Analyse des évolutions des représentations sociales des acteurs publics locaux concernant les outils de la gestion publique : de l'administration au management ?

Marie-Ghislaine Barro, David Carassus, Benjamin Dreveton

▶ **To cite this version:**

Marie-Ghislaine Barro, David Carassus, Benjamin Dreveton. Analyse des évolutions des représentations sociales des acteurs publics locaux concernant les outils de la gestion publique : de l'administration au management ?. Revue du Gestionnaire Public, 2019, 4 (1), pp.47-53. hal-02078960

HAL Id: hal-02078960
https://hal.science/hal-02078960

Submitted on 29 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Analyse des évolutions des représentations sociales des acteurs publics locaux concernant les outils de la gestion publique : de l'administration au management ? [1]

Décembre 2018

Marie-Ghislaine ISSANDOUMOU BARRO, Doctorante en gestion / Université de Pau et des pays de l'Adour / CREG / Chaire OPTIMA

David CARASSUS, Professeur des universités / Université de Pau et des Pays de l'Adour / CREG / Chaire OPTIMA

Benjamin DREVETON, Professeur des universités / Université de Poitiers / CEREGE

[1] Cette étude a été réalisée dans le cadre des travaux de la chaire OPTIMA. Cette communication en constitue une synthèse. Les résultats détaillés sont disponibles sur demande (chaire.optima@univ-pau.fr).

Depuis plus de 30 ans, les outils de la gestion publique locale connaissent une évolution importante, tant sur la dimension conceptuelle que pratique. En effet, le contexte budgétaire et financier actuel, pousse les collectivités locales à repenser leur mode de fonctionnement et à mieux structurer leurs actions, alignés avec les exigences et les évolutions de leur environnement. Ainsi, de nombreuses évolutions sont visibles dans des fonctions de gestion différentes, que cela soit en finance/comptabilité, en marketing, en stratégie, en gestion des ressources humaines ou encore en contrôle de gestion.

Différentes études antérieures se sont ainsi intéressées à ces évolutions, notamment d'un point de vue conceptuel ou pratique. Aucune, à notre connaissance, n'aborde, toutefois, l'évolution des représentations sociales des acteurs concernés au regard de ces mutations managériales. Cette étude s'intéresse ainsi à l'analyse de l'ensemble des opinions, croyances et attitudes des acteurs locaux concernant l'évolution des outils de gestion mobilisés au sein des collectivités locales. Pour présenter cette étude, nous abordons d'abord son cadre conceptuel. Ensuite, nous décrivons le cadre théorique de cette étude, avant d'en présenter la méthodologie et les résultats.

1) Le cadre conceptuel de l'étude : une évolution des outils de la gestion publique d'un *Old Public Management* au *Post New Public Management* en passant par le *New Public Management*

L'évolution des outils de la gestion publique est abordée par de nombreux acteurs comme un changement de paradigme, en passant d'un *Old Public Management* à un *New Public Management* (VAN HAEPEREN, 2012)[2] en allant même jusqu'au *Post New Public Management* dans une période plus actuelle. Dans des termes plus simples à comprendre, cette mutation marquerait ainsi le passage d'une logique administrative à une logique gestionnaire, puis d'une logique gestionnaire à une logique managériale. Pour GUENOUN (2010)[3], les collectivités territoriales sont en effet le point d'entrée des concepts et méthodes issus du *New Public Management* (NPM) dans le secteur public français. Dans ce contexte, le NPM désigne un vaste éventail de réformes s'inspirant de l'idée selon laquelle les techniques de gestion du secteur privé et les mécanismes de marché améliorent l'efficacité du secteur public. Cet objectif représente « *une évolution culturelle majeure puisque l'ancien paradigme, qui était en grande partie axé sur le processus et les règles, cède la place à un nouveau paradigme, qui tente d'allier les pratiques de gestion modernes et la logique de l'économie, tout en préservant les valeurs fondamentales du secteur public* » (POLLITT, 1995)[4]. Le NPM s'est ainsi concentré sur l'amélioration de l'efficacité, la spécialisation horizontale dans les appareils publics, la contractualisation, la mise en marché, le style de gestion du secteur privé, des normes de performance explicites ou encore un contrôle des résultats. Avec le NPM, les politiciens jouent alors un rôle stratégique dans la fixation d'objectifs. Les fonctionnaires sont eux supposés être des

[2] VAN HAEPEREN, B. (2012). Que sont devenus les principes du New Public Management ? Le cas de l'administration régionale wallonne. *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome 2, 83-99.
[3] GUENOUN M. (2009), Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales, Thèse, Sciences de l'Homme et Société. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III.
[4] POLLITT C. (1995), Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management Evaluation Vol 1, Issue 2, pp. 133 – 154.

gestionnaires autonomes tenus de rendre des comptes par le biais d'accords de performance et d'incitations (POLLITT et BOUCKAERT, 2011)[5].

Trente ans après son apparition dans les années 1980/90, le NPM a toutefois essuyé des nombreuses critiques relatives à ses fondements et à sa mise en œuvre[6]. Le modèle bureaucratique traditionnel, qualifié de *Old Public Management*, centré sur une logique bureaucratique wébérienne, ainsi que le NPM, correspondraient ainsi à une vision « universaliste » de l'administration publique, incarnant un ensemble de dispositifs applicables à toute organisation publique. Or, de fortes contingences pouvant exister entre organisations publiques, et même à l'intérieur de structures de même nature, de nombreux problèmes de fragmentation, d'incohérences entre politiques ou de manque d'unité et de sens ont émergé. Des réformes « de troisième génération », dépassant le NPM, ont ainsi été engagées avec pour objectif notamment de restaurer la cohérence et la coordination (POLLITT, 1995)[7]. Le post-NPM est alors né en venant corriger les erreurs et insuffisances du NPM. Dans ce sens, il s'appuie principalement sur des problématiques inter-organisationnelles, avec pour but d'améliorer la coordination horizontale des organisations publiques, mais aussi de renforcer la coordination entre ces organisations et ses parties prenantes. Dans le cadre du post-NPM, les élus sont alors les garants des accords de compromis entre plusieurs parties prenantes, tandis que les fonctionnaires constituent des gestionnaires de réseau et les responsables des partenariats entre acteurs. Dans l'environnement étatique, le post-NPM est également préoccupé par le renforcement de la capacité de l'État central, tant sur le plan politique qu'administratif, en cherchant à réintégrer ou à contrôler structurellement plus d'agences et d'entreprises d'État (CHRISTENSEN et LÆGREID, 2007)[8]. Les réformes post-NPM marquent ainsi des efforts sur la gouvernance publique et la culture organisationnelle. Elles se concentrent alors sur les valeurs organisationnelles en privilégiant le sens, l'unité, l'intégration, la consolidation d'équipe, l'implication des parties prenantes, la confiance, la collaboration, l'amélioration de la formation ou encore le développement personnel des fonctionnaires (LING, 2002)[9]. Un des principes du post-NPM est ainsi de rétablir une « éthique commune » et une « culture de cohésion » dans le secteur public, en réponse à la méfiance croissante provoquée par le NPM (NORMAN, 1995)[10].

De manière plus détaillée, ces réformes sont décrites dans le tableau ci-dessous. Elles sont comparées au regard de leurs mécanismes de coordination, de leurs objectifs, de leur organisation, de leurs relations, de leurs critères d'analyse ou encore de leur modèle de gouvernance. Toutefois, Il est à noter que si les séparations conceptuelles peuvent être importantes, les pratiques réelles sont souvent fondées sur de multiples facteurs travaillant ensemble dans un mélange complexe (EGEBERG

[5] POLLITT C., BOUCAKERT G. (2011), Continuity and change in public policy and management, Edward Elgar Publisning.
[6] Colloque du Groupe de Recherche Thématique De Gestion des Ressources Humaines Publiques, « Y a-t-il une vie après le NPM ? Enjeux et défis de l'administration publique de demain », 2013.
[7] Idem.
[8] CHRISTENSEN T., LAGREID P. (2007), The whole-of-government approach to public sector reform, Public Administration Review
[9] LING T. (2002), Delivering joined–up government in the UK: dimensions, Issues and problems, Public administration, Wiley Online Library
[10] NORMAN H. A. (1995), Strategic Public Relations, MacMillan Publishing Company.

et TRONDAL[11], 2009). En outre, les réformes administratives complexes sont multidimensionnelles et représentent des ordres « mixtes » en combinant des structures et des principes organisationnels concurrents, incohérents et contradictoires qui coexistent et qui équilibrent différents intérêts et valeurs (OLSEN[12] 2007). Dans ce sens, AMAR et BERTHIER (2007) soulignent que l'on ne passe pas d'un système wébérien à un système New Public Management du jour au lendemain. Les étapes se font alors progressivement et ne touchent pas forcément l'ensemble des effectifs et des services en même temps. Dès lors, peuvent cohabiter au sein d'une même organisation, plusieurs paradigmes de gestion en mutation.

***Illustration n°*1 : Comparaison des administrations de type wébérien, NPM et Post-NPM**

	Old Management	**New Public Management**	**Post-NPM**
Mécanisme de coordination	Bureaucratique	Mécanisme de marché	Mécanisme de marché, Réseaux
Objectifs	Respect des procédures et des règles	Atteinte des résultats satisfaction des clients	Atteinte des résultats satisfaction des clients
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétence, structuration en réseaux, gouvernance)	Décentralisée (délégation de compétence, structuration en réseaux, gouvernance)
Approche systémique	Système fermé	Système partiellement fermé	Système partiellement ouvert
Principaux critères	Légalité, légitimité, équité, intégrité, économie, conformité des résultats	Efficience, effectivité, efficacité, coûts, qualité	Efficience, effectivité, efficacité, Équité, transparence, éthique, amélioration de la qualité, durabilité économique, sociale et environnementale des politiques mises en œuvre, responsabilité : capacité à rendre compte des différentes parties prenantes internes
Relations internes	Relations hiérarchiques	Séparation entre politique et administratif. Les politiciens ont un rôle stratégique de définition des objectifs et les fonctionnaires sont supposés être des gestionnaires autonomes tenus de rendre des comptes par le biais d'accords relatifs aux performances	Surmonter la dichotomie politicien-dirigeant, Concilier les intérêts au niveau administratif L'évaluation des performances prend en compte d'autres dimensions que celles du principe d'efficacité, efficience, économie

[11] EGEBERG M., TRONDAL J. (2009), Political Leadership and Bureaucratic Autonomy : Effects of Agencification, Wiley Online Library.
[12] OLSEN J. (2007), Europe in Search of Political Order, Oxford, Oxford University Press.

***Illustration n°*1 (suite) : Comparaison des administrations de type wébérien, NPM et Post-NPM**

	Old Management	New Public Management	Post-NPM
Contenu décisionnel	Spécifique et strict	Introduction de critères multiples pour l'évaluation des décisions. Liste de critères à utiliser pour décider et évaluer l'efficacité des décisions	Flexibilité : Les différences dans cette dimension sont nuancées entre les deux modèles et consistent en une flexibilité plus ou moins grande et une faculté d'adaptation des décisions concernant les interventions d'une administration
Relations externes	Monopole public Administration Public est le seul fournisseur de services publics	Compétition / contraste Public-public et public-privé.	Coopération
Responsabilité	Utilisateur : Le Citoyen en tant que sujet passionné	Client : le client est perçu comme un porteur d'intérêts et de besoins	Citoyen : Pas seulement les utilisateurs de services ou les clients, mais aussi les destinataires actifs des politiques publiques
Focus principal du contrôle	*Inputs* : Le système de mesure met l'accent sur les ressources utilisées (intrants), en particulier les ressources financières	*Output* : L'accent est mis sur le système de mesure sur les biens et services fournis (sortie), au lieu des ressources utilisées. .	*Output, Outcome* : Les objectifs multiples sont mesurés, y compris les résultats des services, la satisfaction, la confiance et la légitimité
Contrôle	Indicateur de suivi	Indicateur de performance	Indicateur de performance
Modèle de gouvernance	Gouvernance procédurale : Respect des règles et des protocoles, grande confiance en la supervision et espoir que les tâches et les décisions seront bien rédigées.	Gouvernance d'entreprise : La budgétisation et l'établissement de rapports revêtent une importance considérable, et leur utilisation dans une administration publique se concentre sur les extrants plutôt que sur les intrants.	Gouvernance de marché : la sous-traitance, les appels d'offres concurrentiels et la séparation des agents principaux sont utilisés pour répondre aux signaux financiers et à la pression concurrentielle.

Source : d'après AMAR et BERTHIER (2007)[13], VERHOEST (2003)[14], IACOVINO, BARSANTI et CINQUINI (2017)[15]

Par la suite, à titre de simplification, nous ne retenons que deux paradigmes d'analyse, à savoir celui **administratif**, relatif à l'*Old Public Management*, et celui **managérial**, relatif au *New Public management* et au *Post New Public Management*. En effet, comme nous l'avons indiqué précédemment, il est souvent difficile de caractériser les pratiques réelles au sein d'un modèle unique. Pour éviter d'avoir 3 modèles d'analyse, comme sur le tableau précédent, nous avons donc

[13] AMAR A., BERTHIER L. (2007), « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », Revue Gestion et Management Public.

[14] VERHOEST K. (2003), « Autonomy, Contracting and Competition: What is their effect on the performance of executive public organizations », Paper for EGPA 2003 Workshop, "Governance: What do we Know".

[15] IACOVINO N.M., BARSANTI S., CINQUINI L. (2017), "Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: The case of the Tuscany Region", Public Organization Review, Springer, Vol 17 page 61-82 March.

pris le parti de simplifier ces réformes traitées en trois temps sur le plan conceptuel pour les analyser selon 2 modèles sur le plan pratique : **de l'administration au management**.

2) Le cadre théorique de l'étude : une analyse de l'évolution des représentations sociales concernant les outils de gestion

Le cadre théorique mobilisé pour cette étude s'appuie, tout d'abord, sur l'analyse des représentations sociales. Même s'il n'est pas spécifique aux outils de gestion, ce cadre permet de déterminer l'existence d'un noyau central (c'est-à-dire, un ensemble de thèmes) résistant au changement (VERGES, 2001), ainsi que l'émergence d'un noyau périphérique. Appliqué aux outils de gestion, il permet ainsi de déterminer les caractéristiques centrales et celles plus marginales des représentations des acteurs locaux sur les différents éléments constitutifs d'un outil de gestion.

Dans ce cadre, ABRIC (1994) considère qu'une représentation sociale est composée de deux sous-systèmes en interaction. Un noyau central, dont la structure est constituée d'un ou de plusieurs éléments qui lui donnent sa signification. Le noyau central constitue ainsi la partie la plus stable et la plus résistante au changement. Sa transformation aurait alors pour conséquence une modification, voire une destruction complète, de la représentation. C'est également le noyau qui assure à la fois les fonctions génératrices (car il donne du sens aux autres éléments, il confère son sens à la représentation) et organisatrices à cause de sa stabilité. Tout élément de la représentation dépend ainsi du noyau central qui traduit l'identité du groupe et la cohésion de l'ensemble de ses membres. Il paraît alors peu probable le temps d'une interaction (qu'elle soit d'ordre « communicationnel » ou « comportemental ») d'enclencher un changement radical immédiat, à la fois chez les individus et dans leur groupe d'appartenance, notamment par un souci individuel « d'économie cognitive » et par un mécanisme de groupe, lié à l'identité sociale. (RENARD et ROUSSIAU, 2007). La fonction du noyau central est celle du consensus, puisqu'il définit ce que le groupe doit partager de la représentation. Il est donc constitué d'éléments, dont la suppression pourrait entraîner une désarticulation importante de la structure d'ensemble. Son rôle est unificateur et stabilisateur – il fédère les éléments et établit leurs relations – mais il est aussi générateur puisqu'il donne sens aux autres items de représentation (RENARD et ROUSSIAU, 2007). De plus, c'est la partie la plus résistante au changement. Sa transformation aurait alors pour conséquence une modification voire une destruction complète de la représentation.

Les éléments périphériques correspondent, eux, à des opinions, des descriptions, des croyances concernant l'objet de la représentation. Le noyau périphérique fait office d'interface entre la représentation et la réalité quotidienne. En effet, ce qui fait sa force, ce sont les éléments hétérogènes soumis à des variations individuelles et contextuelles (SOUCHET ET TAFANI, 2004). Ces éléments sont, selon FLAMENT (1987, 1994), prescriptifs des comportements à adopter et des positions à prendre selon les situations. Ils font également office de « parechoc » du noyau central (ABRIC, 1994), en protégeant les savoirs non négociables de la représentation. Enfin, le système périphérique permet d'intégrer de nouveaux éléments à la représentation (DUPRE, 2013).

Si les éléments centraux sont consensuels, stables, et donnent sens et cohérence aux éléments périphériques, ces derniers sont la partie opérationnelle de la représentation. Ils reflètent sa variabilité interindividuelle et les prescriptions d'action liées à l'objet de représentation. Les éléments périphériques sont davantage liés au contexte immédiat auquel sont confrontés les individus (ABRIC et GUIMELLI, 1998). Autrement dit, le noyau central peut correspondre à ce que les membres d'un groupe partagent quant au sens qu'ils attribuent à l'objet social donné et c'est cette cohésion au sein du groupe qui donne au noyau central une stabilité et une évolution lente. Ce sont les changements soudains qui auront tendance à déséquilibrer le consensus groupal au regard de l'objet de la représentation. PIANELLI et al (2010) déclarent ainsi que « *l'étude des représentations sociales préexistantes dans l'environnement social s'avère donc fondamentale pour étudier le processus de genèse et de structuration d'une nouvelle représentation »*[16].

Au-delà de l'analyse des représentations sociales, notre cadre théorique s'appuie ensuite sur les outils de gestion. Pour les étudier, nous mobilisons les travaux d'HATCHUEL et WEIL (1992). Ces derniers distinguent en effet trois éléments constitutifs pour caractériser un outil de gestion, à savoir sa philosophie gestionnaire, son substrat technique, et sa vision des relations organisationnelles. La philosophe gestionnaire est représentée par les finalités et cibles des outils de gestion. Le substrat technique intègre, lui, la nature des outils de gestion et leur méthodologie de mise en œuvre. Enfin, la vision des relations organisationnelles prend en compte le rôle des acteurs territoriaux et leur définition en matière d'outil de gestion.

Sur chacun de ces éléments constitutifs d'un outil de gestion, les répondants donnent leur avis à la fois sur leurs pratiques quotidiennes, mais aussi sur leurs visions idéales. Cela permet d'analyser les décalages existants à la fois entre vision conceptuelle et pratique, mais aussi entre vision pratique et idéale.

3) La méthodologie de l'étude et sa problématique

Cette étude s'appuie sur un questionnaire diffusé en ligne entre fin 2017 et début 2018, constitué d'une liste d'items associés à notre cadre de recherche. Le questionnaire, qui a été mis en ligne dans le cadre de cette étude, a été administré à plus de 1 000 collectivités locales. En retour, 330 participants se sont intéressés au questionnaire et nous ont fourni leurs opinions sur l'évolution et la caractérisation des outils de gestion dans les collectivités locales. Nous avons ainsi recueilli les réponses de 122 communes (38%), 88 départements (27%), 86 EPCI (26%), 16 Régions (5%), 3 Syndicats (1%). Nous avons aussi recueilli 10 réponses pour les autres types de collectivités, soit 3%. Les SDIS n'ont pas participé à notre questionnaire en ligne.

Au regard de notre contexte d'étude, de nos cadres conceptuels et théoriques, notre objectif est donc d'analyser l'évolution des opinions, croyances et attitudes des acteurs locaux concernant les outils de gestion mobilisés au sein de leur environnement. Les questions de recherche qui structurent notre analyse sont alors les suivantes : **Quelles sont les caractéristiques des**

[16]PIANELLI, C., ABRIC, J. & SAAD, F. (2010). Rôle des représentations sociales préexistantes dans les processus d'ancrage et de structuration d'une nouvelle représentation. *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, numéro 86,(2), 241-274.

représentations sociales des différents acteurs locaux concernant les outils de gestion ? Sont-elles cohérentes avec les conceptions théoriques ? Existe-t-il des décalages entre pratique et vision idéale en matière d'outils de gestion ? Quels sont les éléments qui sont considérés comme noyau ou périphérique dans les outils de gestion ?

Pour répondre à ces questions, nous aborderons distinctement les 3 parties constitutives d'un outil de gestion, évoquées précédemment (HATCHUEL et WEIL, 1992), à savoir les finalités et cibles des outils de gestion, la nature des outils de gestion et leur méthodologie de mise en œuvre et le rôle des acteurs territoriaux et leur définition en matière d'outil de gestion.

Sur chacun de ces éléments constitutifs d'un outil de gestion, les répondants ont donné leur avis à la fois sur leurs pratiques quotidiennes, mais aussi sur leurs visions idéales. Nous avons ainsi pu recueillir les caractéristiques centrales (le noyau) et celles plus marginales (la périphérie) des représentations des acteurs locaux sur les différents éléments déterminants d'un outil de gestion. En comparant ces représentations, liées aux pratiques quotidiennes et à l'utilisation idéale de ces outils, à la caractérisation conceptuelle de ces mêmes outils, nous observons alors différentes évolutions qui se déclinent comme suit : Stabilité (aucune différence entre caractérisation conceptuelle, pratique et idéale), dynamique vers le noyau (mouvement de la périphérie vers le noyau entre la vision conceptuelle et la vision pratique/idéale), régression vers la périphérie (une caractéristique centrale de la vision conceptuelle devient une représentation marginale dans une vision pratique/idéale), et innovation (décalage entre visions conceptuelle/pratique et celle idéale).

4) Des résultats mettant en évidence une philosophie gestionnaire plus ouverte, des outils plus riches et des relations organisationnelles plus collaboratives

Une fois les réponses à notre questionnaire analysées, notre étude met ainsi en évidence les résultats synthétiques suivants :

- **Une philosophie gestionnaire plus ouverte** : des outils de la gestion locale plus centrés sur des finalités de performance et des cibles exogènes (population, environnement, territoire)

En tant que premier élément structurant d'un outil de gestion, l'analyse de ses finalités et cibles révèle de véritables évolutions dans l'environnement public local. Si pour les cibles, la direction administrative, les élus et les agents restent au centre des considérations des outils de la gestion publique locale, d'autres acteurs perdent en effet, au fur et à mesure, de l'importance dans les représentations des répondants. C'est le cas notamment des acteurs financiers et de régulation tels que l'État, la tutelle et même les contribuables. A contrario, les bénéficiaires potentiels des services publics et les usagers arrivent, eux, au cœur des débats. De la même manière, nous observons une dynamique semblable concernant les finalités des outils de gestion. En effet, quand le « contrôle des comportements » et la « garantie de l'application des principes de continuité, égalité, mutabilité » s'éloignent des finalités principales, « la performance des politiques publiques, la productivité dans l'utilisation des ressources locales et l'adaptation des politiques publiques au besoin des usagers »

deviennent, elles, des préoccupations plus importantes. Autant dans la pratique que dans une représentation idéale des outils de la gestion publique locale, les cibles et finalités externes sont ainsi de plus en plus mobilisées. Cela semble représenter un véritable changement de paradigme en comparaison à la caractérisation originelle d'un outil de la gestion publique, souvent assimilé à un système bureaucratique hiérarchisé, plutôt orienté vers l'interne et la standardisation de ses processus.

- **Un substrat technique plus riche** : des outils de gestion plus variés et une méthodologie de mise en œuvre plus participative

Les représentations des éléments constitutifs du substrat technique des outils de la gestion publique, en tant que seconds éléments de caractérisation, sont aussi soumises à des évolutions. Ainsi, la méthodologie de mise en œuvre de ces outils semble se déplacer avec plusieurs éléments qui rejoignent le noyau des représentations des répondants. C'est le cas pour « Faire le lien entre les besoins des usagers et le service proposé » et « Développer une logique orientée usagers ». Ce mouvement confirme bien ainsi le changement de paradigme déjà mis en évidence précédemment concernant la philosophie gestionnaire, en intégrant une logique participative à la mise en œuvre des outils de la gestion publique. La nature des outils mobilisés par les collectivités répondantes subit, elle aussi, une mutation. En effet, les résultats montrent que certains outils mobilisés deviennent plus importants, comme l'amélioration continue et le management de la qualité. Il est à noter, contrairement aux autres variables déjà analysées, que les évolutions étudiées ici concernant la nature des outils de la gestion locale sont soit stables, soit additives. L'instrumentation de gestion ne connait pas alors de profonds changements, si ce n'est pas l'ajout d'outils complémentaires aux outils déjà mobilisés.

- **Une vision des relations organisationnelles plus collaborative et anticipatrice** : des acteurs territoriaux plus pilotes du changement que vérificateurs, pour mieux maîtriser l'action publique

La synthèse des résultats de cette partie de notre étude permet d'observer, ici aussi, des évolutions majeures dans les représentations des acteurs locaux quant à leurs rôles et à leur définition des outils de gestion. L'évolution la plus marquante est une régression vers la périphérie des représentations du rôle de « Contrôleur » et d'« Artisan ». En effet, ces deux variables, considérées, de manière conceptuelle comme indissociables du travail originel des acteurs territoriaux, sont écartées par les répondants des rôles considérés comme les plus importants. Ensuite, nous observons que certains rôles comme « Accompagnateurs », « Organisateur », « Initiateur », et « transformateur » prennent une place plus forte, notamment pour les deux derniers dans une vision idéale. Par ailleurs, les définitions en matière d'outils de gestion tendent aussi à être modifiées au regard des variables proposées. Ainsi, l'outil de la gestion publique défini comme « un vecteur de rationalisation » et « un moyen de valorisation » sont deux variables qui deviennent fondamentales en se rapprochant du noyau. Au contraire, l'outil de la gestion publique en tant que « véhicule d'un dessein politique » ou « vecteur de normalisation des comportements » s'éloigne des préoccupations centrales des acteurs publics locaux. Nous observons alors une volonté d'affirmer l'intérêt de mettre en place un outil de gestion pour rationaliser et valoriser le travail des services, mais aussi la volonté

de ne plus être aussi dépendant du dessein politique pour la mise en place d'outils de gestion administratifs. Les acteurs interrogés deviennent ainsi plus pilotes du changement et responsables pour l'organisation que vérificateurs ou contrôleurs.

5) Un changement de paradigme en cours : de l'administration au management

Au total, un changement de paradigme semble marquer les collectivités locales concernant leurs outils de la gestion publique**. Orientés de plus en plus vers la performance, ces outils témoignent du souhait des acteurs publics locaux de s'inscrire dans des démarches plus englobantes, prenant en compte la pluri dimensionnalité de l'action publique**. Plus qu'un suivi de la réglementation ou des normes existantes, dans une vision processuelle et standardisée, ce changement se formalise alors par une orientation plus exogène, intégrant le bénéficiaire et le territoire, et par la remise en question des fonctionnements internes des collectivités locales dans un contexte en mutation.

Illustration n°2 : Évolution des rôles des cadres dans le contexte local

	Rôles traditionnels (modèle bureaucratique)	Rôles induits par la nouvelle gestion publique
Consignes	**Rôle de transmission** (mise en œuvre des consignes, contrôle, retour au niveau supérieur) : *expertise de mise en œuvre et d'information*	**Rôle de traduction** (pilotage des commandes politiques, prise en compte des attentes des usagers et des collaborateurs) : *expertise décisionnelle et de conduite du changement.*
Externalités	**Surveillance** (Performance = respect des procédures)	**Maîtrise** (Performance = efficacité, efficience et effets des politiques pub.)
Relations humaines	**Supervision hiérarchique** (consignes, procédures, etc.).	**Pilotage relationnel** (sens, écoute, information, esprit d'équipe, accompagnement vers l'autonomie et la responsabilisation, valorisation)
Ressources	**Exécution des moyens**	**Adaptation des moyens**

Source : Adapté de Desmarais C., « *Autonomie et responsabilité des cadres dans le contexte des collectivités territoriales* », in Chomienne H., Pupion P. C., « *Autonomie et responsabilité des cadres publics* », CNDP, 2009

Cette étude semble ainsi mettre en évidence une mutation des représentations des acteurs publics concernant les outils de la gestion locale en réponse à une évolution du contexte local des collectivités. Ces résultats confirment ainsi un certain nombre d'autres études évoquant le passage d'une administration de type wébérienne à une administration fondée sur de nouveaux principes issus du management public. Par exemple, Desmarais (2009), comme l'indique le tableau ci-dessus, analyse l'évolution des rôles de cadres dans le contexte local, en dépassant des rôles dits traditionnels induits par le modèle bureaucratique. Dans ce sens, les finalités d'intervention changent dans la mesure où les cadres passent d'un rôle de transmission, par la mise en œuvre et le contrôle des process, à un rôle de traduction, par l'accompagnement au changement et l'intégration des besoins des bénéficiaires. L'analyse de la performance des cadres territoriaux évolue alors d'une capacité à exécuter les procédures, vers une maîtrise de l'efficacité, de l'efficience et des impacts des

politiques engagées. La supervision hiérarchique laisse ainsi plus d'espace au pilotage des relations entre acteurs, où des qualités d'écoute, d'autonomisation ou de responsabilisation sont privilégiées.

Les représentations évoluent certes plus vite que les modes d'organisations ou que les outils de gestion eux-mêmes. Toutefois, une véritable évolution apparaît dans nos résultats. Un service tourné davantage vers l'usager, une exécution des tâches plus autonome et un pilotage orienté vers la performance sont autant d'indicateurs témoignant de la volonté des acteurs publics de modifier leur approche dans la production du service public.

Au final, les résultats de cette étude intègrent des apports managériaux importants pour les collectivités locales, et de manière plus générale les organisations publiques. Pour les collectivités déjà engagées dans un processus d'évolution de leurs outils de gestion, trop peu nombreuses de notre point de vue, ces résultats confirment les mutations déjà engagées. Pour les autres, ces résultats constituent autant de pistes d'évolution à venir vers des outils de la gestion locale (1) plus **centrés sur des finalités de performance et des cibles exogènes** (population, environnement, territoire), (2) **plus variés et plus participatifs**, (3**) plus pilotes du changement** pour mieux maîtriser l'action publique et les évolutions de son environnement.