

Notes de lecture

► **Gibert Patrick et Thoenig Jean Claude**, *La Modernisation de l'État, Une promesse trahie*, Classiques Garnier, 2019.

Félicitons ces deux chercheurs émérites qui, après cinquante ans d'analyse, d'évaluation voire de participation à la mise en œuvre de politiques publiques, en France et à l'étranger, ont pris la peine d'établir ce bilan dense et étayé des transformations de l'État. Le jaune cru de la traditionnelle couverture des classiques Garnier renforce l'idée du sous-titre, celle d'« une promesse trahie ». Mais, loin des dénonciations faciles, leurs observations montrent plutôt que la trahison ne vaut que pour ceux qui croient qu'intention vaut réalisation. C'est surtout un long exercice d'apprentissage qui est montré ici, avec ce qu'il comporte de répétitions, de désajustements entre niveaux et entre acteurs, tous fictivement attelés au même char de l'intérêt général et quotidiennement tout autant mus par la poursuite de leur propre objectif.

Évitant les vues surplombantes qui engagent trop tôt des confrontations idéologiques, et dépassant les limites d'analyses sectorielles auxquelles ils ont l'un et l'autre beaucoup contribué, l'intérêt de ce nouveau travail est de se focaliser sur le fonctionnement de l'État à partir de l'analyse de huit politiques transversales de « modernisation » des administrations, de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) à la fin des années 1960 à l'actuel programme « Action publique 2022 ». En un peu plus de 300 pages et 6 parties, l'ouvrage nous éclaire sur les récurrences et les difficultés non surmontées, ce qui permet aux auteurs, après que beaucoup de suggestions et pistes aient été suggérées au fil des observations, de finir sur les rémanences de notre fonctionnement : notre propension à politiser toute décision au dépens de l'attention à ses conditions de mise en œuvre, à jouer « frontal » plutôt qu'« incrémental » ; notre propension également à croire surmontés les cloisonnements en privilégiant chez les décideurs, y compris administratifs, les compétences généralistes, brouillant ainsi les articulations entre politique et administratif, entre secteurs et entre fonctions. Ce qui est décrit, c'est un univers qui n'arrive pas à se professionnaliser ni à assumer une dynamique d'apprentissage.

Le point de départ, qui se répètera après chaque vague modernisatrice, est celui d'un État qui, pas seulement en France, se trouve pris de vitesse par des évolutions plus globales de son environnement. L'intégration des pays dans des ensembles transnationaux, qu'accompagne l'émergence d'acteurs privés puissants, met à mal sa revendication d'omnipotence. L'État se retrouve acteur parmi d'autres, partenaire là où il ne se pensait que souverain, chargé d'attentes croissantes sans que l'acceptation des coûts pour y répondre ne suive. Ce qui constituait sa force, sa centralité, devient handicapant pour la

prise en compte de situations hétérogènes, la mobilisation d'acteurs de terrain, l'utilisation de nouvelles technologies. Des réponses ponctuelles émettent l'action publique, exacerbant le jeu des corporatismes internes et des lobbies externes. Plutôt que de voir dans cette course perdue une simple bataille idéologique, importée d'Amérique ou du privé - le New Public Management, ses avancées et les résistances - les auteurs y décryptent le désarroi et l'empêchement des acteurs dans leurs contradictions. Les dynamiques de partenariats et d'apprentissage n'étant pas assumées, chaque décideur cherchant à avoir raison à son tour plutôt que reconnaître les acquis de ses prédécesseurs, on aboutit à une suite de replâtrages plutôt qu'à l'élaboration de nouvelles formes de régulation. Les politiques de décentralisation jamais abouties et sans cesse remises sur le métier en fournissent une bonne illustration.

Mais à ne voir dans « la modernisation de l'État » qu'une suite de réactions opportunistes, on perdrait à notre tour la possibilité de tirer quelques leçons des tentatives menées. Ce pourquoi les auteurs nous proposent un cadre conceptuel permettant de mieux en cerner la nature, non à partir des objectifs affichés, relevant souvent autant d'un souci de communication que d'une finalité concrète, mais à partir des dimensions de transformation visées : le champ d'action, prendre la main ou laisser, l'organisation des pouvoirs publics, centraliser ou déléguer les modes d'action déterminant les rapports de l'État à la société et aux usagers, contraindre ou associer, le pilotage des organisations publiques, répartir les responsabilités et définir les modes de contrôle et de coordination, l'innovation technologique par l'utilisation du numérique mais pas seulement.

S'ensuit une analyse détaillée de 8 actions de transformation de l'organisation et du fonctionnement de l'État, choisies pour leur caractère transversal. Pour chacune les auteurs nous en indiquent la genèse, l'ambition, le mode de pilotage retenu, comme les effets et les conditions de son abandon ou simplement d'oubli, l'exception - notamment celle de la LOLF - étant sa permanence lors de l'étape suivante. L'action fondatrice en est la RCB en 1968 par Michel Debré. Il faut ensuite attendre Michel Rocard en 1989 (Renouveau du Service Public) pour voir le pays s'y remettre, au rythme accéléré d'une nouvelle initiative tous les cinq ans en moyenne finissant par coïncider avec celui des alternances présidentielles. Les auteurs dégagent quelques constantes de ce travail de Sisyphe : les réformes sont décidées dans un jeu, voire une confrontation, entre Bercy et le premier ministre voire l'Elysée. Elles sont voulues et pilotées du sommet, elles concernent le temps court des réorganisations institutionnelles plutôt que le temps long modifiant les fonctionnements. Bref on en reste à des changements au sommet ! A deux bémols près qui constitueront des indicateurs et des enjeux croissants des réformes à venir. Le premier a trait à la prise en compte de l'importance des collectivités territoriales et de la participation des citoyens pour la légitimité et l'effectivité des politiques menées, prise en compte ambiguë, entre reconnaissance d'un partenaire et simple défausse. Le deuxième se traduit par la prise en compte d'un besoin d'évaluation des effets et des impacts d'une réforme, besoin également ambigu car souvent aussi vite affiché qu'oublié et réduit à une fonction de légitimation plutôt que de pilotage ou de parage de diagnostic.

Au fil des réformes se constitue au sein du système global de gestion de l'État un ensemble de règles liant - l'analyse approfondie des auteurs montre qu'il est plus exact de dire « brouillant » - évaluation et contrôle, contrôle de gestion et contrôle interne. À ne pas les distinguer clairement, on finit par réduire la première au second, le souci d'amélioration de la performance à celui de l'évitement des risques. Ce qui est du coup manqué, c'est l'aide au pilotage, l'amélioration des interactions entre niveaux qui est un accompagnement

indispensable à toute délégation de responsabilités. Ce qui en pâtit, c'est la performance. La culture de la méfiance l'emporte, poussant au repli, à la langue de bois et aux faux semblants, bref renforçant le retour à la centralisation et à l'extension de la bureaucratisation. Ce qui pouvait être ressource n'est plus vu que comme contrainte. Cela pouvait sembler prévisible : mais pourquoi n'est-ce pas évité ? Les auteurs montrent que la priorité donnée aux effets d'affichage conduit à énoncer des ambitions démesurées : comment en effet évaluer des actions si larges, aussi multi-objectifs que multi-niveaux ? Le seul débat sur l'élaboration d'indicateurs en montre la complexité : faute d'une théorie de l'action partagée, chaque protagoniste, acteur ou décideur, administratif ou parlementaire, les tire à lui. L'uniformisation de la procédure décontextualise et vide de sens chaque action particulière. Il faut pour couronner le tout souligner, face au désarroi que tout cela provoque, l'appel constant fait via des cabinets de conseil à des inspirations extérieures venues des États-Unis ou du privé et vite décrites comme des injonctions (« une pratique d'isomorphisme coercitif endogène »), sans partage interne de réélaboration des outils et procédures, mode coopératif d'autant plus difficile voire rendu impossible qu'est inscrit dans le processus la méfiance à l'égard de l'implication des niveaux subordonnés.

Jusque-là l'ouvrage a suivi la trajectoire de déploiement des actions en partant de leurs initiateurs. Dans une quatrième partie l'analyse est reprise du point de vue de ceux dont elles sont censées changer les pratiques. On voit alors comment les nouvelles règles et outils qu'elles portent s'inscrivent et viennent renforcer des instrumentations engagées antérieurement et développées sur des temporalités beaucoup plus longues, d'autant plus longues que le changement d'outils ne suffit jamais au changement de pratiques. D'une certaine façon cette appropriation sera la trace la plus durable de ces actions de modernisation dont nous avons vu le parcours chaotique. C'est tout d'abord le cas du développement d'une comptabilité analytique dans la sphère publique amenant un changement loin d'être abouti d'un paradigme de maîtrise des coûts et de contrôle tourné vers le passé à celui plus prospectif et stratégique permettant d'analyser le coût d'opportunité de toute décision. C'est également le cas de la contractualisation, autre nom d'une délégation et d'une décentralisation régulée entre niveaux de l'État, transformant une tutelle hiérarchique en mode de coopération. C'est enfin le cas déjà évoqué du poussif apprentissage de formes pertinentes : 22 types en sont spécifiés- d'évaluation des politiques publiques.

Vient alors l'heure de resserrer le constat : celui d'un univers fortement politisé et corporatiste, fonctionnant dans un entre soi persistant et un décalage cognitif récurrent avec la réalité, des dirigeants septiques à l'égard de tout ce qui contrarie leur manière de voir, assurés que tout avis autre n'est qu'une expression d'incompétence ou de partialité. On pourrait voir dans les tergiversations et allers - retours récurrents la marque du temps nécessaire à toute appropriation d'un changement. Hélas il s'agit bien là d'un refus d'apprentissage réduisant le potentiel transformateur de toute nouvelle mesure ou le détournant au profit de quelque lutte entre service ! La théorie de l'action en vigueur, sorte de « cage de fer cognitive », est celle de changements conçus et pilotés de haut, définis de façon générale pour ne pas être pollués par des contextes particuliers, agissant par cascade de contraintes hiérarchiques, avec une obsession de réduction des coûts, et des espoirs insensés mis dans l'usage de nouvelles technologies. Si ça ne marche pas, on recommence avec plus de force, alors que tous les acquis des sciences sociales indiquent qu'un minimum de rationalité amènerait à faire exactement l'inverse. Pour en sortir, les auteurs miseraient volontiers, si ce n'est le

formalisme qui les stérilisent souvent, sur un effort de longue haleine de transformation des modes de gestion des ressources humaines ouvrant la voie de recrutements plus variés et d'une professionnalisation liant, comme l'étymologie du mot l'indique, fiabilité et engagement, autrement dit spécialisation et autonomie.

Pour finir, les auteurs s'engagent « Pour un État mature » qui assumerait la tension entre action politique et management avec les rationalités et temporalités qui leur sont propres, Il est vain de croire qu'il est possible de les accorder par une illusoire subordination du second à la première : à faire du symbolique d'une réforme une fin en soi, ce sont l'effectivité et la performance qui passent à la trappe. Une décision ne vaut pas exécution. La continuité qui les lie est du côté de l'administration, mais c'est une continuité conservatrice, pas une continuité de l'effort de transformation. La non-tenue de délai ou la non-atteinte d'indicateurs de qualité ont d'ailleurs toujours des explications mais sont rarement sanctionnées. Comment en effet ne pas tenir compte de la complexité des situations à résoudre et des attentes mouvantes auxquelles l'administration est confrontée ? Les auteurs lancent deux alertes. D'une part si cette complexité n'est pas abordée en amont, elle revient en aval en boomerang comme excuse anesthésiante. D'autre part l'indulgence qu'elle suscite se heurte aujourd'hui à un nouveau défi : celui d'accorder la démocratie représentative, habituée au caractère régalien de l'action de l'État, et la démocratie participative, qui est pour sa part plus sensible à la mise en œuvre qu'aux intentions, ou, pire, dont les attentes à l'égard de la mise en œuvre sont exacerbées par le trop plein d'affichage de bonnes intentions.

Sans éluder rien de ces difficultés, les auteurs mettent en avant deux pistes. La première est de plus se soucier de l'ajustement entre objectifs et moyens, notamment en commençant par mieux cibler les priorités visées, transformations internes ou externes, amélioration des services rendus ou réduction des coûts, externalisation ou renforcement de la tutelle. Tout est dans tout ce qui finit toujours en la matière par n'être rien dans rien. La seconde piste est un plaidoyer pour que soit instaurés de véritables responsables pour la conduite de grandes priorités de politique publique, ceci par l'extension d'agences ou la nomination de « régents », à distance à la fois de la hiérarchie et des cloisonnements ministériels, et encadrés par des cahiers des charges « clairs et non ambigus ». Cela redonnerait également sa pleine utilité aux processus d'évaluation.

Ce compte-rendu a insuffisamment insisté sur les aiguillons maintes fois évoqués dans l'ouvrage que constituent aujourd'hui la Cour des comptes et le Parlement pour contraindre le gouvernement à prévoir et rendre compte. Même si pour les élus l'intention est souvent plus de mettre en défaut le gouvernement que de contribuer à l'efficacité d'une réforme, se constitue ainsi une masse d'informations de plus en plus publiques qui modifient en profondeur le fonctionnement de nos démocraties. L'ouvrage y contribue, et chacun qui s'y sent également concerné fera son miel de ce diagnostic cinglant, distillé avec beaucoup de retenue et truffé d'éclairs de sagesse où l'on sent à chaque ligne que les auteurs auraient encore beaucoup à dire.

Yves Lichtenberger

Professeur des Universités émérite en sociologie

Université de Paris-Est Marne la Vallée

Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés (LISIS)

► **Benoit Benjamin**, *La fabrique d'un contrôle de gestion. Le Réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger*, L'Harmattan, Paris, 2019.

L'ouvrage de Benjamin Benoit, paru dans la collection « Management public » chez L'Harmattan, s'intitule *La fabrication d'un contrôle de gestion* et non *La fabrication du contrôle de gestion*. La différence, qui n'est que de deux caractères, est essentielle : elle réhabilite la place de l'étude de cas ou de la monographie dans la démarche scientifique et souligne le caractère contingent de l'instrumentation de gestion¹. Par ailleurs, cet ouvrage, issu de la thèse de l'auteur², a fait l'objet d'un important travail de réécriture pour l'adapter au format d'un ouvrage destiné à un lectorat plus large, aussi bien académique que professionnel.

L'auteur nous montre l'art et la manière de construire un « système de maîtrise de gestion » (SMG) en s'appuyant sur le cas particulier du Réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger (RECAC) qu'il a lui-même connu de l'intérieur pour y avoir travaillé plusieurs années. C'est donc une posture d'observation post-participante, selon l'expression de l'auteur, l'expérience du terrain ayant précédé le projet de recherche.

L'ouvrage est construit classiquement en deux parties :

- la description du RECAC, de son histoire et de ses crises (**connaissance**) ;
- la « fabrique » d'un SMG visant une solution sur mesure (**action**).

Le RECAC est un instrument essentiel mais peu connu de la diplomatie culturelle et d'influence de la France. Qui a **connaissance** du fait qu'il coordonne 154 Services de coopération et d'action culturelle, 98 Instituts français et 28 Instituts français de recherche, soit une présence sur les cinq continents ? Qui sait que 620 000 apprenants suivent des cours de langue française dans les Instituts français et les Alliances françaises ? Campus France, présent dans 120 pays, entre aussi dans le périmètre de responsabilité du RECAC. L'ensemble emploie 6 000 collaborateurs. L'ouvrage montre comment des agents, partageant une conception messianique de leur action, se sont brusquement trouvés confrontés à une contrainte économique forte et à une culture managériale qui leur était largement étrangère et comment ils se la sont appropriée plutôt que de la rejeter. Cette connaissance du terrain s'appuie sur un dispositif d'observation aussi important que rigoureux : 2 274 documents internes consultés, 66 entretiens semi-directifs retranscrits et représentant 652 pages, sans compter l'expérience professionnelle de l'auteur que nous avons déjà mentionnée.

La seconde partie décrit l'**action**, la mise en mouvement d'un dispositif de sensibilisation au contrôle de gestion puis la co-construction des fiches de contrôle de gestion pour « maîtriser » la gestion avec l'accompagnement informatique correspondant, dans le souci d'une appropriation par les acteurs. Ceci est d'autant plus important qu'il ne fallait pas les décourager ou les dévaloriser alors que leur engagement constituait et constitue un facteur clé de succès ou un actif incorporel appréciable.

Une étude de cas doit sa pertinence et son utilité au fait qu'elle a une valeur illustrative et explicative de concepts ayant un champ d'application plus large. Nous en retiendrons trois : la légitimité, la confiance et la mesurabilité.

Légitimité. Les restrictions budgétaires importantes, des arbitrages sans doute peu favorables, l'introduction de la LOLF inspirée du nouveau management public, ont menacé la

¹ Cela a été fait précédemment, à propos d'autres terrains, par d'autres auteurs dont Stéphanie CHATELAIN-PONROY : *Le contrôle de gestion dans les musées*. Economica, 1998.

² Benjamin BENOIT : *Le contrôle capacitant. Le cas du Réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger*. Cnam, 2016. Direction de la thèse : Stéphanie Chatelain-Ponroy et Géraud Naro. Président du jury : Jérôme Méric. Suffragants : Marc Bollecker, Aude Deville et Hervé Dumez.

survie du RECAC qui, de plus, souffrait d'une faible visibilité médiatique. Mais, l'auteur titre sa conclusion générale par : « Le contrôle de gestion m'a sauvé » (p. 215). En effet, le taux d'autofinancement des établissements du RECAC a significativement augmenté, atteignant parfois 100 %. L'effet de levier est également considérable : pour un euro investi par le contribuable dans le réseau, il génère dix euros de ressources. Ces deux indicateurs apportent la preuve de l'utilité du Réseau. Rendre visibles ses efforts, c'est légitimer une institution dont l'efficacité et l'efficience étaient mises en doute.

Confiance. Le processus de « fabrication » du SMG, en associant très largement les personnels, reposait implicitement sur la confiance qui leur était accordée et qui n'a pas été trahie. C'était la condition d'une « socialisation aux outils de gestion » qui a permis que ces derniers ne soient ni détournés, ni paralysés. « Ce sont les agents en poste qui ont co-construit, dans le cadre d'un processus tandem, le contrôle de gestion du RECAC » (p. 217).

Mesurabilité. Peut-on mesurer l'efficacité d'une action de diplomatie culturelle et d'influence ? Poser la question, c'est déjà dire que la réponse n'est pas évidente. La fonction de production du RECAC, comme celle de nombreux services publics, est double (transformation des moyens en réalisations puis des réalisations en impact sur la société)³, « molle » (non modélisable), complexe dans la mesure où son action repose sur plusieurs entités.⁴

Ces difficultés ont pu être surmontées.

En conclusion, le message de cet ouvrage original et stimulant est à la fois optimiste puisque de nombreux défis ont pu être relevés, mais aussi anxiogène ; cette expérience montre la valeur d'une réponse qui n'est pas standard, achetée sur l'étagère, dont on ne peut sous-traiter la mise en œuvre à un prestataire externe pour ne pas prendre de risques en cas d'échec. Il faut accepter l'inconfort de la réflexion, de l'innovation, de la négociation, de la prise de responsabilité et de la confiance accordée. Les dirigeants ne doivent pas avoir la vanité de se prendre pour les pilotes d'une machine obéissante alors qu'une organisation ne se prend pas pour une machine.

Alain Burlaud

Professeur émérite, CNAM

³ Cf. à ce sujet : Patrick GIBERT, « Management public, management de la puissance publique », PMP, janvier 1986, pp. 89-123.

⁴ Cf. à ce sujet : Alain BURLAUD & Jean-Louis MALO, « Les organisations complexes : un défi aux méthodes traditionnelles de contrôle de gestion », RFC n° 187, février 1988, pp. 58-64.

► **Nicolas Matyjasik et Marcel Guenoun (Sous la direction de),** *En finir avec le New public management* Institut de gestion publique et du développement économique, Paris, 2019.

Ouvrage collectif issu des 13^e rencontres internationales de la gestion publique organisées par L'Institut de Gestion Publique et de Développement Economique (IGPDE) ce livre rassemble, outre la substantielle introduction générale des deux co-directeurs, neuf contributions dont la grande majorité présentent un lien fort avec son thème central.

Dans l'introduction les co-directeurs affichent avec clarté leur position en indiquant que le titre de l'ouvrage mêle à la fois le constat que le NPM « n'est plus en passe d'être revendiqué comme un étendard des réformes administratives » et l'espoir « que vienne la fin du NPM au profit d'autres modèles d'inspiration de l'action publique ». Ce faisant ils laissent entendre une double approche du NPM comme objet d'analyse d'une part, d'idéologie d'autre part et d'une idéologie qu'ils ne partagent point. Rattachant, comme cela est d'usage fréquent le NPM au néo-libéralisme, Matyjasik et Guenoun passent rapidement en revue les candidats à sa succession : La digital era governance, ou induction des réformes de l'Etat par des ruptures technologiques, la new public governance ou accroissement de la participation des acteurs et réseau, la Whole of government approach ou coordination et intégration culturelle des différentes composantes de la sphère publique. Regrettant au passage la valorisation d'expression anglo-saxonnes qui souvent sert de paravent à la faiblesse des concepts supposés incarner la nouveauté, on remarquera que chacun de ces successeurs potentiels promeut comme levier majeur des réformes en cours ou à venir une solution qui peut confiner à la solution miracle, comme si toute stratégie de changement concentrée sur un levier très privilégié ne se payait pas d'effets pervers dont l'importance est la garantie de la mort prochaine de la mode considérée et de son remplacement par une autre mode vraisemblablement aussi excessive.

La première partie de l'ouvrage intitulée « néo-management et action publique » inclue trois contributions

Magdalena Hadjiisky, politiste, traitant du « rôle des institutions internationales dans la diffusion du management public » fait observer que les choses ne sont pas si simples qu'elles en ont l'air. Si les réformes paraissent inspirées par la science économique et la gestion d'entreprise elles le sont rarement par des académiques plus voués à estampiller ex post ces réformes qu'à en être de véritables inspirateurs. Si l'on qualifie de droitière lesdites réformes on ne peut oublier le rôle de promoteurs joués par des hommes de gauche ou de centre gauche -en tout cas selon les critères américains- comme Al Gore. Si les organisations internationales ont eu un rôle qui « semble avoir été primordial dans la normalisation internationale et la neutralisation politique de certains des préceptes et outils inspirés du NPM » elles n'ont pas été à la source de celui-ci, diffusant seulement la bonne parole des Etats les plus réformateurs vers les autres. Qui plus est la standardisation internationale des discours ne signifie pas une standardisation des pratiques.

Philippe Bezes et Gilles Jeannot traitent de la « variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion. » en s'efforçant de présenter un tableau « préliminaire mais global » de l'usage des instruments de gestion dans dix-sept pays européens sur la base d'une enquête par questionnaire. L'enquête a été réalisée en 2012-2013 et a questionné des fonctionnaires de responsabilité sur l'usage de 12 instruments en demandant aux répondants de se situer sur une échelle de 1 à 7 à la question « dans quelle mesure l'outil de gestion suivant est-il utilisé dans votre organisation ? ». Les auteurs

reconnaissent volontiers une certaine subjectivité de ce type de questionnement qui de fait limite grandement la validité de ce genre d'exercice. Là où on ne les suit pas c'est dans le rangement du management par objectifs au sein de la catégorie d'outils les plus basiques, rangement qui semble méconnaître l'extrême difficulté qu'il y a à instaurer une gestion structurée sur des objectifs précis, significatifs, non partiels et non biaisés en milieu public.

La contribution de Fabien Géladan intitulée « les cabinets de conseils dans la révision générale des politiques publiques (RGPP) » est un article qui met l'accent sur une des zones d'ombre persistantes de la gestion publique française : à savoir le rôle réel des cabinets de conseil dans la modernisation et dans l'introduction des instruments néo-managériaux. On partagera sans problème des propositions importantes avancées par l'auteur comme celle selon laquelle « les élites, notamment à Bercy n'ont attendu ni la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ni la RGPD pour s'approprier le répertoire néo-managérial, notamment quand il pouvait constituer une ressource au service de la perpétuation de leur domination ». Mettons les points sur les i : d'une part l'appropriation sémantique ne pré-juge nullement d'un usage réel ou orthodoxe des outils managériaux, d'autre part la haute fonction publique fait montre d'un opportunisme agnostique depuis 50 ans si on entend par cette expression la coexistence d'un doute sur l'opportunité réelle de méthodes et d'outils figurant dans la panoplie importée du privé et une adhésion plus ou moins sincère lorsque cet outil est promu par les dirigeants du moment. Un petit regret sur un point de quasi-histoire : il est erroné en revanche de soutenir qu'il n'y a pas de trace des activités de prestation de conseil dans l'administration avant les années 1980. Exemple entre autres : une réforme- peu pérenne par ailleurs- du ministère de l'éducation nationale sur la base d'une structuration matricielle distinguant des directions d'objectifs et des directions de moyens fut fondée sur une commande adressée (déjà !) au cabinet Mac Kinsey.

Si l'auteur aborde l'aspect politique de l'importation d'outils de gestion du privé par exemple à propos (p 37) de « la neutralisation politique de certains des préceptes et outils inspirés du NPM », on aurait aimé qu'il étende son analyse à la question même de l'utilisation des consultants. Le passage de la RGPD du quinquennat Sarkozy à la modernisation de l'action publique (MAP) ne s'est pas seulement traduit par une diminution relative de la commande adressée aux cabinets de conseil en management ou stratégie mais par une petite revanche des fonctionnaires sur les consultants et sur les contractuels souvent issus, comme le note l'auteur, de leur monde. Cette petite revanche était conforme à la doctrine dégagée avant les élections présidentielles de 2012 par la commission compétente du parti socialiste nettement hostile au recours massif à ce monde et appelant à mieux utiliser les ressources intellectuelles disponibles dans l'administration.

La conclusion de la contribution de Géladan a trait au fait qu'à la seule recherche de l'économie budgétaire a succédé un mot d'ordre nouveau de l'innovation avec une diversification des acteurs et apparition des designers ou des « prêtres » du management dit agile. Ce constat amène le lecteur à s'interroger sur l'appropriation réelle de ces méthodes mais aussi sur leur degré d'innovation compte tenu de l'incomparable don des prestataires de nouvelles méthodes managériales à effectuer un reconditionnement de méthodes déjà anciennes.

La deuxième partie de l'ouvrage « Le NPM déconstruit » débute avec une contribution de Béatrice Hibou « Lire la bureaucratie néolibérale avec Weber ». Celle-ci s'intéresse à l'envahissement de la vie organisationnelle par « des normes, des procédures, des règles, des opérations de codage ou de catégorisation bref des formalités qui sont principalement issues

du secteur privé ». L'auteure voit dans le NPM une forme néolibérale de la bureaucratie administrative et une forme étatique de la bureaucratisation néolibérale. La bureaucratie ne disparaît pas, elle persévère, la nouveauté résidant dans la mise en équivalence des secteurs privés et public. On ne peut lui donner tort, on regrettera seulement que comme beaucoup d'analystes non gestionnaires (elle est économiste) elle mette dans le même sac des instruments, démarches ou procédures dont les fondements sont significativement différents les uns des autres. Son papier sera utilement rapproché de la littérature sur l'appropriation des innovations managériales dans les situations d'isomorphismes. On sera plus réticent à l'égard de la contribution de Roland Gori (psychanalyste) « Normes, performance et soumission » dont le style est parfois très proche du pamphlet et les affirmations contestables car un peu rapides comme celle p. 128 : « dans tous les cas la valeur se trouve réduite à la pensée des affaires et à celle du droit », comme celle selon laquelle : « les indicateurs qui devaient aider à la décision ont tendance à la remplacer » (p. 135) ou encore sur leur débouché sur « une aliénation chosifiante du vivant ». Dans cette contribution assez typique de la littérature anti managériale on regrette d'autant plus la virulence du propos qu'elle nuit à la crédibilité de justes critiques qu'une analyse plus approfondie pourrait sans doute attribuer à des incompréhensions ou des détournements des instruments de gestion et non à la nocivité foncière de ceux-ci.

La Troisième partie du livre est intitulée « Existe-t-il des alternatives ? » La première contribution « Le citoyen un agent public comme les autres ? Espoirs et enjeux de la coproduction des services publics » est due à Taco Brandsen et Marcel Guenoun. Elle a trait à la coproduction en la démythifiant quelque peu par rapport au message de ses prosélytes. Ainsi les auteurs posent que « la coproduction n'est pas une démarche de démocratie participative ». Ils s'efforcent de fournir des définitions assez rigoureuses d'un concept attrape tout, une revue des raisons qui incitent administrations comme citoyens à s'y engager, ainsi qu'un examen de son mode de fonctionnement et de ses effets. Au total la contribution apparaît comme une leçon intéressante sur le sujet. La deuxième contribution d'une longueur, plutôt inusuelle de 49 pages, due à Giovanni Allegretti « BP vs NPM : deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés » situe Budget Participatif et NPM ». Elle enterre le NPM, constate qu'on ne peut opposer budget participatif et NPM « dans la mesure où ces deux instruments ont des histoires parallèles et superposées qui dans certains cas ont coïncidé dans le temps et dans l'espace » (p192) et conclut à la nécessité d'éviter une dilution de la notion du budget participatif le vidant de règles et de contenus clairs. Le dernier article dû à Emmanuel Coblence, Philippe Lefebvre et Frédérique Pallez « la carte et le territoire de l'innovation publique une exploration des démarches design » présente les résultats provisoires d'une recherche alors en cours sur une méthode à la mode. On peut seulement regretter que ce caractère alors provisoire ne permette pas au lecteur d'effectuer son identification personnelle d'une démarche design par ailleurs protéiforme.

Au total un ouvrage bien introduit, plus centré que beaucoup d'ouvrages collectifs, qui ne cèle pas la variété des opinions sur le phénomène du NPM et dont la lecture, vivement recommandée, suggère une question : a-t-on vraiment besoin d'un successeur au NPM ? Autrement dit, comment éviter qu'une mode succède à une mode ?

Patrick Gibert

*Professeur émérite,
Université Paris Nanterre*

