

Introduction

Le management public : la construction d'une identité

*Stéphanie Chatelain-Ponroy, Patrick Gibert,
Madina Rival, Alain Burlaud*

La collection « Grands auteurs » permet d'approcher une discipline ou un champ en invitant ses lecteurs à en (re)découvrir les travaux majeurs et en leur proposant des clés de lecture pour accéder aux œuvres des auteurs retenus. Chaque ouvrage de la collection est donc le fruit d'un travail collectif orchestré par des directeurs d'ouvrage qui vont *de facto*, au travers de leurs choix, donner la définition et le périmètre de l'objet retenu, sélectionner les auteurs figurant dans l'ouvrage, et proposer une organisation raisonnée de ceux-ci. Nous nous expliquons donc sur ces éléments dans cette introduction.

1. QU'EST-CE QUE LE MANAGEMENT PUBLIC ?

Au premier abord quel parcours depuis 50 ans que celui du management public (MP) en France ! L'expression est désormais consacrée tant chez les académiques que chez les praticiens, des diplômes lui sont consacrés jusqu'au grade de master, sa reconnaissance comme une sous-discipline de la gestion a été réalisée par le CNRS et la Fnege, deux revues lui sont dédiées et une floraison de thèses ainsi que d'articles de recherches sont des indices forts de l'institutionnalisation d'un objet au départ assez fortement contesté.

Le premier (chronologiquement du moins) motif de contestation fut le terme de « management » accusé d'être un anglicisme, ne présentant pas d'intérêt. Double reproche injustifié. Intérêt il pouvait y avoir au regard d'une administration où la gestion apparaissait comme un élément secondaire, connoté à la routine, à l'exécution, en bref purement ancillaire par rapport à « l'administration ». Dans ce contexte le mot management signifiait la recherche d'une continuité des décisions entre l'amont et l'aval en même temps qu'un rejet du dédaigneux « *de minimis praetor non curat* ». De ce point de vue, les mouvements du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) américain et de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) sa version française, quel que devait être leur sort, apparurent comme des illustrations de l'ambition du MP par rapport à la très modeste gestion. Quant au patriotisme linguistique – alors très fort dans la haute fonction publique – il ne trouvait matière à s'exprimer qu'en raison des surprenantes lacunes des dictionnaires usuels de la langue qui qualifiaient le management de néologisme d'origine anglo-saxonne, oubliant le fait que le management anglo-saxon et le ménagement français ne sont que deux formes d'un même mot¹ et que le management utilisé en français n'est donc qu'une réappropriation. Ainsi le Petit Robert a toujours reconnu comme premier mais – reconnaissons-le – vieux sens de ménagement « administration, conduite, soin » et seulement comme second « mesure, réserve ». Le Littré lui-même indiquait comme premier sens de ménagement « art de conduire, de diriger, de manier » puis

1. Ce qui est ennuyeux dans l'histoire c'est que tout semble s'être passé comme si pour les mots « ménagement » et « ménager » les Français n'avaient retenu que la prudence, la modération et la circonspection alors que les Anglo-Saxons en avaient retenu l'action.

« action de bien régler, de bien disposer » et seulement comme troisième sens la « mesure que l'on doit avoir dans les actions, dans le discours ».

Le second motif de contestation tenait au fond même de l'objet MP. Dès le départ une certaine présentation du MP a pu apparaître comme la simple application au secteur public des méthodes, principes et outils déjà classiques dans le management des entreprises. Au niveau normatif cette interprétation a pu au fur et à mesure du développement de ce que Hood a baptisé le *New Public Management* (NPM) donner naissance à des slogans du genre : « il faut gérer la commune (ou l'hôpital ou l'État...) comme une entreprise ». Au niveau analytique ce positionnement n'excluait pas des adaptations des méthodes, principes et outils importés – compte tenu de la force du principe de contingence appelé à se transformer en contextualisation dans la littérature managériale – mais ne favorisait pas une prise de conscience de la spécificité du MP. Cet entreprenomorphisme suscita très tôt des oppositions tant du côté des praticiens que de certains académiques du fait du passage au second plan voire l'oubli qu'il semblait impliquer de l'ontologie de l'État, de la réalité des régimes démocratiques – lieux de développement premier du MP – et de la lutte pour le pouvoir inhérente à la politique dans ces régimes démocratiques... À la limite, ce positionnement du MP semblait considérer ces derniers éléments comme des bruits.

La prise de conscience du fait que le MP ne pouvait s'entendre comme la seule application du management à la sphère du public a été principalement liée à la découverte d'une approche se développant en particulier aux États-Unis sous l'appellation d'analyse de politique (*policy analysis*) apportée d'abord par Dror (1967) ou de politique publique (*public policy*). Cette approche, parente de la *policy research* à laquelle a été associé le nom de Lasswell et dont des briques variées ont été apportées tant par des économistes que des politistes (Simon, Dahl, Lindblom, Bardach, Landau, Wildavsky...), avait le double intérêt d'apparaître comme une réaction à une approche dite de *public administration*, considérée alors (entre les années 1950 et 1970) comme trop descriptive, trop centrée sur l'étude des institutions, et de faire appel de façon intense à l'usage des sciences sociales. Elle avait aussi l'intérêt de se centrer sur ce que fait l'État (Muller, 2000), les conséquences de cette action, ainsi que sur l'étude des relations de cause à effet entre les deux. Plus encore, au sein de cette analyse de politique se développait alors une interrogation particulière sur les problèmes de mise en œuvre des politiques publiques dans laquelle la prégnance de problèmes relevant du champ traditionnel de la gestion apparaissait clairement. Cette proximité invitait à un rapprochement entre l'approche organisationnelle du MP et cette analyse de politique.

Sous quelle forme ce rapprochement pouvait-il s'opérer ?

Tôt a émergé l'idée que la distinction entre le MP et celui de l'entreprise – que l'on désignera sous le terme de management générique compte tenu de

son appétence universaliste – pouvait être fondée sur les finalités respectives des organisations publiques et privées. En France, Galy énonçait que « *les services publics sont des organisations, dotées de moyens pour poursuivre des finalités d'intérêt général* » (1977 : 6), alors que Levy *et al.* constataient que quel que soit son rôle sociétal réel « *l'entreprise rest[ait] finalisée sur elle-même* » (1977 : 37), et que Gibert (1983) observait qu'à l'inverse « *l'organisation publique type trouve sa justification dans la volonté de changer un état de l'environnement ou (ce qui revient au même en termes de volonté) d'infléchir le cours spontané des choses, de le préserver si il est menacé* ». Il qualifiait alors ce type de finalité d'externe. Cette distinction du MP par une intentionnalité légitimante a été popularisée par Mark Moore (1995 : 28) lorsqu'il a posé que « *le but du travail managérial dans le secteur public est de créer de la valeur publique² comme le but du travail managérial dans le secteur privé est de créer de la valeur privée* ». Moore avait également mis en évidence le caractère interne de la finalité de l'entreprise et faisait sienne l'idée d'Adam Smith selon laquelle il existe une déconnexion entre la fonction sociale positive d'une entreprise et le but qu'elle poursuit. Par opposition à cette finalité interne, la finalité externe des organisations publiques invite à privilégier leur fonction sociale comme point de départ de l'appréciation de leur performance. Ce postulat est générateur de maints problèmes à commencer par celui de l'identification et de la formulation des préférences des citoyens.

Le paradigme de la valeur publique, comme on le verra dans plusieurs chapitres, a le vent en poupe à l'heure actuelle chez de nombreux auteurs qui cherchent à se démarquer de la mode du *New Public Management* (NPM). Sémantiquement parlant il soulève cependant des problèmes. Le premier est que la plupart des actions publiques en même temps qu'elles créent de la valeur auprès d'une partie de la population, objectivement bénéficiaire des actions considérées ou sympathisante par idéologie de ces actions, créent une anti-valeur chez une autre partie de la population défavorisée par l'action ou qui estime l'être, ou encore hostile à cette action par idéologie. Ce genre de production liée entre valeur et anti-valeur, qui n'a pas d'équivalent proche pour une entreprise, oblige les gouvernants à des contorsions tant juridiques que sémantiques pour minimiser dans les deux sens du terme (mathématique et rhétorique) les anti-valeurs qu'ils créent³.

L'école de l'intentionnalité (purposive theories), dont Barzelay (2019) donne un des exemples les plus récents, permet une différenciation forte du MP et du management générique, en remarquant que la véritable performance ne se mesure pas dans les organisations publiques mais dans la société pour laquelle ces organisations doivent créer de la valeur. C'est ainsi qu'apparaissent toutes les difficultés de l'évaluation de la performance publique, le caractère

2. Souligné par Moore.

3. Cette notion de destruction de valeur est peu utilisée dans la littérature mais elle apparaît sur un exemple concret chez Padioleau (2003 : 126-130) dans une analyse de la chaîne de valeur inspirée de Michael Porter.

nécessairement construit de celle-ci, l'importance d'un risque d'internalisation de la gestion, forme particulière de déplacement des buts (*goal displacement*), etc. L'école de l'intentionnalité peut être normative dans son fondement, mais pas au point d'affirmer la supériorité de principe du public sur le privé. Surtout on peut y distinguer deux grandes tendances que l'on qualifiera de dualiste d'une part, de moniste d'autre part.

L'approche dualiste pose que le MP comprend deux volets : organisationnel d'une part, hérité du management générique, processuel d'autre part (le management des politiques publiques), corollaire de sa finalité externe fortement connecté à l'analyse de politique (Gibert, 2002). Le découpage ainsi opéré est purement analytique, puisqu'il n'existe qu'une réalité amenant les managers publics à s'occuper d'un enchevêtrement permanent de problèmes ayant trait au fonctionnement des organisations et services dont ils ont la charge (différentes activités de gestion du personnel, délivrance routinière d'autorisations, d'aides, conception d'une stratégie pour l'entité qu'ils dirigent...) et à la conception parfois, la mise en œuvre toujours, de politiques publiques.

L'approche moniste ne distingue pas les deux volets. Quand Lynn (2006 : 523) énonce que le « *management public embrasse les structures organisationnelles, les pratiques managériales et les valeurs institutionnalisées par lesquelles les dirigeants opérationnalisent la volonté du souverain* » et que l'objet de la préoccupation managériale peut être « *une politique, une agence, une fonction ou une circonscription territoriale* », il ne distingue pas le volet organisationnel de celui des politiques publiques. Barzelay (2019) voit pour sa part, dans la lignée de Moore, le MP comme marqué par l'intentionnalité, à savoir la création de valeur publique, et lui fait couvrir un ensemble de processus qui ont trait aussi bien à l'élaboration et à la conception de politiques publiques qu'aux fonctions traditionnelles de gestion mises en exergue par Fayol déjà, en prenant bien soin d'inclure dans ces dernières la fonction intégratrice du management stratégique.

1.1. Au risque d'une définition

Lorsque Gibert (2002) avance que le MP est « *l'utilisation, professionnalisée, des acquis des sciences sociales, politiques et économiques – médiatisées ou non par des méthodes de gestion – en vue d'améliorer la performance des politiques publiques et pour cela celle des organisations publiques* », il entend d'abord mettre en exergue la communauté de base qui rassemble les deux volets distingués par l'approche dualiste. Le MP est une science de l'action orientée vers la recherche de l'efficacité et de l'efficience de l'État, différant des sciences « normales » à la fois par l'intention utilitariste et le recours à d'autres sciences que

l'on pourrait qualifier de sciences sources⁴. Il tient une position quelque peu précautionneuse en indiquant que la finalité ultime est l'atteinte par l'État des objectifs qu'il poursuit mais en concédant implicitement que le bon fonctionnement des organisations publiques est beaucoup plus qu'un simple objectif intermédiaire au regard de cette finalité ultime. L'adjectif « professionnalisée » renvoie au travail de transformation nécessaire de concepts généralement conçus dans une optique analytique. La référence à la médiatisation ou non par des méthodes de gestion vise à indiquer que l'instrumentation de gestion n'est qu'un des aspects du management en un temps où les praticiens ont tendance à empiler les instruments comme si l'épaisseur de cet empilement était le facteur clé de l'efficacité managériale. La définition est donc contextualisée et n'épuise pas le sujet d'un objet envisagé comme un art et une science (Allison, 1986) auquel peut s'ajouter une profession (Lynn, 1987), ou comme une science et un mouvement (Hood, 2005) ; un mode de légitimation (Laufer & Burlaud, 1980) ou comme tout cela à la fois (Gibert, 2008).

L'importance de l'aspect art est reconnue par tous à telle enseigne que d'aucuns en viennent parfois à substituer l'expression d'arts pratiques à celle de science de l'action. Padioleau estime ainsi que « *les arts pratiques de l'action managériale producteurs, diffuseurs, consommateurs des connaissances prescriptives de savoir-faire empruntent, transfèrent, bricolent, opérationnalisent des concepts, des raisonnements de connaissances analytiques externes provenant des épistémés de théories économiques (rationalité limitée, coûts de transaction, rapport d'agence, etc.) sociologiques (bureaucratie, pouvoir, culture, etc.) psychologiques (représentations sociales, processus cognitifs, etc.)* » (Padioleau, 2003). On n'est pas loin dans cette définition de l'énoncé des caractéristiques majeures de la pratique d'une science de l'action, même si la rigueur académique y paraît mise à mal.

1.2. Un management en quête de légitimité ?

Il est des auteurs fort respectables qui ne reconnaissent pas une spécificité particulière à la gestion publique (cf. notamment les chapitres sur March ou sur Brunsson), il en est d'autres qui considèrent le MP comme mineur dans la grande famille du management. Nous nous autorisons à penser que les uns comme les autres sont dans l'erreur, non tant en raison de l'importance considérable du secteur public dans tous les États occidentaux, quelle que soit la réputation de libéralisme ou d'interventionnisme de chaque pays, qu'en raison d'un caractère généralement reconnu au management à savoir l'importance qu'y revêt la contextualisation. La spécificité du MP naît d'abord du besoin de contextualisation. Contextualisation au phénomène État et sa

4. En énumérant les sciences sources il ne craint pas les redondances par souci d'exhaustivité mais aurait pu dans ce cadre ajouter « sciences humaines » de manière à éviter davantage encore d'être plongé dans les querelles de frontières concernant les regroupements en catégories des disciplines sources : appartenance ou non de la science économique aux sciences sociales, de la psychologie sociale à celles-ci, etc.

relativisation d'une part, contextualisation à l'idéologie et à la pratique démocratiques d'autre part.

1.2.1. Contextualisation au phénomène État

L'adaptation à l'État peut être *a priori* conçue comme un facteur d'unité du champ, mais aussi comme un élément passé sous silence de façon volontaire ou inconsciente.

La prise en compte de l'État est un facteur d'unité dès lors qu'elle amène à enregistrer les anisomorphismes – entendus comme des différences irréductibles de formes⁵ – que le phénomène de l'État présente par rapport aux autres modes d'organisation, en particulier les entreprises (Gibert, 2018). Le premier de ces anisomorphismes est le monopole de la violence légitime mis en exergue par Max Weber. Les différenciations d'utilisation de son corollaire, la contrainte, fondent chez Lowi (1970) l'une des premières typologies des politiques publiques. Le management de la contrainte dans les sociétés contemporaines pose des problèmes d'acceptabilité sociale qui en rendent l'usage extrêmement délicat (pour un exemple d'actualité, cf. la décision de ne pas rendre la vaccination contre la Covid-19 obligatoire alors que la vaccination est généralement considérée comme un bien collectif en même temps qu'un bien privé et donc susceptible de légitimer la contrainte).

Le deuxième anisomorphisme est la globalité du champ d'action de l'État qui, souverain, c'est-à-dire détenant « la compétence de la compétence » selon la vieille formule de Georg Jellinek, peut s'occuper de tout – ce qui est le cas en France – et y est souvent poussé par la variété des intérêts, revendications et préoccupations des très nombreuses parties prenantes à son action, ce qui l'amène à devoir affronter et gérer des tensions constantes entre les différents objectifs qu'il poursuit.

Le troisième anisomorphisme est l'importance majeure des considérations distributives dans l'action publique. La responsabilité d'un territoire et de la population qui y vit oblige à se préoccuper des conditions de vie de celle-ci. Quelle que soit la motivation des dirigeants (idéologie égalitaire, considérations morales, volonté de maintenir ou consolider le lien social, nécessité d'assurer un ordre public qui ne peut être fondé uniquement sur la force...), la distribution du patrimoine, du revenu mais aussi des droits et devoirs entre les différents segments de la population est un sujet majeur de la gouvernance publique. Des politiques de redistribution en faveur de certaines catégories de la population ou du territoire s'attaquent à ce problème. Plus généralement, ce sont toutes les politiques, tous les textes de lois, toutes les réglementations,

5. On transpose ici un terme utilisé initialement par les linguistes. Le Collins English Dictionary donne la définition suivante, non du substantif mais de l'adjectif : “*differing in the semantic scope of terms referring to the real world : for instance, English and Russian are anisomorphic with regard to colour terms, English treating light blue and navy blue as shades of one colour but Russian treating these two shades as unrelated.*”

qui modifient en permanence les équilibres préexistants entre les groupes sociaux, quelles que soient les finalités affichées de ces textes ou politiques. La façon dont a été vécue ou problématisée l'augmentation des taxes sur le gazole par les « Gilets jaunes » est une manifestation récente de l'acuité de ce phénomène. Dans ce temps de crise sanitaire liée à la Covid-19 la montée des interrogations sur la répartition des effets psychiques, économiques ou autres des mesures restrictives de liberté, confinement, couvre-feu sur différentes catégories de la population (étudiants, personnes âgées, personnes ne pouvant télé-travailler...) en est un autre exemple. La performance publique ne peut être sérieusement appréhendée sans prise en compte de ces effets distributifs.

1.2.2. Faible incidence de la relativisation de la spécificité de l'État

Les analystes qui ne croient pas à l'existence d'un MP spécifique fondent en général leur raisonnement sur une relativisation plus ou moins forte des anisomorphismes de l'État. Cette relativisation s'appuie sur les champs mis en avant, les difficultés rencontrées par l'État pour maintenir sa différenciation, la mise en exergue de la responsabilité sociale de l'entreprise, ou encore la déconstruction voulue de certains anisomorphismes.

Le choix des champs d'étude est le premier facteur de relativisation. Il est significatif que dans les premiers manuels de management organisationnel conçus spécifiquement pour le secteur des organisations sans but lucratif (*non profit*) le public était noyé dans un ensemble comprenant des organisations privées et que les développements de ces ouvrages se caractérisaient souvent par de simples changements d'exemples de cas d'application, portant sur des biens privés et permettant un maintien des paradigmes traditionnels de l'approche utilisée. L'archétype de cette littérature fut l'ouvrage de marketing des *non profit organizations* de Kotler (1982) et, à un degré moindre⁶, celui d'Anthony & Herzlinger (1975) sur le contrôle de gestion. En se situant à un niveau très opérationnel, on s'éloigne aussi des principaux anisomorphismes. Tel est le cas de la gestion des opérations de Rosenthal (1982) qui avait par ailleurs le grand intérêt de montrer l'applicabilité des principaux modes d'analyse de la gestion des opérations aux administrations publiques de toute nature et donc la pertinence d'une analyse d'activité transcendant les différents instruments de politiques publiques avant même que l'analyse de politique (Hood, 1993 ; Lascoumes & Le Galès, 2004) se mette à une catégorisation de ces instruments.

Les difficultés d'ordre divers rencontrées par l'État dans l'exercice même de sa spécificité constituent le deuxième vecteur de relativisation. Ces difficultés se constatent dans l'exercice de la puissance publique. Ainsi en est-il des problèmes rencontrés par la police dans certains quartiers comme lors du déroulement de certaines manifestations. Ainsi en est-il de la difficulté croissante

6. Degré moindre parce qu'Anthony, de par son expérience au Pentagone, était porté à introduire dans un livre à champ plus large les spécificités du public.

à prélever des montants significatifs d'impôts sur les acteurs économiques, les États étant « mis en concurrence » par les entreprises qui choisissent leur localisation en fonction des décisions en matière de fiscalité des sociétés. Ainsi en est-il de l'affaiblissement des États dans le domaine de la nodalité, cette constitution par l'État d'une ressource (Hood, 1993) consistant à faire converger les informations vers lui et à s'appuyer sur elle dans l'orientation de son action. L'État est désormais largement concurrencé dans ce domaine par les GAFAM et la convergence d'informations que permettent leurs activités. Ce sont ainsi désormais les opérateurs téléphoniques qui nous renseignent sur les déplacements des personnes pendant la crise sanitaire et économique, non l'Insee.

La montée en puissance de la responsabilité sociale de l'entreprise est le troisième vecteur de relativisation. Assurément médiatisée et en partie juridicisée elle peut apparaître comme une nouvelle forme de rapprochement du public et du privé ou comme une tentative de relégitimation de l'entreprise. Dans cette seconde hypothèse elle viendrait en relais du paradigme Smithien dont l'insuffisance est mise en exergue par l'importance des externalités négatives environnementales des activités économiques et des comportements de délocalisation de leur sites productifs par les grandes entreprises.

Le démembrement de l'État est le quatrième vecteur de relativisation. À l'inverse des trois autres, celui-ci est construit. Le démembrement se traduit par la création d'agences, organisations de statuts divers chargées de multiples missions de service public, ou même parfois par le recours à des services privés. Ce phénomène permettrait une focalisation plus forte de ces organisations sur leurs objectifs propres, une responsabilisation plus marquée sur la réalisation de leur performance et surtout une prise de distance avec la logique politique des services traditionnels de l'administration.

Ces quatre vecteurs relativisant la spécificité de l'État ne nous semblent pourtant pas mettre en cause l'existence d'un MP spécifique. Tout d'abord parce que chacun de ces vecteurs constitue un objet d'analyses intéressantes de la chose publique. Mais aussi et surtout parce que le MP n'a pas besoin que ces vecteurs soient marginaux ou passés de mode pour que son ontologie soit préservée, il suffit que la réalité de l'État ne contredise pas fondamentalement l'idéal-type sur lequel il (le MP) est fondé.

1.2.3. Contextualisation à l'idéologie et à la pratique démocratique

Qu'on l'envisage comme science, art, profession, mouvement ou mode de légitimation, le MP n'a pas été développé dans n'importe quel type d'État. Il a été conçu et pratiqué dans des États démocratiques⁷. Lynn Jr. (cf. chapitre

7. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de management public dans des États dictatoriaux ou totalitaires mais seulement que maints traits du MP mis en exergue dans la littérature du MP (conflit entre rationalité politique et rationalité managériale, balancement entre les objectifs d'efficacité et d'efficience et des préoccupations de démocratie) ne s'y retrouvent pas ou revêtent de toutes autres formes.

qui lui est consacré) est l'un de ceux qui s'est le plus intéressé à l'interface de la démocratie et du MP à partir du dilemme apparu au tout début de l'histoire des États-Unis : faut-il privilégier le fonctionnement démocratique de l'exécutif et des services qui lui sont rattachés, quitte à avoir une administration sans grande qualité, ou convient-il de s'attacher fortement à une administration efficace ? Si cette sorte de concurrence entre deux centrages différents du binôme MP / démocratie n'a jamais été évoquée de façon aussi frontale dans le cas français, la question de leur cohabitation ne s'en pose pas moins.

Quant à la redevabilité

Les titres représentatifs du capital des entreprises appartiennent à leurs actionnaires et la création de valeur y est synonyme d'enrichissement des actionnaires. L'État, en démocratie, est dirigé par le peuple et la création de valeur se fait en principe au profit de celui-ci. La difficulté est que le premier type de valeur est assez aisément mesurable alors que le second ne l'est pas. Les élections sanctionnent la responsabilité des gouvernants mais ne donnent pas d'informations précises sur l'appréciation des résultats des activités publiques engagées sous leur égide car celles-ci sont trop nombreuses et qu'il est en outre extrêmement difficile d'établir une corrélation entre le vote de chaque électeur et son appréciation globale du portefeuille d'effets engendrés par les politiques publiques.

La vision de la macro organisation publique comme une suite hiérarchisée de relations d'agence⁸ du peuple à ses élus, de ceux-ci au pouvoir exécutif, de celui-ci aux responsables de l'administration et de ceux-ci aux différents services procure, d'une part, l'avantage de lier la nécessité d'une chaîne de redevabilité des participants à la chaîne des principaux-agents et, d'autre part, présente le mérite de mettre à mal les tentatives toujours infructueuses de la séparation entre le politique et l'administratif. Elle doit cependant être complétée dès lors que l'on désire esquisser un modèle de gouvernance un peu réaliste. En amont, les demandes du premier principal, le peuple, doivent être identifiées, problématisées par ses agents ; en aval, les résultats, même lorsqu'ils sont objectivables, peuvent faire l'objet d'une appréciation faite de subjectivité car une réussite « objective » peut être perçue négativement, et un échec objectif peut être plutôt bien apprécié (Lynn Jr. *et al.*, 2000).

Le problème du critère de l'appréciation retenu par le principal demeure, quel que soit le degré d'instrumentation de l'évaluation des résultats. De surcroît, considérer que l'État existe uniquement pour répondre à des demandes du souverain correspond certes à une vision contractualiste proche de celle de John Locke par exemple, mais ne tient pas compte de l'existence de politiques qui ne répondent pas à une demande explicite du principal. Il en est ainsi de politiques dans le domaine du régalien, défense nationale et affaires étrangères

8. Contrat par lequel une personne (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche qui implique une délégation de décision.

en particulier, et plus généralement des politiques d'anticipation lorsque les gouvernants ne se contentent pas de suivre mais précèdent. Le réalisme oblige à considérer que de nombreuses politiques émanent non pas d'un peuple abstrait et s'exprimant sinon de façon unie du moins majoritaire mais seulement de certaines parties prenantes. L'intérêt des travaux, comme celui premier, de Cobb & Elder (1971), sur la mise à l'agenda gouvernemental des problèmes candidats à l'élaboration d'une politique a été de souligner la multiplicité des types de motivations et de circonstances qui poussent à cette inscription et de faire ainsi exploser, s'il en était besoin, le mythe de l'intérêt général. Faute de pouvoir opérationnaliser ce concept en le définissant de façon précise, car il ne peut être la somme d'intérêts particuliers contradictoires, l'obstacle a été contourné de deux façons. La première consiste à le définir comme étant le résultat d'une procédure de prise de décision. Ainsi, une assemblée élue selon des règles lui donnant une légitimité, peut se prétendre porteuse de l'intérêt général. La seconde façon consiste à présenter une idéologie comme conforme à l'intérêt général. Ainsi, les normes comptables internationales servent l'intérêt général dès lors qu'elles contribuent au bon fonctionnement des marchés financiers.

Quant à l'ambiguïté et au flou

En démocratie la lutte pour le pouvoir est légitime et pratiquement constante. L'hypothèse selon laquelle les élus ne sont pas suicidaires, c'est-à-dire sont peu portés à des discours ou actions susceptibles de mettre en cause leur pouvoir ou celui de leur famille politique aboutit, en même temps que la tension déjà notée entre objectifs, à entretenir du flou et de l'ambiguïté qui se révèlent positifs du point de vue d'une rationalité politique à défaut de l'être selon une rationalité managériale. Cette fonctionnalité supposée de l'ambiguïté (March, Rainey, Brunsson...) jette quelque doute sur les espoirs à mettre dans l'instrumentation visant à clarifier les objectifs poursuivis par l'État et ses services, à les prioriser, à en mesurer sans biais le degré d'atteinte... en d'autres termes sur la sincérité même de gouvernants apparaissant au premier abord convertis à la nécessité d'une discipline managériale. Elle rend indispensable, en tout état de cause, la multiplication des recherches sur le degré d'appropriation des innovations managériales, et au moins une distanciation par rapport aux seuls discours sur lesquels se fondent trop de travaux de recherches en MP.

D'un certain point de vue le MP peut être considéré comme pris en tenaille entre le management générique (MG) et le management sectoriel (management de la santé, de la culture, territorial...). Le MG par sa prétention à l'universalisme (qui lui est vivement reprochée par ailleurs par les anti-managerialistes) a vocation à traiter de la conduite des organisations publiques au même titre que de celle des entreprises. Le management sectoriel a pour lui la forte contextualisation de l'analyse que permet la spécialisation d'un chercheur ou d'un observateur dans un domaine (*substantial area*) précis. Le

MP peut être vu comme apportant lui aussi une contextualisation mais de nature différente de celle du management sectoriel. La contextualisation du sectoriel a en effet trait à la prise en compte d'un environnement technologique, social, culturel et/ou économique alors que la contextualisation du MP a trait à la prise en compte du phénomène État, de la démocratie, des rapports de force au sein de la société et de l'environnement politique qui en résulte. Pour cette raison, nous pensons que le MP n'est en aucune façon assimilable au management d'un secteur.

Les débats sur la spécificité ou non d'un MP, plutôt que par des *a priori* ou des positions idéologiques devraient être structurés par l'analyse des forces relatives des différentes pressions environnementales sur les problématiques gestionnaires. Si celles-ci sont secondaires, alors le MP ne se différencie guère du management générique ; si celles-ci sont dirimantes, alors sa différenciation est très forte. C'est en fait ce qu'a soutenu Sayre (Allison, 1986), ouvrant un débat toujours d'actualité, quand il a énoncé, de façon quelque peu provocatrice, que MP et management privé sont identiques pour ce qui est secondaire.

Quant au management sectoriel on peut le rattacher directement au management générique si, dans le secteur examiné, la force de l'environnement politique est limitée (voire absente pour les établissements privés) ou le considérer comme un sous-ensemble du MP lorsque cette force est déterminante.

2. UN PARADOXE FRANÇAIS : LE MP ENTRAVÉ ?

En France plusieurs éléments importants pouvaient inciter à un fort développement du MP : la place que l'emploi public y occupe (un salarié français sur 5 en 2019), le poids de la dépense publique dans le PIB (environ 56 % avant la crise sanitaire de 2020), et l'histoire administrative du pays. La culture française est aussi marquée par la séparation de la chose privée et de la chose publique. On y retrouve la tradition de la Volonté Générale chère à Rousseau et héritée des Lumières.

La France a été pendant très longtemps caractérisée par l'administration centralisée et bureaucratique de la chose publique. Au XX^e siècle, se développe une pensée autonome autour de la bureaucratie. Il s'agit de rationaliser l'administration en divisant le travail, en structurant l'organisation, en la contrôlant par des règles écrites et stables. Ce système aboutit à la mise en place d'une planification qui sera développée après-guerre⁹. Si elle peut faire l'objet de vives critiques, notamment dans le contexte de la pandémie actuelle¹⁰, cette organisation met l'État au cœur de l'action stratégique et quotidienne et justifie de porter une attention au MP, tant en recherche qu'en enseignement.

9. Le plan français n'était pas d'État mais national. Il se voulait très distinct du fonctionnement administratif et associait les « forces vives de la nation » par la participation en particulier des syndicats ouvriers et patronaux aux fameuses commissions du plan.

10. « Vaccination : la bureaucratie mise en accusation », *Le Monde*, 8 janvier 2021.

Pourtant les freins et les obstacles ne manquent pas. Le système de formation des fonctionnaires est peu propice au développement de la recherche en MP, les choix effectués par la majorité des politistes français sont peu convergents avec le MP, l'utilisation de la langue française ne favorise pas ses auteurs au regard d'une bibliométrie cannibale. Le développement de la littérature administrative et le travail des écrivains sont instructifs mais peu canoniques.

2.1. Les freins du système de formation

La France est caractérisée par un système de formation oligopolistique de la fonction publique qui fait peu de place au MP et à la recherche.

Pour les fonctionnaires de catégorie A (personnel d'encadrement moyen et supérieur), les écoles abondent. Parmi celles qui forment des administrateurs et les cadres (École nationale d'administration/Institut national du service public, Instituts régionaux d'administration mais aussi École nationale des finances publiques, École nationale de la magistrature, École nationale supérieure de la police, Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et École des hautes études en santé publique), la règle générale est l'absence de corps enseignant permanent et de laboratoire de recherche (seule l'École nationale d'administration/Institut national du service public a un centre de recherche composé de 3 personnes), l'École des hautes études en santé publique apparaissant comme une exception. On ne peut donc en attendre une production scientifique.

La situation est plus favorable dans les écoles d'ingénieurs, aux débouchés mixtes, fonction publique et secteur privé, qui ont, pour certaines, étendu leur corps enseignant permanent ainsi que le champ de leurs laboratoires à la gestion : École polytechnique, École nationale du génie rural et des eaux et forêts, École des ponts, École nationale des travaux publics de l'État, École nationale des mines de Paris, etc.

Dans le système universitaire, outre le fait que la chose publique était traditionnellement l'affaire de juristes puis de politistes, la logique disciplinaire des sections du CNU n'a pas favorisé des approches pluridisciplinaires des affaires publiques. De ce fait, les spécialistes de MP ne peuvent s'y consacrer pleinement¹¹ et sont très peu nombreux. Le système français n'a donc pas connu les innovations institutionnelles d'autres pays qui ont vu apparaître des professeurs de MP dans des écoles dites de *public policy* ou de *public affairs*.

Cependant des formations universitaires en MP se sont implantées dans les universités françaises. En 2021, le site du ministère de l'Enseignement supérieur recense 201 parcours de masters comportant le mot-clé « management public » mais seuls huit d'entre eux ont comme intitulé unique « management public ».

11. Une seule composante universitaire est dédiée au MP : l'Institut de management public et de gouvernance territoriale (IMPGT) de l'Université d'Aix-Marseille.

2.2. Un choix des politistes français qui ne converge pas avec le MP

Parmi les difficultés rencontrées par le MP il convient de citer la domination au sein de l'analyse de politique française actuelle d'un courant dont l'orientation est peu favorable au management des politiques publiques.

Ce courant se caractérise en effet par le net rejet de ce qui pourrait ressembler à un utilitarisme de l'approche. Il y est fait une distinction entre les *policy studies* des académiques et la *policy analysis* des praticiens (Dupuy & Zittoun, 2018). La place des analystes de politique dans la pratique de l'évaluation reste faible quand l'évaluation de politique est un des points de rencontre majeurs entre management des politiques publiques et management des organisations publiques. Les tenants académiques d'une approche plus pratique de l'analyse de politique appartiennent pour beaucoup aux générations marquées par l'éclosion de l'analyse de politique aux États-Unis et sont pour la plupart des sociologues spécialisés dans la sociologie politique plus que des politistes ; dans les générations suivantes peu nombreux sont ceux qui prolongent cette tradition plus propice que le *mainstream* français à la fertilisation croisée entre les deux approches du MP. Par ailleurs l'approche cognitive qui a imprégné l'analyse de politique à la française n'est pas en elle-même un obstacle à la collaboration au MP même si elle relativise fortement l'importance des visions habituelles de la performance. Mais elle peut le devenir lorsque la recherche de sens prend le dessus sur toute tentative de cerner la performance des politiques et privilégie l'étude des discours sur l'analyse des faits¹².

2.3. Une production académique à replacer dans le contexte international

Plusieurs sociétés savantes se consacrent à la recherche en MP : par exemple, l'Association internationale de recherche en management public (Airmap) et l'Association politiques et management publics (APMP) en France, le Groupe européen pour l'administration publique (GEAP) ou l'*American Society for Public Administration* (ASPA). Ces différentes associations éditent ou soutiennent des revues : *Politiques et management public*, *Gestion et management public*, *Revue internationale des sciences administratives*, *Public Administration Review*.

Du côté des administrations, l'ENA a repris en 2002 la *Revue Française d'Administration Publique* (RFAP) tandis que le bureau de la recherche de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) développe depuis 2018 la revue *Action publique. Recherche et pratiques*.

La recherche académique s'exprime tout d'abord au travers des travaux doctoraux. Un tri dans le fichier central des thèses¹³ sur « management

12. Penchant dont ne sont pas exempts tous les travaux de l'approche organisationnelle du MP.

13. Theses.fr

public » aboutit à 416 thèses que l'on peut comparer aux 5 041 thèses obtenues avec le filtre « management » ou 12 911 avec « gestion ». Il ne faut considérer ces chiffres que comme des ordres de grandeur mais ils restent significatifs de la faible place occupée par le MP dans la recherche doctorale en France.

La recherche prend aussi la forme de productions scientifiques autres que les thèses. Parmi les revues francophones classées par la Fnege et/ou le CoNRS, seules trois revues sont dédiées au MP (*Revue française d'administration publique* créée en 1977, *Politiques et management public* créée en 1983 et *Gestion et management public* créée en 2012). De nombreux chercheurs français publient aussi dans des revues anglophones¹⁴ qui, selon les classements CoNRS et Fnege, sont au nombre de 23¹⁵. Cela montre à quel point la recherche académique en MP est encore marginale. Bien sûr, des articles de MP peuvent être publiés dans des revues d'autres sous-disciplines de la gestion voire dans des revues de droit, d'économie, de sociologie, d'histoire des organisations ou de science politique si bien qu'un recensement exhaustif de la production académique s'avère quasiment impossible même si des tendances peuvent être dessinées.

Certains travaux portent ainsi sur la création de « valeur publique » et la question du conflit entre rationalités managériale et politique. Comment évaluer quand le discours politique se caractérise par une forte ambiguïté ? La recherche française en MP a abordé ces questions par des approches conceptuelles mais aussi en confrontant les concepts aux terrains avec des travaux sur les outils. D'autres travaux ont porté sur des secteurs d'activité : hôpitaux, musées, théâtres, universités, collectivités locales, etc. Le « nouveau management public » (NMP) a aussi fait l'objet de recherches, souvent critiques. Enfin, des travaux ont également permis de porter un regard de gestionnaire sur les réformes de l'État qui se sont succédé ou différentes politiques publiques comme, par exemple, les aides de l'État aux entreprises.

Beaucoup de ces travaux montrent que le MP, composante des sciences de gestion, ne peut être dissocié d'autres sciences humaines et sociales.

Le droit tout d'abord permet de mettre en place des politiques publiques et d'accompagner leur gestion. Les sources du droit se diversifient avec la naissance d'un « droit pluriel » qui pose la question de la définition et de la représentation de l'intérêt général. Les usages du commerce international, le développement de l'arbitrage et des normes produites par des organisations professionnelles conduisent à laisser une place croissante à un droit extra-étatique. Par ailleurs,

14. Les publications de langue française ont une espérance du nombre de citations bien plus faible que celle des revues de langue anglaise, ce qui pousse les auteurs francophones à délaisser leur propre langue mais a aussi pour conséquence que les innovations faisant l'objet de publications en français ont toute chance d'être internationalement méconnues. La méthode des comptes de surplus de productivité globale en est un exemple flagrant.

15. 18 revues CoNRS et 19 Fnege avec un large recouvrement, soit 23 revues en MP au total. À titre de comparaison, il y a 525 revues classées en gestion !

un droit supra-étatique conquiert une grande importance avec les directives et règlements européens ou les conventions internationales confiant à des organismes le soin de produire un droit mondial. Cette complexité croissante répond à celle des montages organisationnels, des interventions de la puissance publique et des interdépendances comme l'illustre, par exemple, la naissance d'un droit climatique. La distinction public/privé issue traditionnellement du droit, perd de sa pertinence, le droit pouvant organiser des montages associant privé et public comme dans le cas des écoles privées sous contrat.

Le MP fait aussi de larges emprunts à la sociologie pour aborder des questions comme l'analyse et l'évaluation des politiques publiques, les relations entre le centre (l'État) et la périphérie (les collectivités locales, les établissements publics, les agences, etc.). Par ailleurs, la puissance publique ayant le monopole de violence physique légitime, le MP se doit d'être lui-même légitime et peut-être aussi légitimant. Ce concept de légitimité nous a été apporté par la sociologie des organisations qui a permis de mieux comprendre le phénomène bureaucratique. Elle a aussi permis de faire usage de ses concepts sur des terrains tels que la police, l'enseignement, la santé, etc.

Le MP a aussi fait de larges emprunts à l'économie. Par exemple, avec les méthodes de choix d'investissements ou les questions de tarification optimale mais aussi l'analyse économique de la bureaucratie, les questions de valorisation du patrimoine public, les politiques fiscales, les effets économiques des dépenses sociales et, plus largement, le volet économique des évaluations de politiques publiques.

Enfin, le MP français a emprunté à la science politique pour traiter des questions de gouvernance et d'analyse de politiques. Des travaux sur la théorie du changement dans l'action publique, sur les groupes d'influence, sur l'opposition entre performance gestionnaire et justice sociale ont contribué de façon importante au développement de la discipline.

2.4. Des productions non-académiques intéressantes mais peu conformes aux canons internationaux de la recherche

Un autre trait de la situation française est l'importance des écrits émanant de la haute fonction publique : ouvrages publiés par les fonctionnaires en leur nom propre et rapports administratifs.

Les premiers sont souvent des travaux collectifs, peu théoriques et pour l'essentiel énonciateurs d'une volonté de réforme de l'État en même temps que traversés par l'idée que celle-ci est possible. Assez sensibles à la *doxa* du moment, ils dispensent fréquemment des recommandations. Peu lus par les académiques, en partie sans doute en raison de l'écart entre leur genre et les canons des écrits académiques, ils n'en constituent pas moins une base d'information importante sur le mode de pensée de la haute fonction publique mais

aussi en raison de la pertinence des connaissances factuelles dont témoignent leurs auteurs. Ainsi, François Bloch-Lainé, inspecteur général des finances, résistant, gaulliste, dirigea pendant plus de 20 ans de grands établissements financiers et publia *Profession fonctionnaire* en 1976 où il défendait une conception des grands commis de l'État au-dessus des intérêts particuliers.

Il en est un peu ainsi des rapports administratifs, extrêmement nombreux, qui se caractérisent par leur caractère très normatif. Le plus médiatisé d'entre eux est le rapport annuel de la Cour des comptes qui joue le rôle de répertoire des pathologies de l'administration française. On peut trouver dans cette littérature administrative d'instructifs travaux, par exemple y noter la différence de vision que révèle la lecture de deux rapports, contemporains, du Conseil d'État d'un côté et de l'inspection générale des finances de l'autre sur la question des agences¹⁶. On peut aussi y découvrir que le traitement des questions managériales par ces institutions ne date pas d'hier en remarquant une étude sur les centres de décision et de responsabilité dans l'administration paru en 1973. Parmi les nombreux rapports commandés à des personnalités, on citera le rapport Nora, inspecteur général des finances, sur les entreprises publiques de 1967 dans lequel était prônée la « vérité des prix », c'est-à-dire des hausses des tarifs des services publics afin de résorber les déficits, ainsi que le rapport Nora & Eveno de 1975 sur l'amélioration de l'habitat ancien. Le rapport Picq (1995) fut remarqué dans le microcosme de la haute fonction publique par le large champ de ses analyses et recommandations pour la réforme de l'État, laquelle constitue par ailleurs un éternel marronnier de la *gens politica*. Plus récemment, le rapport Thiriez (2020) sur la haute fonction publique et la réforme de l'État, comme le rapport Bassères (2020) sur la responsabilisation des gestionnaires publics, ont été largement commentés en raison des enjeux dont ils traitent pour les cadres dirigeants de l'État.

De même, les romanciers ont, à leur façon, beaucoup apporté à la réflexion et ont été de véritables pionniers. Ainsi, de grands romanciers français du XIX^e siècle ont traité du MP : Balzac avec *Psychologie de l'employé* en 1829, Stendhal avec *Lucien Leuwen* en 1834, ou encore Maupassant en 1884 dans *L'Héritage*. Au XX^e siècle, les caricatures ne manquèrent pas avec, par exemple, Marcel Aymé et son *Passe-muraille* en 1943 ou Robert Escarpit dans *Le Ministricule* en 1968.

3. CHOIX DES AUTEURS

Si, comme nous l'avons vu dans le premier point, le MP ne se laisse pas facilement définir, notamment en raison de son caractère pluridisciplinaire, alors comment choisir les auteurs qui en parlent le mieux, ceux qui permettent d'approcher une ou plusieurs dimensions de cet objet complexe, ceux

16. Conseil d'État : *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* 11 septembre 2012. Inspection générale des finances : *L'État et ses agences*, 2012.

dont on peut considérer qu'ils constituent des « grands auteurs » de cette discipline ? Nous avons dû pour cela nous doter de critères, d'une méthode et aussi nous résoudre parfois à une forme de pragmatisme.

Encadré 1. Méthode et choix des auteurs

La méthode retenue fut en grande partie collaborative et nous avons pu compter sur le concours de nombreux collègues qui ont participé avec générosité au processus d'identification et de sélection des grands auteurs. Plusieurs ateliers réunissant les directeurs de l'ouvrage, les contributeurs potentiels et/ou des personnes intéressées par la démarche ont été organisés pour aboutir de façon progressive et itérative à la liste définitive des grands auteurs. Il s'est agi dans un premier temps d'identifier des auteurs ayant présenté des conceptions assumées du MP – que ce soit comme discipline, mouvement, idéologie, mode de légitimation ou autre, par exemple en traitant du management des politiques publiques ou du management des organisations publiques – et d'autres ayant apporté des concepts, paradigmes, analyses... clés dans le développement du MP comme sous discipline de gestion, quelle que soit l'appartenance disciplinaire ou sous-disciplinaire personnelle de ces auteurs.

Une première liste fut ainsi dressée rassemblant toutes les propositions et idées d'auteurs pouvant prétendre figurer dans l'ouvrage. À partir de celle-ci nous avons engagé une discussion de fond sur le périmètre du MP qui devait être retenu et sur l'opportunité de remonter plus ou moins loin dans la généalogie du MP. Pour chaque auteur la « valeur apportée » au MP et l'originalité de sa pensée, sa généalogie intellectuelle et l'importance de sa descendance intellectuelle, son positionnement par rapport à des auteurs parents (ou discordants), ou encore l'influence qu'il avait pu avoir sur la communauté scientifique et/ou sur les praticiens ont été examinés afin d'aboutir progressivement à un consensus sur les noms à retenir et de choisir les contributeurs (auteurs de chapitres) pour les auteurs faisant consensus.

Nous avons également veillé à l'importance de la place à réserver aux différentes sciences auxquelles le MP s'abreuve, ce qui a inévitablement conduit à écarter des auteurs qui auraient pu figurer dans cet ouvrage mais dont la discipline de rattachement était déjà très bien représentée par d'autres. Notre objectif était que l'ouvrage reflète la diversité des écoles de pensée mais également le caractère transversal de la discipline, composante importante des sciences de gestion mais empruntant largement aussi au droit, à la science politique, à l'économie ou encore à la sociologie.

Les contributions ont suivi un cahier des charges établi par les directeurs de l'ouvrage et elles ont été soumises à un processus de révisions pour garantir la qualité et l'homogénéité de celles-ci et offrir ainsi un panorama raisonné du thème. Elles mobilisent largement des références académiques pour permettre aux lecteurs et chercheurs intéressés par un thème et/ou un auteur de poursuivre sa découverte au travers des lectures conseillées.

En dépit du soin que nous avons mis à la constituer, la liste que nous proposons au travers des 34 chapitres de cet ouvrage est évidemment incomplète, perfectible, discutable.

Elle l'est tout d'abord car en dépit de l'avertissement d'Albouy *et al.* (2019), nous avons choisi de suivre les sages conseils d'Henri Bouquin qui écrivait dans l'introduction d'un ouvrage de cette même collection qu'il jugeait « *imprudent d'y inviter des vivants, qui n'ont que trop tendance à se croire immortels* », pour cette raison les seuls auteurs vivants retenus sont étrangers, « *non par reconnaissance de la supériorité des publications anglo-saxonnes, mais par simple souci de garder, pour les Français, le recul qui permettra de faire la part des choses* ». Les auteurs français vivants ont donc été exclus de la liste des grands auteurs ; ils sont pourtant bien présents dans l'ouvrage, à la fois comme contributeurs (auteurs de chapitres) et au travers de leurs travaux figurant dans les bibliographies de nombreux chapitres. Ils peuvent l'être également dans les filiations attribuées à tel ou tel grand auteur.

Elle l'est ensuite car nous avons sans aucun doute été touchés par les biais liés à la « dépendance au sentier » que nous avons choisi d'emprunter. Le choix de la méthode telle qu'exposée ci-dessus, la décision d'exclure *a priori* les auteurs français vivants ou ceux dont l'école était déjà très bien représentée, et nos propres prismes peuvent expliquer certains manques même si nous nous sommes efforcés de les minimiser en utilisant nos complémentarités et les conseils avisés des collègues qui ont participé au processus.

Elle l'est enfin car elle omet des auteurs qui auraient certainement pu tenir haut leur rang dans l'ouvrage. Ils sont les « oubliés », ceux dont les noms ont été évoqués à un moment ou à un autre du processus mais qui en ont été exclus lorsque les arbitrages finaux ont imposé de raccourcir notre liste idéale. Chacun aurait pu trouver une place dans l'ouvrage, chacun aurait apporté une couleur supplémentaire à la photographie qu'il dresse. Certaines de ces omissions pourront apparaître comme des erreurs aux yeux de nos lecteurs... et peut-être en sont-elles.

Le lecteur pourra ainsi s'étonner de ne pas trouver, parmi les pionniers, de chapitre sur Alexis de Tocqueville et sa *Démocratie en Amérique*, ou sur les praticiens ayant contribué aux avancées de la comptabilité publique comme les frères Pâris la Montagne en 1716, le Comte Mollien en 1808 et 1817 et le Marquis d'Audiffret en 1862. Nous aurions également pu retenir Lindall Urwick (1891-1983) qui, à défaut d'avoir été un « grand auteur » au sens académique, fut un penseur et un praticien influent et engagé. Il popularisa l'œuvre de Fayol dans le monde anglo-saxon, fut l'avocat d'une vision sociale du management scientifique à vocation universelle s'appliquant donc aussi au secteur public, comme l'illustre, par exemple, l'importance qu'il accordait à l'œuvre de Mary Parker Follett.

D'autres oubliés, au premier rang desquels Harold Dwight Lasswell, qui a su intégrer la science politique, la psychologie et la sociologie, se sont intéressés à l'analyse de politiques. Parmi eux pourraient également figurer Theodore J. Lowi, spécialiste des politiques redistributives, Yehezkel Dror, qui publia *Crazy States* en 1981 et montra qu'un État devient fanatique quand il

poursuit ses objectifs en ignorant la relation avantage-coût ou encore Eugene Bardach, pionnier de la littérature sur la mise en œuvre, qui s'est intéressé à la collaboration inter-organisationnelle pour les services à la personne, la prévention des incendies et la préservation de l'habitat. Dans cette même catégorie, Roger Cobb a travaillé sur les procédures de mise à l'agenda des problèmes et de résolution des conflits de priorité et Hugh Hecló a caractérisé « l'État-providence moderne » et développé le concept de coalition de cause (*issue network*), alliance précaire de groupes d'intérêt pour promouvoir une cause commune et bousculer la bureaucratie gouvernementale.

De nombreux auteurs auraient aussi pu figurer dans l'ouvrage pour leurs apports significatifs dans des disciplines sources. C'est le cas des économistes comme Richard Abel Musgrave qui fut un spécialiste des biens collectifs et des finances publiques, de James M. Buchanan et Gordon Tullock, co-fondateurs de l'école du *Public Choice*, d'Anthony Downs qui a développé le concept d'ignorance rationnelle ou encore de William A. Niskanen qui a expliqué la dérive bureaucratique de l'État par l'absence de contrôle par un propriétaire.

Les sociologues auraient pu être représentés par Jürgen Habermas et ses travaux sur le débat public (publicité), source de légitimité, permettant une revitalisation de l'État de droit ou Pierre Bourdieu qui a travaillé sur la reproduction des hiérarchies sociales, la défense des minorités et de l'État social, et a développé les concepts d'*habitus*, de capital sous ses différentes formes et de champ qui trouvent une application notamment en analyse de politique.

Enfin les philosophes comme Ivan Illich, qui a développé des réflexions utiles au MP autour de l'institutionnalisation contre-productive, du monopole radical et du concept de vitesse généralisée en économie des transports, ou encore Serge-Christophe Kolm qui a théorisé le concept d'économie publique et introduit la notion de justice sociale dans le champ de la théorie économique, auraient pu eux aussi trouver une place dans cet ouvrage.

Malgré tout, nous espérons avoir dressé la liste la moins imparfaite possible afin que la lecture de cet ouvrage donne à ses lecteurs une photographie fidèle de grands auteurs ayant apporté de façon significative au MP.

4. ORGANISATION DE L'OUVRAGE

Il nous a semblé que le plan de l'ouvrage devait être conçu comme une première porte d'entrée vers l'objet auquel il se consacre. À sa lecture il devait être possible de percevoir quelques traits saillants du MP, quelques-unes de ses caractéristiques. Nous avons donc écarté une présentation des auteurs selon un ordre chronologique qui aurait mis en valeur le mouvement d'histoire de la pensée mais en aurait sans doute appauvri les dimensions synchroniques. Nous avons également écarté une structuration autour des différentes

disciplines sources du MP, des écoles de celles-ci ou encore des méthodologies utilisées car il nous est apparu que de tels découpages rendaient insuffisamment hommage au fait que le MP possède une identité propre, qui va au-delà de la simple concaténation des apports et emprunts dont il se nourrit. Pour cette raison nous avons choisi de faire du paradigme du MP – autrement dit du modèle au travers duquel nous le définissons, de la conception que nous nous en faisons et que nous avons présentée au début de cette introduction – le fil directeur de notre construction en proposant à nos lecteurs cinq parties. La pertinence de ce choix pourrait évidemment être discutée, la porosité entre les frontières interrogées, les alternatives questionnées mais puisque nous nous étions fixés d'organiser l'ouvrage, il nous a fallu arrêter un choix.

Nous donnerons tout de même, dans un schéma ci-après, une représentation chronologique des auteurs en fonction des dates de leurs naissances car ce sont celles-ci qui nous ont permis de les classer à l'intérieur de chacune des parties.

La première partie de l'ouvrage, intitulée « Le management public avant le management public », accueille des auteurs ayant fait des apports utiles voire fondamentaux au MP sans se ranger, et pour cause, sous un paradigme qui n'existait pas ou qu'ils ignoraient. Ils sont donc des « auteurs des temps pré-paradigmatiques ». L'ouvrage s'ouvre ainsi avec **Nicolas Machiavel**, observateur privilégié des choses publiques et penseur moderne de l'action publique. Il est suivi par **Henri Fayol** qui contribua à ce que l'on appelait à l'époque la « science administrative » et par **Max Weber** à qui l'on doit d'immenses contributions aux sciences sociales et notamment, pour le sujet qui nous intéresse, une analyse de la bureaucratie et une conception de la responsabilité politique. Viennent ensuite **Pierre Massé** et **Marcel Boiteux** qui incarnent à eux deux la catégorie des « ingénieurs économistes » et permettent de faire le lien entre l'économie publique et le MP. Enfin, **Roland Drago**, représentant d'une certaine science administrative telle qu'elle a été pratiquée dans les facultés de droit, ferme la marche autour de l'idée que la science administrative vise une amélioration du fonctionnement interne de l'administration. Dès cette première partie, les disciplines se mêlent. Nous pourrions en effet observer – en utilisant nos découpages académiques actuels – que nous y trouvons un politiste, un gestionnaire, un sociologue, deux économistes et un juriste.

La deuxième partie, intitulée « L'apport de l'analyse de politique », abrite des auteurs intéressés par l'analyse de politique mais qui ne sont pas tous pour autant des politistes au sens académique. En ce sens nous défendons l'idée que l'analyse de politique n'est pas assimilable à une simple sous-discipline de la science politique et qu'elle est constitutive de la discipline « management public ». Les auteurs de cette deuxième partie peuvent être considérés comme des fondateurs du paradigme du MP dans la mesure où leurs travaux permettent tout d'abord de rompre avec une certaine vision de la *public administration* (science administrative) et de poser les fondations de l'analyse

des politiques publiques (*policy analysis*) et en particulier de leur mise en œuvre.

Parmi eux vient tout d'abord le trio **Charles Lindblom / Martin Landau / Aaron Wildavsky** dont les travaux se répondent, se complètent, se nourrissent et dont les chemins se sont croisés au cours de leurs carrières. Charles Lindblom – qui s'est notamment intéressé aux décisions prises en rationalité limitée dans le secteur public – était ainsi proche de son collègue Robert Dahl qui a dirigé le PhD de Aaron Wildavsky, ce dernier ayant été auparavant étudiant de Martin Landau avant de faire venir celui-ci à Berkeley. C'est sous l'égide de Wildavsky et avec le soutien notamment de Landau qu'est créée la célèbre *Graduate school de Public policy* de Berkeley. C'est avec eux que la *policy analysis* devient une discipline académique tournant radicalement le dos à la théorie normative de la *public administration*, pensée comme une science sociale appliquée, pluridisciplinaire, à vocation instrumentale pour résoudre de façon rigoureuse des problèmes pratiques. Wildavsky propose en outre une contribution clé au MP autour de la mise en œuvre des politiques publiques. Sur les bases des travaux de ce nouveau champ de recherche, une deuxième génération a poursuivi et complété les analyses en s'intéressant à la manière dont les décideurs formulent les politiques publiques et dont l'action publique est mise en œuvre, notamment par les bureaucrates de première ligne auxquels s'est intéressé **Michael Lipsky**, ou au travers de comportements collaboratifs des gestionnaires publics comme le montre **Lawrence J. O'Toole** ou encore de coopérations horizontales par le biais de réseaux de gouvernance étudiés par **Eric-Hans Klijn**.

Au sein de la troisième partie sont rassemblés les auteurs qui ont apporté au MP le « raisonnement organisationnel ». Ce sont ceux dont les apports ont été utiles au MP bien qu'ils n'aient pas été conçus ou voulus par leurs auteurs comme spécifiques à cette discipline. Autrement dit, ces auteurs ne s'inscrivent pas dans le paradigme du MP, parfois même ils en nient la spécificité, mais leurs travaux contribuent au modèle et permettent souvent sa consolidation comme objet spécifique.

Parmi eux certains ont réalisé des apports essentiels au MP. Ils sont au cœur de notre définition des « grands auteurs ». C'est ainsi qu'**Herbert Alexander Simon** a contribué à la compréhension de la prise de décision dans les administrations et a permis de renouveler l'analyse des politiques publiques avec son concept de rationalité limitée. Non loin de lui, **James March** ajoute au problème de la rationalité limitée de chaque individu celui de la délibération et de l'action collective dans des organisations décrites comme des « coalitions politiques », et élabore avec Olsen et Cohen le « modèle de la poubelle ». C'est d'ailleurs avec Olsen qu'il traitera spécifiquement de MP en étudiant l'organisation de l'administration, la tension entre diverses visions de l'État ou encore les conditions d'un bon fonctionnement de la démocratie. March et Simon ont – ensemble et séparément – influencé de très nombreux chercheurs dans des disciplines multiples. Parmi ceux-là

Michel Crozier qui a renouvelé les approches classiques sur la bureaucratie en s'inscrivant en faux contre la conception normative et rationaliste de l'organisation véhiculée par la science administrative et dont l'œuvre a opéré une percée théorique sur plusieurs pans du savoir en MP. Les travaux de Michel Crozier ont également été influencés par ceux de **Robert K. Merton** qui ont nourri le courant d'analyse critique de la bureaucratie et ont fait une place majeure aux questionnements sur le rôle du politique dans les problématiques sociales. Dans un tout autre champ disciplinaire, **Robert N. Anthony** s'est intéressé au MP, à travers son modèle de contrôle de gestion, laissant entrevoir une préfiguration des principes généraux du *New Public Management* (NPM). Mais Anthony est aussi le représentant d'un curieux phénomène qui se joue à cette époque : l'ignorance par certains professeurs de la prestigieuse *Harvard Business School*, depuis laquelle il écrit, de l'analyse de politiques telle qu'elle est en train de se développer au même moment dans d'autres écoles, notamment sa « petite sœur » la *Harvard Kennedy School of Government*. Nous avons également rangé **Elinor Ostrom** dans ces auteurs ayant réalisé des apports essentiels au MP car son œuvre est née dans le champ des politistes et a surtout contribué à élargir le champ de l'action publique aux collectifs auto-organisés non marchands et non étatiques.

D'autres auteurs de cette troisième partie, au contraire, ont été retenus alors que leurs apports pourraient être qualifiés de moins essentiels au MP, plus périphériques. Il nous a cependant semblé utile de proposer une ouverture vers trois d'entre eux. **Michel Foucault** tout d'abord dont l'œuvre immense a embrassé des thèmes essentiels pour le MP comme la définition des normes et leur construction, la fabrication des discours et leurs liens avec le savoir et le pouvoir, ou encore les techniques de surveillance et le panoptique. **Nils Brunsson** a également traité de sujets pertinents pour le MP ou jouant un rôle central dans les politiques publiques : l'hypocrisie organisationnelle, l'analyse du processus de réforme continue comme réponse managériale à l'hypocrisie organisationnelle, et le concept de méta-organisation. Enfin nous avons retenu au titre de grand auteur le **Conseil d'État** dans la mesure où cette institution contribue à requalifier en permanence les notions de puissance publique et d'intérêt général et nous éclaire quant au champ et au périmètre du MP.

Remarquons que parmi les auteurs de cette troisième partie qui ne font pas de différence entre secteur privé et secteur public, d'aucuns – et non des moindres (Simon, Crozier, Foucault, March, Brunsson, Ostrom...) – ont développé plusieurs, sinon la majeure partie, de leurs analyses à partir du secteur public et ont inféré de leurs résultats des applications à l'ensemble des organisations. On pourrait presque dire qu'avec eux le privé ressemble au public. Ce phénomène s'explique en partie par la relative facilité d'accès au secteur public, qui constitue à ce titre un terrain favorable aux travaux des jeunes chercheurs et doctorants, et son importance dans la production économique de leur époque.

Les auteurs de la quatrième partie se considèrent quant à eux comme des spécialistes de MP et s'efforcent d'en intégrer les différentes facettes en se nourrissant de la confluence des deux apports précédents (analyse de politique et raisonnement organisationnel) qui viennent irriguer leurs travaux. Ils prennent en compte la finalité des organisations et, en ce sens, constituent une école de l'intentionnalité. Sept auteurs ont été retenus pour cette catégorie. Leurs œuvres sont souvent très riches et multidimensionnelles ce qui les rend difficiles à classer. Schématiquement on pourrait dire que, parmi eux, certains s'intéressent aux compétences nécessaires des managers publics. Ainsi **George Frederickson** étudie notamment la morale publique des fonctionnaires confucianistes et les enjeux du civisme dans l'administration publique. De même, **Laurence Lynn Jr.** met l'accent sur le rôle des managers dans le MP et sur la question de la chaîne de délégation. Mais au-delà de cet intérêt pour les managers, ce sont leurs contributions au modèle du MP qui rassemblent les auteurs de la quatrième partie. La théorie de l'équité sociale de George Frederickson promeut la prise en compte de tous les citoyens par l'administration publique et cherche à outiller théoriquement cette dernière pour mieux mesurer et orienter son action. Une forme de continuité peut être trouvée avec les questionnements d'**Eva Sørensen** qui cherche à comprendre la manière d'assurer l'ancrage démocratique de l'action publique en faisant dialoguer les dimensions politiques et organisationnelles et défend l'ambition analytique et transformative de ses travaux. Laurence Lynn Jr. contribue quant à lui fortement aux débats du MP et de l'analyse de politique et s'intéresse au statut du MP, qu'il situe entre art et science et dont il donne une définition large.

Comme eux, les autres auteurs de cette quatrième partie vont apporter d'importantes contributions au modèle du MP. **Barry Bozeman** et **Christopher Pollitt** s'intéressent ainsi, avec des prismes très différents, aux comparaisons. Le premier va radicalement bousculer l'agenda de la recherche en MP pour sortir du débat qui consistait à opposer management privé et MP en apportant le concept de « publicitude » (*publicness*) et la manière dont celui-ci peut produire un effet sur le comportement d'une organisation. Le second a étudié l'évaluation de politiques, programmes et projets de service public avant de donner une dimension plus comparativiste à son travail avec l'analyse des réformes de la gestion publique dans de nombreux pays qu'il a menée dans les années 2000 avec Geert Bouckaert. Enfin, **Mark Moore** et **Michael Barzelay**, tous deux passés par la *Harvard Kennedy School*, vont apporter des notions importantes au MP. Avec la théorie de la valeur publique, Moore souhaite ainsi répondre aux limites de la théorie des choix publics et se distinguer du mouvement du Nouveau management public (NMP). Il y associe les notions de légitimité publique et de capacité opérationnelle des administrations qui seront reprises par Barzelay. Ce dernier dresse notamment les contours d'un paradigme post-bureaucratique qui s'appuie sur une redéfinition du rôle des managers publics ayant perdu de vue leur finalité première : créer de la valeur publique. Mais il va également se nourrir des

travaux de Simon, Moore ou Lynn pour proposer un nouveau fondement intellectuel du MP basé sur la pratique professionnelle.

Ajoutons qu'une ligne de partage sur la question de l'équilibre des compétences nécessaires aux managers publics et sur les modalités de formation qui leur sont nécessaires pourrait être tracée entre ces auteurs. Certains, à l'instar de Lynn, se rangeant davantage dans la vision en termes de politiques ou d'action publique du MP, prônent l'étude des bases analytique du MP ; d'autres, comme Moore ou Barzelay, ayant une vision davantage organisationnelle (celle du management de l'entreprise) de l'administration publique, défendent une formation centrée sur la méthode des cas à l'image de celle mise en œuvre par les écoles de management pour la prise de décision.

La cinquième et dernière partie de l'ouvrage réunit ceux que l'on peut considérer comme les continuateurs scientifiques de l'école abordant la différence public/privé à partir d'une série de critères, dont la plupart n'étaient pas discriminants mais dont la conjonction semblait l'être. Nous les avons nommés « Les comparatistes ». Leurs thèses peuvent cependant être très différentes, et leurs objets d'analyse plus ou moins vastes. Ainsi **Joseph L. Bower** va montrer la comparabilité des physionomies des organisations publiques et privées et le fait que toutes deux abritent des managers technocrates et des managers politiques qui se côtoient et se coordonnent. Il n'y aurait donc pas de distinction dirimante entre public et privé. Au contraire, **Hal Griffin Rainey** – qui a été élève de Bozeman et a salué l'importance de la notion de valeur publique – mobilise des approches comparatives pour énumérer des critères distinctifs et reviendra sur la dichotomie organisation publique/privée tout au long de ses écrits même s'il reconnaît l'accroissement des isomorphismes des instruments de gestion et l'hybridation des formes organisationnelles. C'est d'ailleurs sur cette notion d'hybridation des formes organisationnelles, mais aussi des professionnels, que portent les travaux et réflexions d'**Andrew Marshall Pettigrew** qui a également cherché à mieux comprendre le NMP en en révélant les différentes interprétations qu'il propose de regrouper en quatre idéaux-types. À cette même époque (les années 1990) **Christopher Hood** présente la doctrine du NMP en sept composantes et critique la mise en œuvre de la notion de performance en montrant comment le choix des mesures de celle-ci a produit de nombreux effets délétères. Hood (2005) s'est également interrogé plus largement sur la nature du MP qui peut être, selon lui, vu comme un mouvement ou conçu comme une science. Les travaux fondateurs de Hood, et plus largement les faiblesses conceptuelles et théoriques du NMP mais aussi celles de l'administration publique traditionnelle, ont été critiqués par **Stephen Osborne** qui propose la conceptualisation d'une action publique complexe et multi-acteurs, s'appuyant sur des relations inter-organisationnelles et la co-construction de l'action et de la valeur publiques. La question de l'éthique commune et de la culture de cohésion dans le secteur public renvoie à des questionnements peu éloignés de ceux autour de la notion de performance à laquelle se sont intéressés de nombreux

auteurs de cette cinquième partie. **Geert Bouckaert** a ainsi consacré une partie de ses travaux aux outils et systèmes de mesure de la performance qui doivent aider les managers publics à vivre avec l'incertitude et les paradoxes et faire le lien entre qualité, satisfaction et confiance. Et même si de nombreux auteurs ont aussi, à l'instar de Rainey, travaillé sur la notion de performance et sa définition, cette vaste question semble loin d'être épuisée.

De nombreuses problématiques ont ainsi été abordées par les auteurs de ces cinq parties. Certaines sont datées et sans doute moins intéressantes aujourd'hui si ce n'est qu'elles permettent de comprendre la genèse de la discipline ; d'autres au contraire conservent un grand intérêt. Nous y reviendrons en conclusion de l'ouvrage.

Références

- Albouy M., Charreaux G., Colasse B., Fabbe-Costes N., Hatchuel A., Martinet A.-C., Pérez R. (2019), Le management n'est pas une science anglo-saxonne, *Revue française de gestion*, n° 278, p. 11-13.
- Allison G.T. (1986), Public and private administrative leadership: Are they fundamentally alike in all unimportant respects, *Leadership and organizational culture: New perspectives on administrative theory and practice*, p. 214-222.
- Anthony R.N., Herzlinger R.E. (1975), *Management Control in Nonprofit Organizations*, R.D. Irwin.
- Barzelay M. (2019), *Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline*, Edward Elgar Publishing.
- Bouquin H. (2005), *Les grands auteurs en contrôle de gestion*, Éditions EMS.
- Cobb R.W., Elder C.D. (1971), The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory, *The Journal of Politics*, vol. 33, n° 4, p. 892-915.
- Dror Y. (1967), Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service, *Public Administration Review*, vol. 27, n° 3, p. 197-203.
- Dubuisson-Quellier S. (2016), *Gouverner les conduites*, Presses de Sciences Po.
- Dupuy C., Zittoun P. (2018), Methods of french policy studies in Halpern C., Hassenteufel P., Zittoun P. (eds.), *Policy analysis in France*, Policy press.
- Duran P. (2004), Genèse de l'analyse des politiques publiques, In Boussaguet L. *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 289-299.
- Fauroux R., Spitz B. (dir.) (2000), *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont.
- Galy P. (1977), *Gérer l'Etat Corriger la déviation bureaucratique*, Ed. Berger Levrault. L'administration nouvelle.
- Gatinois C., Tonnelier A. (2021), Vaccination : la bureaucratie mise en accusation, *Le Monde*, 8 janvier 2021.
- Gibert P. (1983), *Management public, management de la puissance publique*, Thèse pour le doctorat d'Etat en sciences de gestion, Université Paris II Panthéon-Assas.
- Gibert P. (2002), L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare, *Politiques et management public*, vol. 20, n° 1, p. 1-14.

- Gibert P. (2008), Un ou quatre managements publics ? *Politiques et management public*, vol. 26, n° 3, p. 7-23.
- Gibert P. (2018), Management public, management de la puissance publique, Redux, *Colloque PMP « Management du régalién »*.
- Goodnow F.J. (1886), The Executive and the Courts, *Political Science Quarterly*, vol. 1, n° 4, p. 533-559.
- Grefre X. (1999), *Gestion publique*, Précis Dalloz.
- Guillaume H., Dureau G., Silvent F. (2002), *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Presses de sciences Po & Dalloz.
- Halpern C., Hassenteufel P., Zittoun P. (2018), *Policy analysis in France*, Presses de la FNSP.
- Hood C. (1983), *The Tools of Government*, London: Macmillan.
- Hood C. (2005), Public management, the word, the movement, the science, in Ferlie E., Lynn L., Pollit C. (eds.), *The Oxford Handbook of public management*, Oxford University Press, p. 7-26.
- Kotler P. (1982), *Marketing for nonprofit organizations*, Prentice-Hall.
- Krief B., Darmon J. (1986), *Gérer la France comme une entreprise*, JC Lattès.
- Lascoumes P., Le Galès P. (eds.) (2004), *Gouverner par les Instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Laufer R., Burlaud A. (1980), *Management public*, Dalloz.
- Le Duff R., Papillon J.-C. (1988), *Gestion publique*, Vuibert.
- Levy E., Bungener M., Dumenil G., Lafarge H. (1977), *Introduction à la gestion hospitalière*, Dunod.
- Lowi T. (1970), Decision making Vs Policy making toward an antidote to technocracy, *Public Administration Review*, May June, p. 314-325.
- Lynn Jr. L.E. (1987), Les Hauts Fonctionnaires artisans des politiques publiques : remarques sur la théorie et la pratique, *Politiques et management public*, vol. 5, n° 1, p. 29-40.
- Lynn Jr. L.E. (2006), *Public management: Old and new*, Routledge.
- Lynn Jr. L.E. (2009), Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't, *Public Administration Review*, vol. 69, n° 5, p. 803-812.
- Lynn Jr. L.E., Heinrich C., Hill C.J. (2000), Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n° 2, p. 233-261.
- Massenet M. (1975), *La nouvelle gestion publique : pour un État sans bureaucratie*, Éditions Hommes et techniques.
- Moore M. (1995) *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University press.
- Muller P. (2000) L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 2, p. 189-208.
- Nioche J.-P. (2014), L'évaluation des politiques publiques et la gestion en France. Un rendez-vous manqué ? *Revue française de gestion*, n° 245, p. 71-84.
- Padioleau J.-G. (2003), *Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne*, L'Harmattan.
- Picq J. (1995), *L'Etat en France : Servir une nation ouverte sur le monde : rapport au Premier ministre*, Documentation française, rapports officiels.
- Rosenthal S.R. (1982), *Managing government operations*, Pearson Scott Foresman.
- Thoening J.-C. (1976), Enseigner le management public. Le courant actuel aux Etats-Unis, *Enseignement et Gestion*, n° 15.

Figure 1. Frise chronologique des auteurs

