pratique
du management au niveau
de la direction du
commerce de la wilaya de
Tizi-Ouzou

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

Introduction

Au cours des années 1990, la plupart des pays occidentaux se sont engagés dans mouvement de réforme de leur sphère publique. Chaque pays l'a fait en tenant compte de son histoire, de ses traditions, des spécificités nationales, et de sa culture. Le pouvoir public prend les décisions et fixe les objectifs pour chaque organisation publique le cas de la wilaya. Pour rendre des services à but non lucratif (non marchand). Même si que l'Algérie a pris un ensemble de dispositifs et de réformes et de mesures pour l'amélioration de l'administration publique mais il nous semble que on a retrouvé des différentes contraintes dans des différents domaines institutionnel organisationnel et administration peut-on vraiment parler de la performance et des outils managériaux.

Section1 : Présentation, missions, et objectifs de la DCWTO

Dans cette section on va vous parler sur la Direction du Commerce de la WILAYA de TIZOU OUZOU, ses missions.

1. Présentation de la direction du commerce de Tizi-Ouzou

Juste après l'indépendance, l'Etat a créé un Centre des Enquêtes Economiques lié au département de la Grande Kabylie placé sous la tutelle de la préfecture afin d'organiser et de suivre l'évolution des mouvements économiques nationaux jusqu'en 1971 où ils jugent indispensable d'entreprendre des réformes qui ont pour objectif principal la décentralisation de la gestion de plusieurs secteurs : le Commerce, les Prix, les transports et la Distribution, ceci en créant des directions régionales regroupant ces secteurs.

En 1974, le secteur de la distribution intégré au commerce et par cette stratégie, la Direction du Commerce et des Prix et des Transports s'est érigée sous la tutelle interministérielle du commerce et du Transport.

En 1989, la division de la régulation économique dont dépendaient deux services fut créée celui de la commercialisation et des prix, de la planification de l'aménagement du territoire. En passant de l'économie planifiée à l'économie de marché, l'Etat a consacré la liberté du commerce et d'industrie pour suivre les mutations économiques induites par la mondialisation de l'économie, ainsi en 1991 l'Etat a confié l'organisation, la gestion et le suivi des activités commerciales aux Directions de la Concurrence et des Prix au niveau de chaque wilaya,

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

placée sous la tutelle du ministère du commerce. Elle a été créée par le décret exécutif N°91-91 du 06 Avril 1991.

La Direction de la wilaya du Commerce a pour missions de mettre en œuvre la politique nationale arrêtée dans les domaines du commerce extérieur, de la concurrence, de la qualité, de la protection du consommateur, de l'organisation des activités commerciales et des professions réglementées et du contrôle économique et de la répression des fraudes.

Le siège de la direction du commerce est situé à la cité administrative de Tizi-Ouzou.

La superficie totale de la Direction est de 534 M2 comportant un réz-de chaussée, pour un total de 24 bureaux.

Elle est composée de cinq services à savoir :

1.1. Le service de l'observation du marché et de l'information économique, comporte

- Le bureau de l'observation du marché et des statistiques ;
- Le bureau de l'organisation et des professions réglementées ;
- Le bureau de la promotion du commerce extérieur et des marchés d'utilité publique.

1.2. Le service du contrôle des pratiques commerciales et anticoncurrentielles, comporte

- Le bureau du contrôle des pratiques commerciales ;
- Le bureau du contrôle des pratiques commerciales anticoncurrentielles ;
- Le bureau des enquêtes spéciales.

1.3. Le service de la protection du consommateur et de la répression des fraudes, comporte :

- Le bureau du contrôle des produits industriels et des services ;
- Le bureau du contrôle des produits alimentaires
- Le bureau de la promotion de la qualité et de la relation avec le mouvement associatif

1.4. Le service du contentieux et des affaires juridiques, comporte :

- Le bureau du contentieux des pratiques commerciales ;
- Le bureau du contentieux de la répression des fraudes ;
- Le bureau des affaires juridiques et du suivi du recouvrement.

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

1.5. Le service de l'administration des moyens, comporte : Le bureau du personnel et de la formation ;

- Le bureau de la comptabilité, du budget et des moyens ;
- Le bureau de l'informatique des documents et des archives.

En outre, la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou est dotée de quatre (04) inspections territoriales situées à Azazga, Draa-El-Mizan, Larbaa-Nath -l-rathen et Draa-Ben-Khedda

2. Missions

La direction du commerce de wilaya est chargé de :

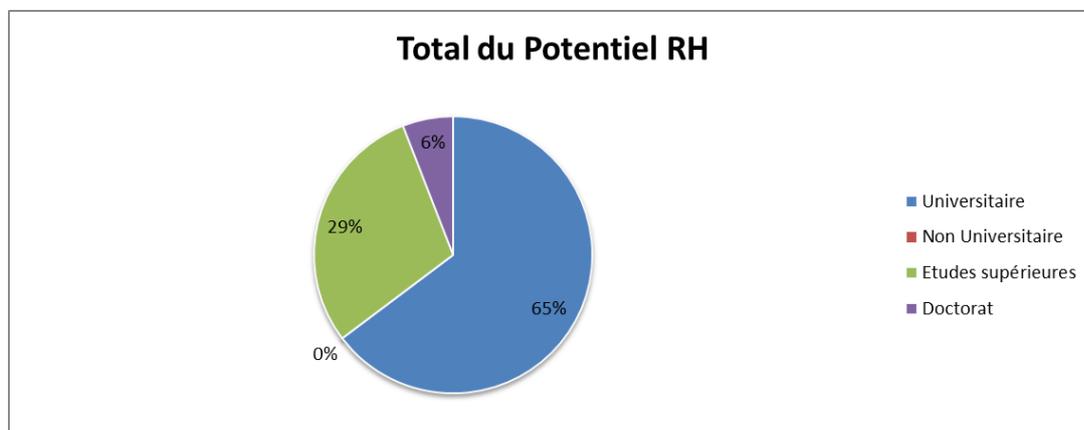
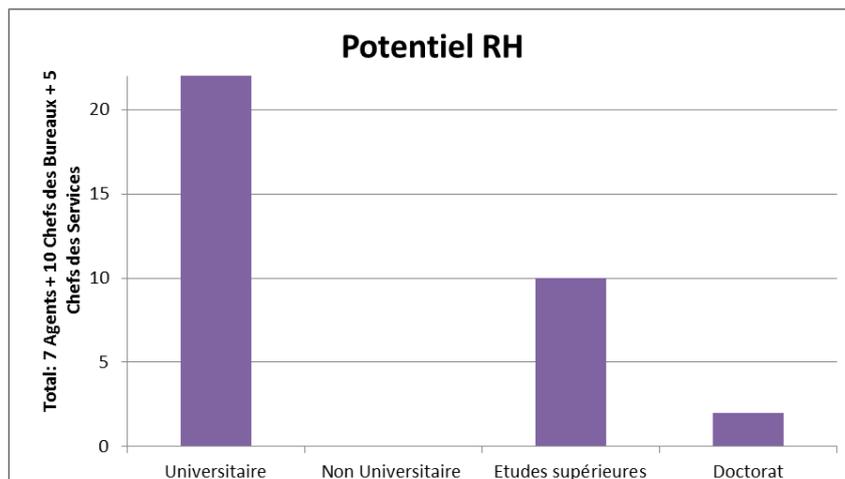
- ✓ Veiller à l'application de la législation et de la réglementation relatives au commerce extérieur, aux pratiques commerciales, à la concurrence, à l'organisation commerciales, à la protection du consommateur et à la répression des fraudes ;
- ✓ De contribuer à la mise en place du système d'information sur la situation du marché en liaison avec le système national d'information ;
- ✓ De proposer toutes mesures à caractère législatif et réglementaire relative à l'exercice et à l'organisation des professions réglementées ;
- ✓ De proposer toutes mesures visant à améliorer les conditions de créations, d'implantation et d'exercice des activités commerciales et personnelles;
- ✓ De contribuer au développement et à l'animation de toute organisation ou association dont l'objet est en relation avec ses prérogatives ;
- ✓ De mettre en œuvre tout dispositif arrêté par l'administration centrale, en matière d'encadrement et de promotion des exportations ;
- ✓ De coordonner et d'animer les activités des structures et espaces intermédiaires ayant des missions en matière de promotion des échanges commerciaux extérieurs ;
- ✓ De mettre en œuvre le programme de contrôle économiques et de répression des fraudes et de proposer toutes mesures visant le développement et le renforcement de la fonction de contrôle ;
- ✓ De prendre en charge le suivi du contentieux lié à ses activités.

Section 02 : interprétation et discussions des résultats du questionnaire

Après l'enquête et le traitement du questionnaire nous avons obtenu les résultats suivants :

1. Potentiel ressource humain :

2. Les différents procédés et pratiques dans le domaine des ressources humaines visant à assurer l'efficacité durable du personnel. De la direction du commerce de la wilaya de TIZI OUZOU.



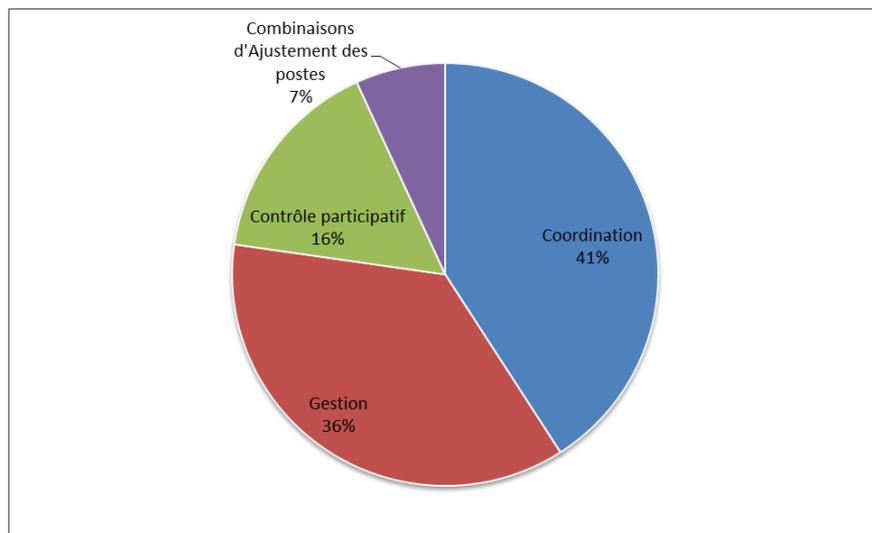
Total	% Potentiel / RH
22	65%
0	0%
10	29%
2	6%

Nous constatons que le nombre total d'universitaires est égal à 22 personnes, soit 65 % des ressources humaines, 0 personne non-universitaire, 10 ayant fait des études supérieures, soit 29% des RH, et 2 doctorants, soit 6% du total.

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

3. Talent managérial :

Les différents talents managériaux dans la direction du commerce



Total	% TM / RH
18	41%
16	36%
7	16%
3	7%

Nous constatons que le nombre total de talent managérial est égal à 44, soit 50%.

La coordination est de 41, la gestion est de 35, contrôle participatif 16, et combinaison d'ajustement des poste 7.

3- Outil du management

Aperçu globale des différentes outils du management public :

Outils traditionnels du management public	Outils modernes du management public
Ressource humain.	Projet de service
Comptabilité général.	Direction participatif par objectif.
Le tableau de bord	Marketing public
Le contrôle.	Analyse et planification
Contrôle budgétaire.	Stratégie de coopération.
Système d'information.	La méthode du Budget bas zéro.
La veille.	

Remarque :

Après l'enquête auprès des employés de ce service et à partir de ce tableau, on remarque bien que la direction du commerce utilise bien des outils managériaux traditionnels. Et l'absence des outils modernes.

Section 03 : l'analyse sur les outils du management et ses impacts sur le fonctionnement

Dans le modèle hiérarchique traditionnel du management public le cas de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou. La ligne managériale et le principale mode d'intégration qui doit contrebalance les forces centrifuges de la division du travail au chaque fonctionnaire exécuter sa tâche principal.

L'organisation est d'appréhendée comme un cascade de pyramide l'un de rang inférieur comme « manager ». L'autre de rang supérieur comme « managé ».

1. Le manager (les services) détermine les contributions attendues de part de ses collaborateurs sous forme d'objectifs à atteindre ou de règles à appliquer venu du pouvoir public. Et le directeur est le seule personne qui peut prendre des décisions c'est lui qui a un pouvoir d'exécution sur l'ensemble de la direction comme il est sur le diagramme (le niveau supérieur qui détient l'autorité au sein de la direction autorité de compétence). Le directeur possède des pouvoirs que lui confient la réglementation, il définit l'objectif global du fonctionnement à court et moyen termes. Il a pour mission de gérer les activités des différents services et moyen, systèmes d'informations, l'environnement interne et externe et pilotage et orientation des projets à l'indicatif du secteur.

2. Chefs de service

Mettent en exécution l'orientation du directeur et l'absence d'autonomie dans la prise de décision et un respect des lois et du règlement. Mettre en application les textes juridiques.

2.1. Service du contentieux et des affaires juridiques

Comme Le service de « service du contentieux et des affaire juridique » : les outils managériaux sont quasiment absente sauf le contrôle si en se refaire a la définition « les résultats à attendre sont en conforme avec les objectif fixe ». La mise en place d'un programme de réunion entre le service et les instances judiciaires, le traitement des dossiers des pratiques commerciales et qualité de la répression des fraudes quand à la transmission des

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

résultats des jugements celle-ci demeure confiée a des agents de contrôle qui résident dans les daïras ou se trouvent les tribunaux.

2.2. le service de l'administration et des moyens : il a pour responsabilités et tache la « gestion » de tout le personnel des 4 services. Exemple : paie, déclaration sociales, effectifs, la formation, les relations sociales, la gestion des carrières et des compétences, la communication interne/externe, les systèmes d'information, la gestion et l'exécution du budget, la gestion des situations imprévisible, la comptabilité analytique. Au cœur de l'organisation, et capitale humaine, les ressources humaines. On pour objectif d'apporter à l'organisation un bon fonctionnement qui est considérée comme un outil traditionnel du management public.

2.3. Service de l'observation de la marche et de l'information économique : c'est un système de veille et de suivi des évolutions du marché en produit dits premier nécessite tel que le lait, farine, semoule. Ils sont mis d'important dispositif qui surveiller l'approvisionnement quotidien du marché en produits de large consommation, ainsi que leur fluctuation de leur prix (le cout).

La mise en place d'un système d'information est un élément central d'une organisation. Il permet aux différents acteurs de véhiculer des informations et de communiquer grâce à un ensemble de ressources matérielles, humaines et logicielles au prés des opérateurs relatives à la réception des matières premières et à leur transformation. Suivre l'évolution des prix et le flux des produits agricoles frais transitant par les marchés informel de tadmaït et de tala athmane, ainsi que certains grossistes de la wilaya. Approvisionnement du marché l'approvisionnement des citoyens en produits de large consommation est assuré grâce à un important réseau de distribution de gros et de détail réparti à travers l'ensemble des communes de la wilaya. L'approvisionnement du marché en produits stratégiques tels que le lait pasteurisé conditionné, la semoule et la farine de blé tendre est assuré par les unités de production et de distribution de la wilaya de Tizi-Ouzou qui ont été instruites à l'effet de veiller à la disponibilité régulière de ces produits aux prix réglementés. Le suivi de la production du lait pasteurise, de la semoule et de la farine est assurée par la collecte quotidienne d'information auprès des unités de production locales. Et les matériaux de construction toujours avec la collecte d'information auprès des deux importantes unités de distribution de la wilaya : SO DIS MAC et Spa DIVINDUS DMC (Ex EDIMCO). Le contrôle

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

des stocks détenues au niveau des unités de distribution tant sur le plan qualité que quantités sur ce produit stratégique.

Afin de veiller sur la stabilité du marché, qui procèdent à des différentes enquêtes, projection, décision, sensibilisation, organisation. Et être capable d'anticiper l'évaluation du marché dans une vision prospective et détecter la spéculation « exemple les chambres froides ». Avec une dure limite du temps pour l'aboutissement de l'opération pour le besoin de consommateur et le développement à travers l'espace d'un pays « un lieu géographique », en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économique, et les moyens menés par les acteurs publique et essayer de gérer ou mieux l'ensemble des opérations.

2-4 Service du contrôle des pratiques commerciales et anticoncurrentielles :

Dans ce service ils sont comme activités le contrôle des pratiques commerciales laissées aux chefs d'inspection le soin de décider du programme d'action pour leurs circonscriptions respectives. Elle est divisée en quatre zones, mise sous le contrôle de (04) chef de brigade. Exemple contrôle des prix des produits réglementés. Et les pratiques anticoncurrentielles l'objectif qu'il lui est assigné étant d'asseoir une concurrence saine et loyale dans la sphère commerciale en veillant, en permanence, au respect des règles édictées en la matière, à l'effet de prévenir les comportements abusifs de nature à fausser le libre jeu de la concurrence entre les opérateurs économiques.

Dans ce cadre, l'intervention des services de contrôle a pour vocation de détecter et prouver et faire sanctionner par le conseil de la concurrence les pratiques anticoncurrentielles.

2-5 Service de la protection du consommateur et de la répression des fraudes :

L'orientation du contrôle vers la réduction du risque alimentaire, réduire le nombre d'intoxication alimentaires collectif. Aussi dans le cadre les actions engagées durant l'année 2017 ont ciblé particulièrement les secteurs d'activité et les produits suivant : Le produit laitier, La viandes et dérivés, Les eaux minérales et boissons, Les pâtisseries et boulangeries, La restauration.

Par ailleurs, le contrôle de produits industrielles et services et basé sur la vérification de la qualité et de la sécurité des produits ainsi que la conformité de service dans le cadre du contrôle des appareils à gaz est toujours en cour et concerne les produits suivant : Les chauffages à gaz, Les chauffe baignoires, Le détenteur.

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

A pour mission la protection du consommateur et parvenir à mettre sur le marché des produits conformes sur le plan qualité et sécurité, une action préventive en informant les consommateurs et professionnels des règles qui sont parvenu du ministère par la vulgarisation des taxes de lois (radio) ou profite d'un événement (les actions de communication et de sensibilisation) :

Célébration de la journée mondiale des droits du consommateur le 15/03/2017.

Compagne nationale de sensibilisation et de prévention des intoxications alimentaires allant du 14/05/2017 au 20/05/2017.

Compagne de sensibilisation durant la saison estivale allant du 18/07/2017 au 31/08/2017. Il est considéré comme un outil traditionnel du management public. Ils sont sensés de gérer et d'organiser et coordonner pour chaque événement de l'année.

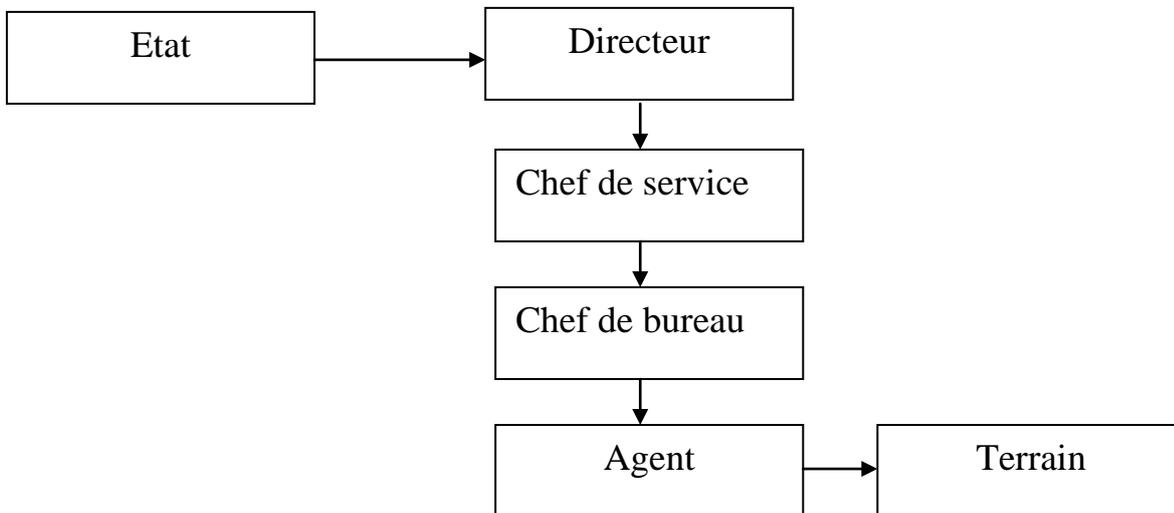
3. Le management par compétence est un élément primordial où la performance dépend avant tout d'expertises techniques individuelles (savoir, savoir-faire et savoir être) la capacité à agir et prendre des décisions, résoudre un problème,

Et l'intelligence individuelle et le niveau d'étude et la culture managérielle dans la direction du commerce. Même si il y a vraiment manque de moyen mais les agents de la direction du commerce ont un niveau et les capacités pour une meilleure fonction ils essaient de gérer ou mieux. Nous avons constaté que la totalité des fonctionnaires sont issus d'un niveau universitaire, études supérieures....

4- La répartition des tâches au sein de la direction

L'organigramme le grade en fonction du bureau de service (spécialisation), et les tâches sont reproduites sur les agents. Agent qui ne fait pas la répartition des tâches il collecte l'information trouvée sur le terrain et l'information monte jusqu'à au supérieur pour la traiter en cas d'une anomalie. Par contre le travail se fait hebdomadaire pour tout le monde. Et un programme à suivre pendant toute l'année mais pas pour l'ensemble des fonctionnaires.

La répartition des taches direction du commerce.



Source : conception personnelle

5. la modernisation du management public

Ne s'inscrit pas dans les reformes actuelles de la wilaya mais que c'est une amélioration du service public et l'Etat essaye de s'inspirer par rapport au pays développés. Par l'allègement de certains textes la décentralisation de certaine tache au sein de la wilaya. L'emploi d'un management participatif dans la direction par le billet de contrôle.

6. Les différentes contraintes rencontrées à la wilaya de T.O

D'après enquête et après avoir interrogé quelque responsables on a constaté que l'administration publique plus précisément la direction rencontre encore des difficultés dans les pratique de gestion ; Organisationnel ; opérationnelle et institutionnel.

- Manque des moyens ;
- Manque de motivation ;
- Le non respect de la volonté des individus ;
- Le manque d'espace ou niveau de la direction non permet pas d'effectuer convenablement non taches. Ce qui nous rend l'organisation du service un peu difficile, et répercutera négativement sur le rendement des agents en particulier et la direction en générale ;
- La multiplication de tache donnée à agent ;
- Manque de planification ;
- L'absence des plans d'action ;

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

- Trop du travail et manque d'effectif ;
- Une organisation ancienne manque de technologie.
- La culture organisationnelle prévalent est celle favorisant les pratique de la gestion hiérarchisée et bureaucratique ;
- Manque du matérielle du bureau et informatique pour faciliter l'exécution des différentes taches afin de diminuer la fatigue et être plus efficace (il y a que quelque bureaux qui possèdent du linge internet ;
- L'organigramme vient du ministère sauf le directeur qui a le pouvoir de faire des changements.

- les textes juridique sont totalement dépassés et n'ont connu aucune révision ;

- Les agents de contrôle (brigade) trouvent des difficultés pour trouver l'adresse exacte de l'opérateur économique ce qui engendre une grande pression sur les agents ;

- Manque de compétences (ya des agents qui ont besoin d'une formation spécialisation par exemple dans l'étude des factures....) ;

- Absence de règlements techniques, pas mal de produits qui sont pas réglementés exemple : quelque produit industriels ;

- des produits alimentaires qui sont pas prévus dans réglementation aussi exemple :(cas des œufs certains disent qu'il faut les mettre dans réfrigérateur et d'autre disent non car faut pas les laver) ;

- La réglementation n'a pas prévue le responsable qui signe les autorisations de saisie, ils ont dit « autorité financière » qui contient le juge, le procureur, le président donc personne parmi eux n'accepte de signer car elle n'est pas précise ;

- Le marche informel : qui cri une concurrence déloyale ;

- Manque de moyens au niveau des laboratoires d'analyses (ils ne sont pas bien équipés pour une analyse finie, est un handicap pour réussir un travail et être efficace ;

- Manque de formations, de connaissance dans le domaine (exemple dans les enquêtes spécifiques elles nécessitent un certain niveau ;

- Contradiction dans certains textes et instruction ;

- Les oppositions au contrôle ;

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

- Gaspillage du temps c'est du toujours au moyens ;
- Le moyen financier n'est pas du tout motivant (le non satisfaction des agents par leurs salaires ;
- Conditions de travail défavorable ;
- L'octroie de budget se fait d'une manière un peu lente (en mois de mars au lieu de mois de janvier) ;
- Le contrôle a posteriori prend du temps aussi (le trésor) ;
- L'exécution de budget de l'année est subordonné au contrôle financier (contrainte du temps et certaines exigences) ;
- La culture organisationnelle prévalent est celle favorisant les pratiques de la gestion hiérarchisée et bureaucratique ;
- Les textes juridiques sont totalement dépassés et n'ont connu aucune révision depuis plusieurs années ;
- Absence de règlements techniques, des textes ambigües, vide juridique, pas mal de produits qui sont pas réglementés exemple : quelques produits industriels ;
- Des produits alimentaire qui sont pas prévus dans la réglementation aussi exemple : cas des œufs certains disent qu'il faut les mettre dans réfrigérateur et d'autre disent non car faut pas les laver). -La réglementation n'a pas prévue le responsable qui signe les autorisations de saisie, ils ont dit « autorité financière » qui contient le juge, le procureur, le président donc personne parmi eux n'accepte de signer car elle n'est pas précise ;
- Le marché informel : qui cri une concurrence déloyale ;
- Les contraintes administratives sont toujours liées aux moyens(le manque de moyens est un handicap pour réussir un travail afin d'être efficace).

Chapitre III : Etat des lieux de la pratique du management public au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou

Conclusion :

L'administration du commerce de la wilaya de TIZI OUZOU utilise des outils traditionnels ressource humain, le système de comptabilité générale, et le budget de l'Etat, qui est le vecteur de toute organisation et institution publique et le système d'information, le veille, et une forte soumission au texte de lois.

Par ailleurs, nous avons constaté l'existence de plusieurs contrainte organisationnel, institutionnel, opérationnelles qui freinent l'adoption et l'application des outils managériaux dans la fonction publique et l'absence totale des outils modernes projet de service, direction participatif par objectif, marketing public, stratégie de coopération, la méthode du budget bas zéro....et une forte centralisation.

L'ensemble des fonctionnaires essayer de leurs mieux pour le bon déroulement de l'administration pour êtres plus efficace efficience et avoir une meilleur rentabilité.

Et la direction du commerce s'inspire des outils moderne pour améliorer la gestion de se service et être plus efficace.

Conclusion générale

Conclusion :

Depuis près de deux décennies, les administrations publiques, de par le monde, se cherchent, se restructurent. Une remise en cause générale semble les caractériser. Même dans les pays où de telles interventions n'ont pas eu lieu ; de profondes volontés de changement ont été exprimées : que ce soit en Europe, en Afrique ou ailleurs, une telle tendance semble persister. Face à cette situation, les hypothèses de base de l'action administrative, tout comme ses instruments traditionnels s'avèrent sinon obsolètes, du moins insuffisants. Une nouvelle perception de la gestion publique devient, dès lors, nécessaire pour administrer et gouverner.

S'agissant de l'Algérie, en particulier, force est de reconnaître le retard pris dans l'adaptation de son administration aux nouvelles réalités. Cette dernière a longtemps renvoyé une image d'immobilisme, qui tranche non seulement avec le foisonnement d'expériences innovantes, au niveau international, mais aussi, avec le rythme nettement plus soutenu des réformes économiques et politiques au niveau national.

Notre stage au niveau de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou nous a permis de relever plusieurs éléments de réponses à notre problématique.

Nous avons d'abord tenté d'analyser le fonctionnement de ce service et comprendre ses différentes missions.

Il est à noter que nous sommes partis avec une idée de départ qu'il y a absence de management dans cette administration. Cette idée nous a été inspirée par une pré-enquête que nous avons effectuée et durant laquelle nous avons constaté que le fonctionnement et la gestion de cette direction sont soumis à des ordonnances de lois et des réglementations législatives qui ne laissent pas une grande marge de manœuvre à une quelconque prise d'initiative. Ceci étant, nous avons conduit une enquête auprès de l'ensemble des employés de ce service et nous en sommes arrivés aux conclusions que nous citerons ci-après.

Aussi, le déroulement de l'enquête s'est fait comme suit :

La première distribution des questionnaires auprès des employés a été infructueuse. En effet, nous avons certes constaté que la majorité des employés avaient une formation universitaire mais le profil était soit juridique ou biologiste ; ce qui rendait difficile la lecture et la compréhension des questions que nous leur avons posées. Nous avons donc effectué une

séance de travail avec ces employés dans le but de les initier aux notions de management et de leur faire comprendre les objectifs réels de notre enquête. Une étape qui leur a permis de renseigner les questionnaires que nous leur avons présentés.

Le dépouillement des questionnaires nous a permis de constater qu'il ya une prise de conscience qui ne laisse pas les esprits de ces employés indifférents à un éventuel changement et une éventuelle intégration d'outils qui mènerait à la modernisation de leur administration.

L'analyse des données nous a montré que l'accent est mis, au niveau de cette direction, sur les ressources humaines. Un outil qui n'est pas sans intérêt puisqu'il constitue un facteur important voire essentiel pour le bon fonctionnement de toute organisation.

Par ailleurs, nous avons constaté l'existence de plusieurs contraintes institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles qui freinent l'adoption et l'application des outils modernes de management public.

Nous pouvons donc dire que notre première hypothèse de départ est confirmée tandis que la seconde, quant à elle, est rejetée. Elle utilise des outils traditionnels et l'absence d'outils moderne.

Notre passage au sein de cette administration nous a permis, en plus d'avoir compris le fonctionnement des administrations publiques en Algérie, de comprendre les difficultés qui peuvent être associées à l'application d'un management public. Nous en avons déduit que le profil des employés, souvent de formation hors économie, constitue un handicap réel pour une modernisation de gestion qui passe par la maîtrise d'outils managériaux.

Transformer ce retard pénalisant en une force de remise en cause des cadres traditionnels de travail, constitue un vrai défi que l'Algérie se devait d'affronter pour renouer durablement avec la croissance économique et le progrès social.

Bibliographie

Bibliographique

Ouvrage:

BUC BOYER, le management et l'organisation militaire in « direction et gestion », mai 1979.

DESREUMAUX QLAIN, théorie des organisations, cean, Edition management société, 1998.

GIBERT P, le contrôle de gestion dans les organisations publiques, paris, Ed. D'organisation, « management public », 1980.

HENRI FAYOL, administration industrielle et générale, paris Dunod 1966 (réédition).

HUSSENOT PH, la gestion publique par objectifs, paris, Ed. D'organisation, management public, 1983.

JEAN-RAPHAEL ALVENTOSA, les outils du management public, paris, 2012.

KENNEDY C. toutes théories du management, paris, 1995.

LUC BOYER, NOEL EQUILBEY, organisation théories applications, paris, mars 2003.

LUSSATO BRUNO, introduction critique aux théories d'organisation. Paris Dunod, 1977.

MANUEL-VIRIATO SANTO PIERRE-ERIC VERRIER, le management public, paris, 1993.

MINTZBERG HENRY, structure dynamique de l'organisation, tradition française, paris, Editions d'organisation, 1982.

SERGE AL2CIAN DOMINIQUE FOUCHER, le management dans le service public, paris, deuxième édition 2007.

SYLVIE TROSA, moderniser l'administration, paris, 1995.

Article

BEKHECHI-CHOUIKHI SEMIA et BENMANSOUR ABEDALLAH « le nouveau management publique et modernisation de l'administration publique ». Article de l'université de Tlemcen.

Sites internet:

1. Wilaya-tiziouzou.dz.
2. <https://fr.wikipedia.org>.
3. <http://www.fonction-publique.gouv.fr>.
4. www.google.com.

Annexes

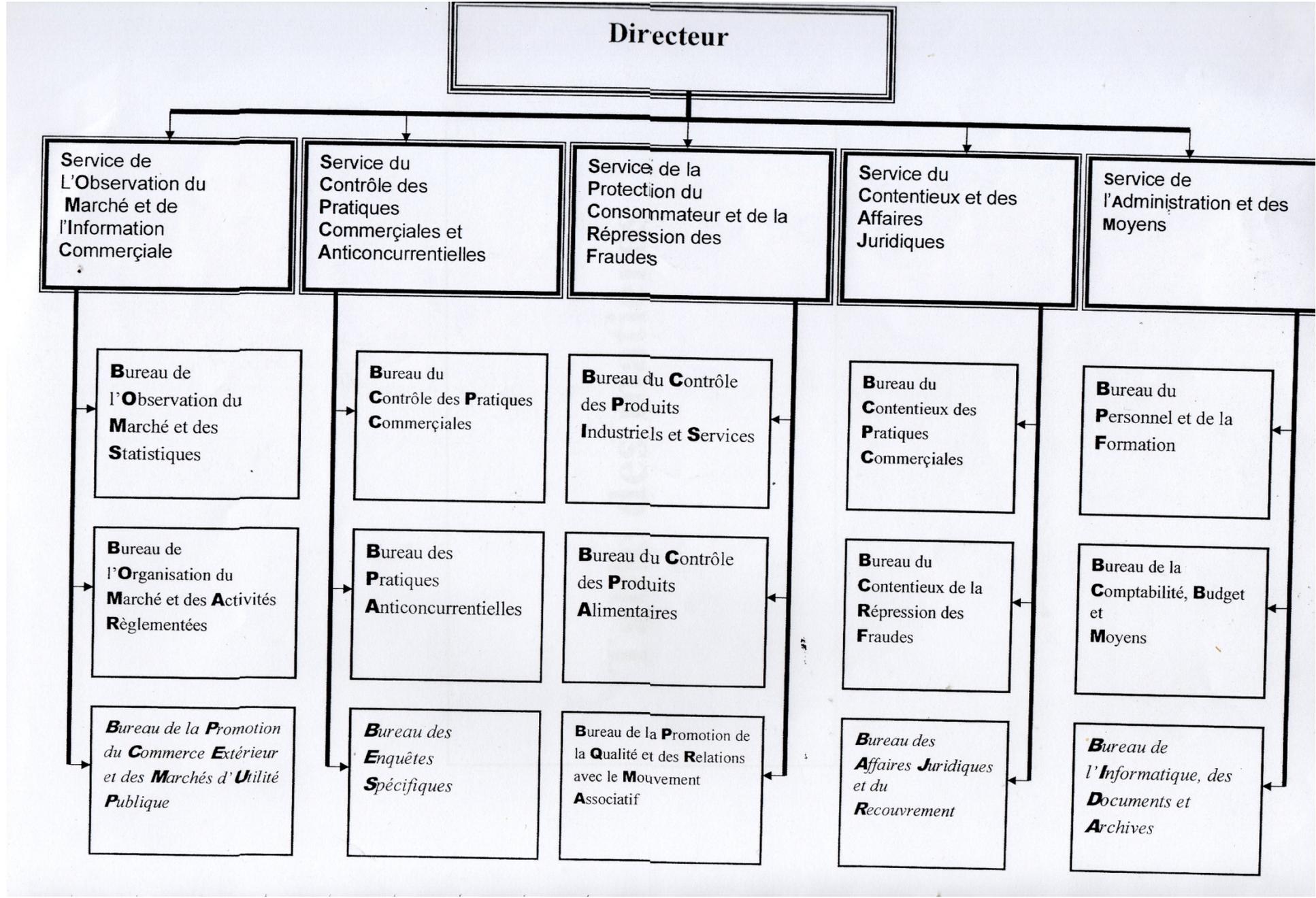


Table des matières

Table des matières

Tables des matières

Remerciement	
Dédicace	
Sommaire	
Listes des figures	
Liste des tableaux	
Introduction générale.....	01

Chapitre 01 : Conceptualisation du management public

Introduction.....	04
Section01 : Les différentes théories du management et organisation	04
1-L'école classique.....	04
1.1 Frederick Winslow Taylor (1856-1915)	05
1.2 Henri Fayol (1841-1926)	08
1.3 MAX Weber (1864-1920)	12
2. Les approches les plus récentes	14
2.1 la théorie des couts de transaction	14
2.1 Williamson	15
3. Structure et organisation	16
3.1 La structure.....	16
3.2 L'organisation	17
3.3 Les grandes modèles d'organisation et leurs conséquences.....	18
3.3.1. Les modèles classiques.....	19
4. la tendance actuelle	21
Section 02 : le management traditionnel. La conception traditionnelle de la gestion public	24
1. Une forte centralisation	25
2. Le recrutement et la gestion du personnel selon un système de carrière	25
3. La dilution des responsabilités de gestion par l'application d'un principe fondamental de la comptabilité publique.....	25
4. L'absence de souci de rentabilité	25
5. la complexité du droit	26
6. formation et information	26

Table des matières

7. relation administration-administré et coordination des actions	26
Section 03: Crise des langues traditionnelles de la gestion publique.....	27
1. La crise du droit.....	27
1.1 L'intérêt général n'est plus la panacée	27
1.2 Nul n'est censé ignorer la loi.....	27
1.3 L'Égalité de tous devant le service public	28
1.4 La continuité et la régularité du service public	28
1.5 Le pouvoir discrétionnaire	29
2. Critique de la micro économique	31
3. Critique de la macro-économique	33
3.1 Au niveau de la politique conjoncturelle.....	33
3.2 Au niveau de la politique à long terme	33
Conclusion.....	34
Chapitre 02 le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique	
Introduction.....	36
Section 01 :l'émergence du management moderne	36
1. la spécificité de la gestion des organisations publiques	36
1.1 La gestion de l'organisation publique	37
1.2 Des obligations de services publics	37
2. l'émergence d'une nouvelle gestion publique	38
2.1 Quelques exemples concrets	39
2.1.1 Canada	39
2.1.2 France	39
2.2 La conceptualisation du nouveau management public	40
Section 2 : les déferents outils du management publics modernes	42
1. les outils de finalisation	45
1.1 analyse et planification stratégiques	46
1.2 des stratégies de coopération	49
1.3 La direction participative par objectif	49

Table des matières

1.4 La méthode de budget base zéro	50
2. les outils de control.....	51
2.1 Les systèmes de compatibilité analytique	52
2.2 Les approches courantes de comptabilité analytique	53
2.3 Le tableau de bord	54
2.4 L'audit	55
3. Les outils d'animation	57
3.1 Les projets de service.....	58
4. Les conséquences de nouveau management et ses limites.....	63
4.1. La première porte sur l'effet pervers inattendu des réformes.....	63
4.2. La concurrence	64
Section 3 : la contrainte de la mise en œuvre d'une réforme administrative efficace	65
1. Genèse de la réforme administrative.....	66
2. Les actions de la réforme engagée par l'Etat Algérien	68
3. Les contraintes de la mise en œuvre	68
4. Le nouveau management public comme approche alternative pour la réforme de l'administration algérienne	69
Conclusion	70
Chapitre 03 : Etat des lieux de la pratique du management publique le cas de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou	
Introduction	72
Section1 : Présentation, missions, et objectifs de la DCWTO	72
1. Présentation de la direction du commerce de Tizi-Ouzou	72
1.2 Le service du contrôle des pratiques commerciales et anticoncurrentielles.....	73
1.3 Le service de la protection du consommateur et de la répression des fraudes	73
1.4 Le service du contentieux et des affaires juridique.....	73
1.5 Le service de l'administration des moyens, comporte : Le bureau du personnel et de la formation.....	74
2-Missions.....	74

Table des matières

Section 02 : interprétation et discussions des résultats du questionnaire	75
1- Potentiel ressource humain	75.
2-Talent managérial	76
3-Outil du management.....	76
Section 03 : l'analyse sur les outils du management et ses impacts sur le fonctionnement....	
1-Le manager	77
2-Chefs de service	77
2-1 Service du contentieux et des affaires juridiques	77
2-2 le service de l'administration et des moyens	77
2-3Service de l'observation de la marche et de l'information économique	78
2-4 Service du contrôle des pratiques commerciales et anticoncurrentielles	79
2-5 Service de la protection du consommateur et de la répression des fraudes	79
3-Le management par compétence	80
4- La répartition des taches au sein de la direction	80
5-la modernisation du management publique	81
6-Les différentes contraintes rencontrées à la wilaya de T.O	81
Conclusion :	83
Conclusion générale	85
Bibliographie.....	87
Tables des matière	

Nom :

Prénom :

Age :

-Connaissez-vous le management moderne oui non

-utilisez-vous les outils du management oui non

-lesquels parmi ces outils :

	OUI	NON
Contrôle		
Finalisation		
Animation		
Projet de service		
Direction participatif par objectif		
Le marketing public		
Le contrôle budgétaire		
La comptabilité analytique		
Le tableau de bord		
L'analyse et la planification stratégique		
Des stratégies de coopérations		
La méthode du budget base zéro		

•Quels impacts des outils sur le fonctionnement

.....

.....

•Comment vous faites la répartition des taches au sein de votre direction.

.....

.....

•Rendement de la répartition des taches.

.....

.....

• Votre organisation de travail se fait :

- Hebdomadaire

- Mensuel

• Avez-vous une certaine autonomie dans la prise de décision. Oui non

- Implication de l'autonomie de décision sur la performance.

Oui comment Non pourquoi.....

• Le respect des lois et des règlements.

.....

• la modernisation du management public s'inscrit-elle dans la logique des réformes actuelles.

Oui

Non.....

• Indiquez les motivations de cette modernisation. Est quelle sont elle ?

.....

.....

- Un accroissement de la flexibilité oui non

- Amélioration de la prestation de service oui non

- Se rapprocher d'avantage de la population oui non

- Fluidité en matière de prise de décision oui non

• Quels sont les critères permettant de mesurer la performance de l'administration publique ?

- Amélioration de service public

- Rationalité budgétaire

- Capitalisation des ressources

• Le talent managérial :

- Coordination

- Gestion

-Control participatif

- Combinaison d ajustement des postes.

•Le potentiel de ressources humaines :

-Universitaire -doctorat

-Non universitaire - étude supérieur

•Le management par les compétences individuelles suffit- il aujourd'hui pour atteindre les objectifs de performance fixé par l'organisation publique ?

- Oui comment

- Non pourquoi

Vous est – il arrive user de votre talent pour faire face à des situations de gestion ?

Comment est – il été exprimé ?

Justifier votre avis.....

.....

•L'individu et ces principes ainsi que ces capacités de gestion peuvent il répondre à des enjeux collectifs ?

-Oui comment

-non pourquoi

Table des matières

Tables des matières

Remerciement	
Dédicace	
Sommaire	
Listes des figures	
Liste des tableaux	
Introduction générale.....	01

Chapitre 01 : Conceptualisation du management public

Introduction.....	04
Section01 : Les différentes théories du management et organisation	04
1-L'école classique.....	04
1.1 Frederick Winslow Taylor (1856-1915)	05
1.2 Henri Fayola (1841-1926)	08
1.3 MAX Weber (1864-1920)	12
2. Les approches les plus récentes	14
2.1 la théorie des couts de transaction	14
2.1 Williamson	15
3. Structure et organisation	16
3.1 La structure.....	16
3.2 L'organisation	17
3.3 Les grandes modèles d'organisation et leurs conséquences.....	18
3.3.1. Les modèles classiques.....	19
4. la tendance actuelle	21
Section 02 : le management traditionnel. La conception traditionnelle de la gestion public 24	
1. Une forte centralisation	25
2. Le recrutement et la gestion du personnel selon un système de carrière	25
3. La dilution des responsabilités de gestion par l'application d'un principe fondamental de la comptabilité publique.....	25
4. L'absence de souci de rentabilité	25
5. la complexité du droit	26
6. formation et information	26

Table des matières

7. relation administration-administré et coordination des actions	26
Section 03: Crise des langues traditionnelles de la gestion publique.....	27
1. La crise du droit.....	27
1.1 L'intérêt général n'est plus la panacée	27
1.2 Nul n'est censé ignorer la loi.....	27
1.3 L'Égalité de tous devant le service public	28
1.4 La continuité et la régularité du service public	28
1.5 Le pouvoir discrétionnaire	29
2. Critique de la micro économique	31
3. Critique de la macro-économique	33
3.1 Au niveau de la politique conjoncturelle.....	33
3.2 Au niveau de la politique à long terme	33
Conclusion.....	34
 Chapitre 02 le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique	
Introduction.....	36
Section 01 :l'émergence du management moderne	36
1. la spécificité de la gestion des organisations publiques	36
1.1 La gestion de l'organisation publique	37
1.2 Des obligations de services publics	37
2. l'émergence d'une nouvelle gestion publique	38
2.1 Quelques exemples concrets	39
2.1.1 Canada	39
2.1.2 France	39
2.2 La conceptualisation du nouveau management public	40
Section 2 : les déferents outils du management publics modernes	42
1. les outils de finalisation	45
1.1 analyse et planification stratégiques	46
1.2 des stratégies de coopération	49
1.3 La direction participative par objectif	49

Table des matières

1.4 La méthode de budget base zéro	50
2. les outils de control.....	51
2.1 Les systèmes de compatibilité analytique	52
2.2 Les approches courantes de comptabilité analytique	53
2.3 Le tableau de bord	54
2.4 L'audit	55
3. Les outils d'animation	57
3.1 Les projets de service.....	58
4. Les conséquences de nouveau management et ses limites.....	63
4.1. La première porte sur l'effet pervers inattendu des réformes.....	63
4.2. La concurrence	64
Section 3 : la contrainte de la mise en œuvre d'une réforme administrative efficace	65
1. Genèse de la réforme administrative.....	66
2. Les actions de la réforme engagée par l'Etat Algérien	68
3. Les contraintes de la mise en œuvre	68
4. Le nouveau management public comme approche alternative pour la réforme de l'administration algérienne	69
Conclusion	70
Chapitre 03 : Etat des lieux de la pratique du management publique le cas de la direction du commerce de la wilaya de Tizi-Ouzou	
Introduction	72
Section1 : Présentation, missions, et objectifs de la DCWTO	72
1. Présentation de la direction du commerce de Tizi-Ouzou	72
1.2 Le service du contrôle des pratiques commerciales et anticoncurrentielles.....	73
1.3 Le service de la protection du consommateur et de la répression des fraudes	73
1.4 Le service du contentieux et des affaires juridique.....	73
1.5 Le service de l'administration des moyens, comporte : Le bureau du personnel et de la formation.....	74
2-Missions.....	74

Table des matières

Section 02 : interprétation et discussions des résultats du questionnaire	75
1- Potentiel ressource humain	75.
2-Talent managérial	76
3-Outil du management.....	76
Section 03 : l'analyse sur les outils du management et ses impacts sur le fonctionnement....	
1-Le manager	77
2-Chefs de service	77
2-1 Service du contentieux et des affaires juridiques	77
2-2 le service de l'administration et des moyens	77
2-3Service de l'observation de la marche et de l'information économique	78
2-4 Service du contrôle des pratiques commerciales et anticoncurrentielles	79
2-5 Service de la protection du consommateur et de la répression des fraudes	79
3-Le management par compétence	80
4- La répartition des taches au sein de la direction	80
5-la modernisation du management publique	81
6-Les différentes contraintes rencontrées à la wilaya de T.O	81
Conclusion :	84
Conclusion générale	85
Bibliographie.....	87
Tables des matière	