
Dalloz Gestion
Systemes et strategies

Management public

Gestion et légitimité

Romain Laufer
Alain Burlaud

Dalloz

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LÉGITIMITÉ DU MANAGEMENT

CHAPITRE 1. — Crise de légitimité dans les grandes organisations	7
SECTION 1. — <i>Évolution du système de légitimité dans le secteur privé</i>	9
§ 1. — De l'ancien au nouveau système de légitimité	9
§ 2. — La rhétorique de l'environnement et la question de la légitimité ...	13
a) La théorie de l'entreprise comme système ouvert	13
b) Discussion sur les pouvoirs respectifs de l'entreprise et de son environnement	14
c) Une stratégie concrète de relations entre une organisation et son environnement	14
SECTION 2. — <i>Évolution du système de légitimité dans le secteur public</i>	15
§ 1. — L'évolution du système de légitimité de l'entreprise publique	16
a) L'entreprise publique, résultat de la contestation du système de légitimité de l'entreprise privée	16
1° L'approche néo-classique en terme d'exception	17
2° L'approche keynésienne en terme « d'intérêt public »	17
3° L'approche marxiste en terme de conflit d'intérêts de classe	18
b) Le rapport Nora et la contestation du système de légitimité de l'entreprise nationale à caractère de service public	18
§ 2. — L'évolution du système de légitimité de l'administration	19
a) L'état gendarme et la légitimité fondée sur la nature de la source du pouvoir : le critère de la puissance publique	20
b) Début de l'état providence et la légitimité fondée sur la nature des finalités poursuivies : le critère du service public	21
c) L'état omniprésent : vers une légitimité fondée sur les méthodes utilisées : la crise du critère	21
1° Des méthodes efficaces : le management public	23
2° Des méthodes humaines : la participation des usagers	23
CONCLUSION. —	25
ANNEXE. — <i>La notion de légitimité</i>	25
CHAPITRE 2. — Définition du management public vers la notion de macro-management	29
— Le management public n'est pas le management du secteur public .	30
— Le management public au-delà des modes	31
SECTION 1. — <i>Langage et administration</i>	32

SECTION 2. — <i>Crise des langages traditionnels de la gestion publique</i>	33
§ 1. — La crise du droit	33
a) L'intérêt général	33
b) Nul n'est censé ignorer la loi	34
c) L'égalité de tous devant le service public	34
d) La continuité du service public	34
e) Le pouvoir discrétionnaire	35
§ 2. — Critiques de la micro-économie	36
§ 3. — Critiques de la macro-économie	38
SECTION 3. — <i>Le développement de l'utilisation des sciences sociales dans la décision administrative</i>	39
§ 1. — Aspect historique du développement des sciences sociales appliquées	39
§ 2. — Aspect historique du développement de la politique sociale	40
§ 3. — Les relations entre politique économique et politique sociale à travers les Plans V à VIII	41
SECTION 4. — <i>Le management comme langage</i>	44
§ 1. — Le management comme analyse système	45
§ 2. — L'analyse système comme langage	47
SECTION 5. — <i>Management public et macro-management</i>	48
§ 1. — Insuffisance de la définition étroite du management public	48
§ 2. — Le macro-management ou management public au sens large	50
CONCLUSION. —	54
CHAPITRE 3. — Extension du management public : Une logique pour tous et non pour tout	57
SECTION 1. — <i>Conditions d'application du management public</i>	59
§ 1. — Délimitation	59
a) Ce qui est déjà délimité	59
1° Les grandes entreprises privées	60
2° Les groupements d'entreprises et les branches d'activité économique	62
3° L'effet des menaces de nationalisation	63
4° Les entreprises publiques	65
5° Les organisations à but non lucratif	65
b) Ce qui est perdu dans le « magma administratif »	66
1° Délimitation à partir d'un objectif	66
2° Délimitation à partir d'une organisation : service ou procédure	67
3° L'exemple du management du formulaire administratif	67
§ 2. — Identification	74
a) Dans le cas de l'administration	74
1° Difficulté de l'identification	74
2° Identification et humanisation	74
b) Dans le cas de l'entreprise	75
1° Image organisationnelle	75
2° Relation entre la presse et l'entreprise	76

SECTION 2. — <i>Critiques faites au management</i>	78
§ 1. — Le problème de la compatibilité entre management et secteur public	79
a) Clients, concurrence et secteur public	79
b) Objectifs quantifiables et secteur public	82
c) Les contraintes budgétaires et statutaires du secteur public et le management	83
d) Variables influant sur l'utilisation du management dans le secteur public	83
§ 2. — Critique faite de l'application du management dans le secteur privé	85
a) Critique du Marketing	85
b) Critique du Contrôle de Gestion	96

DEUXIÈME PARTIE

MANAGEMENT DE LA LÉGITIMITÉ

CHAPITRE 1. — L'approche marketing dans le secteur public	101
SECTION 1. — <i>La démarche du marketing public</i>	102
§ 1. — La logique de l'action administrative et le marketing	103
§ 2. — La démarche du marketing public : définition et intérêt de cette notion	104
a) La démarche du marketing public	104
b) Intérêt du point de vue de l'information du public	106
c) Intérêt du point de vue de l'étude du public	106
d) Intérêt du point de vue de la distribution du service public	107
e) Intérêt du point de vue de la définition d'une politique cohérente	107
f) Problèmes liés au paiement indirect	107
g) La différence entre « marché » et « public » et la notion de concurrence	108
h) L'importance du facteur politique	108
§ 3. — Les deux niveaux du marketing public : Marketing Produit et Marketing de la « boîte noire » ou « Marketing de la Relation » ..	109
SECTION 2. — <i>Besoins et indicateurs sociaux</i>	111
§ 1. — De la notion de besoin à l'étude de marché	112
a) Les approches théoriques de la notion de besoin	112
1° La critique de la notion d'utilité classique par G. Bataille ..	112
2° La notion de minimum vital	113
3° Signification symbolique de la consommation	113
b) Approche psychosociologique : les besoins humains suivant Maslow	114
c) Approche sociologique : besoins et aspirations suivant Cham-bart de Lauwe	115
d) Conclusion sur les diverses approches de la notion de besoin ...	116
e) Typologie pragmatique des besoins sociaux	116
1° Besoin normatif	117
2° Le besoin ressenti	117
3° Le besoin exprimé	117
4° Le besoin comparatif	117
f) Segmentation des marchés et décision publique	118

§ 2. — De la notion d'indicateur social à la définition des images de l'administration	123
a) Conception classique des indicateurs sociaux	124
1° Conception classique des indicateurs sociaux	124
— La finalité de l'indicateur	124
— La façon de mesurer l'indicateur	125
— Le caractère empirique ou théorique de la définition de l'indicateur	126
2° Le point de vue bureaucratique	127
— Indicateur d'état ou de résultat	127
— Indicateur de produit	128
— Indicateur de moyens	128
3° Le point de vue socio-politique	129
b) Indicateurs de légitimité organisationnelle : image et d'Impact ..	135
1° La mesure de l'image de l'administration	135
— Mesure de la connaissance de l'administration	136
2° Image globale de l'administration	137
3° Image d'une administration particulière : la justice	138
4° Mesure des produits de l'administration	139
SECTION 3. — <i>Le fonctionnement du marketing public</i>	140
§ 1. — Le marketing dans l'administration centrale : le marketing éclaté ..	140
a) Le marketing de la loi	141
1° Préparation de la loi	141
2° Information sur la loi	143
3° Contrôle de l'application de la loi	143
b) Études et Recherches	144
1° Organisation	144
2° Méthodologie	147
3° Questions spécifiques aux administrations	148
— Intérêt des études qualitatives	148
— Limites de la méthode expérimentale	149
— Développement de l'expérimentation sociale	149
— Limites à la scientificité des dispositifs évaluatifs	150
4° Les systèmes d'information informatisés	153
c) Le contact : information, renseignement, accueil	154
1° Comportements et option en matière de contact entre administration et administrés	154
2° Exemples d'actions en matière d'accueil	156
3° Nouveaux aspects de l'organisation du contact	158
— Informatique et relation administration-administré	158
— La motivation des décisions de l'administration	159
4° Structures administratives en matière de relations publiques ..	160
d) La communication dans l'administration	160
1° La démarche	160
2° Les objectifs	161
3° Les cibles	162
4° Le contenu de la communication	163
5° Les média	165
6° Exemples de campagne	168
7° Le rôle du S.I.D. (Service Information et Diffusion)	169
8° Communication sociale et télématique	170
CONCLUSION. —	170

§ 2. — Le marketing dans les services publics administratifs : efforts d'intégration du marketing autour d'un produit	170
a) Le produit du service public	171
b) Le cycle de vie du service public administratif	173
c) La fixation du prix	175
d) La politique de communication	177
§ 3. — Les services publics industriels et commerciaux	178
a) Le produit	179
b) La relation entre marketing produit et marketing relation	180
c) Le prix	182
d) La distribution	182
e) L'organisation	183
SECTION 4. — <i>Les autres approches de la relation administration-administré</i>	183
§ 1. — La contractualisation	183
§ 2. — La négociation	185
§ 3. — La médiation	186
§ 4. — La participation	187
§ 5. — Les associations	188
ANNEXE. — La Communication Sociale : le sens civique existe, je l'ai rencontré par Cécilia Maréchal	190
 CHAPITRE 2. — La gestion du personnel dans la fonction publique	193
INTRODUCTION	194
SECTION 1. — <i>Recrutement et formation</i>	195
§ 1. — Le système de légitimité public et le recrutement : le concours	196
§ 2. — L'évolution des méthodes de recrutement en marge du système de légitimité public	200
a) Évolution des procédures de recrutement en Grande-Bretagne, en Allemagne Fédérale et aux États-Unis	201
1° En Grande-Bretagne	201
2° En Allemagne Fédérale	201
3° Aux États-Unis	202
b) Évolution des procédures de recrutement en France : le foisonnement des non-titulaires	203
1° Les « non-titulaires » : leur situation juridique et leur nombre	205
Les auxiliaires	205
Les contractuels	205
Les vacataires	205
2° La logique du développement des non-titulaires	206
Le statut de la fonction publique	206
L'absence de gestion prévisionnelle des personnels	209
3° La gestion de la légitimité du double recrutement dans la fonction publique	215
c) La programmation des effectifs	217
1° Les modèles de prévision des effectifs les plus anciens	217
2° Les modèles de gestion prévisionnelle du personnel actuellement à l'étude	218
§ 3. — Le couple recrutement-formation	219
a) La formation requise pour le recrutement	220

b) La formation après le recrutement	222
1° La formation « première » du fonctionnaire (adaptation) ..	222
2° La formation continue dans la fonction publique (préparation et perfectionnement)	223
La préparation aux concours internes	224
Le perfectionnement	226
La formation par l'expérience : la mobilité	228
i) La mobilité obligatoire	228
ii) La mobilité facultative	229
3° Les échanges entre le secteur public et le secteur privé	231
CONCLUSION. —	232
SECTION 2. — <i>Rémunérations</i>	233
INTRODUCTION	233
§ 1. — Légitimation de la gestion des salaires : la recherche du moindre coût	234
§ 2. — Gestion de la légitimité des salaires : l'alibi des règlements et de la grille indiciaire	239
CONCLUSION. —	243
SECTION 3. — <i>Relations hiérarchiques, autorité et animation dans la fonction publique</i>	244
INTRODUCTION	244
§ 1. — L'autorité hiérarchique traditionnelle	245
a) Le principe de l'obéissance hiérarchique et ses limites	245
b) L'obligation de réserve	247
c) La notation	248
d) La syndicalisation de la fonction publique	250
e) La crise du système hiérarchique dans la fonction publique	252
§ 2. — Les aménagements apportés au système hiérarchique traditionnel ..	255
a) La fuite et la création de structures parallèles	255
1° Le pouvoir des cabinets	255
2° La création de cellules hors hiérarchie	256
b) L'expérimentation de réformes en profondeur	257
§ 3. — La direction par objectifs (DPO)	259
ANNEXE. — La négociation collective : de l'entreprise à l'État par Dimitri Weiss	263
CHAPITRE 3. — Le contrôle de la gestion des services publics	267
INTRODUCTION	268
SECTION 1. — <i>Contribution à la définition d'un système de contrôle de gestion dans les services publics</i>	269
§ 1. — Les objectifs du service public et le contrôle de sa gestion	269
a) Les objectifs explicites	269
b) Les objectifs internes	270
c) Les conflits d'objectifs	271
§ 2. — Y a-t-il convergence des systèmes de contrôle de gestion des services publics et des entreprises privées ?	273
a) La convergence secteur public-secteur privé	274
b) Les particularités des services publics par rapport au secteur privé	278

§ 3. — Les instruments de mesure et de contrôle de la gestion des services publics	279
a) Contrôle de gestion et langage	280
b) Le contrôle de gestion, réaction à « l'internalisation » du pouvoir	280
SECTION 2. — <i>Les problèmes posés par la pratique du contrôle de gestion dans les services publics</i>	282
§ 1. — La rationalisation des choix budgétaires (RCB) et les budgets et comptes de programme	285
a) Le « mouvement RCB » : un nouvel état d'esprit	287
1° L'« approche système » et le « mouvement RCB »	287
2° La « direction par objectifs » et le « mouvement RCB » ...	288
b) Le « mouvement RCB » : un ensemble de techniques et un mode de présentation des comptes	288
1° L'analyse coûts-avantages	289
2° Les budgets de programme	290
c) La RCB doit-elle rester une rationalisation « à la marge » ? ...	293
§ 2. — Les systèmes de comptabilité analytique dans les services publics ..	294
a) Les objectifs spécifiques de la comptabilité analytique dans les services publics	294
b) Les deux notions clé de la comptabilité analytique : les coûts et les produits	295
c) La comptabilité analytique est-elle autonome par rapport à la comptabilité publique ?	296
d) Les problèmes particuliers posés par le traitement des charges ..	297
e) L'articulation des différentes comptabilités	299
f) Conclusion	299
§ 3. — Le développement de systèmes d'informations plus souples : les indicateurs	299
a) Méthodologie des indicateurs	300
b) L'utilisation des batteries d'indicateurs	301
c) Une tentative d'utilisation des indicateurs dans un cadre comptable : la méthode des surplus	303
§ 4. — La mise en place du contrôle de gestion dans les services publics ..	304
a) L'organisation d'un service de contrôle de gestion	304
b) L'exercice ou la pratique du contrôle de gestion	305
ANNEXE. — Planification et gestion budgétaire dans les universités, par Claude Cossu	307
CONCLUSION GÉNÉRALE	323
BIBLIOGRAPHIE	327