

sommaire

éditorial

Les acteurs privés de la gestion publique : rôle, impact, enjeux

Page 2

- ◆ [L'émergence des acteurs privés dans le secteur public : une mise en perspective](#)

Page 3

- ◆ [Quelle influence des consultants sur les stratégies publiques ?](#)

Page 4

- ◆ [Les partenariats public-privé : un dispositif durable à quelles conditions ?](#)

Page 5

- ◆ [La société civile, une troisième voie pour la gestion publique ?](#)

Page 6

- ◆ [Le regard d'un chercheur : Denis Saint-Martin](#)

La collection des
« **Perspective Gestions Publiques** »
est publiée sur le portail de l'IGPDE
à l'adresse suivante :

www.institut.minefi.gouv.fr

(onglet : Recherche et publications/Gestion
publique à l'international)

Si vous souhaitez vous abonner :

[gestion-publ-abonnement.igpde@
finances.gouv.fr](mailto:gestion-publ-abonnement.igpde@finances.gouv.fr)

Contact :

claire.fargeot-boll@finances.gouv.fr

Les acteurs privés de la gestion publique : rôle, impact, enjeux

Dans de très nombreux pays, depuis maintenant plusieurs décennies, les organisations publiques font un recours croissant aux acteurs privés, aussi bien pour des prestations intellectuelles que pour la fourniture de services publics. Pourtant, ces acteurs, qui participent de manière parfois très importante aux dispositifs et aux outils de la gestion publique, restent souvent mal connus, tout comme la nature de leur intervention, leur impact, leur intérêt, les limites et les difficultés qui se posent. Au point que certains auteurs ont pu parler de « trous noirs du pouvoir¹ ».

Tenter de répondre à ces questions, en confrontant les expériences de divers pays et les réflexions des chercheurs, tel est le but que se sont fixé les 11^{es} Rencontres internationales de la gestion publique (RIGP), en juin 2012.

Trois tables rondes ont abordé divers sujets :

- L'influence des consultants sur les stratégies publiques ;
- Les partenariats public-privé : un dispositif durable à quelles conditions ?
- La société civile, une troisième voie pour la gestion publique ?

En outre, pour la première fois depuis leur création en 2002, les RIGP ont ouvert les débats par une mise en perspective historique de la question, permettant un rappel précieux de tenants et aboutissants parfois oubliés. La longue tradition française privilégiant « les acteurs publics de la gestion privée », avant des évolutions plus récentes dans l'autre sens, fut ainsi rappelée, tout comme fut remis en mémoire le rôle de l'OCDE dans la construction du « Nouveau management public » et ses effets sur une vision particulière de la réforme des États.

L'Allemagne, la Belgique, les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède, ont enrichi de leur expérience les réflexions menées par les chercheurs, ce qui a permis l'intéressant constat de la troisième table ronde : au-delà des partenaires privés stricto sensu, c'est maintenant l'ensemble de la société civile qui prend de plus en plus d'importance dans la conception, la construction et la mise en œuvre de politiques publiques.

Bureau de la recherche, IGPDE

Intervenants cités (par ordre alphabétique) :

- Hélène Balazard, chercheuse, Laboratoire Recherches Interdisciplinaires Ville Espace Société (RIVES), France
- François Bergère, directeur, Mission d'appui aux partenariats public-privé, ministères économiques et financiers, France
- Kristina Costa, chercheuse, Center for American Progress, États-Unis
- Fiona Czerniawska, co-directrice générale, SourceForConsulting.com, Royaume-Uni
- Philippe Masquelier, chargé d'études, bureau de la Recherche, IGPDE
- Laura Massoli, chef de service, département de la Fonction publique, Présidence du Conseil des ministres, Italie
- Nicolas Matyjasik, chercheur, bureau de la Recherche, IGPDE
- Bernhard Müller, chef de division, ministère fédéral des Finances, Allemagne
- Victor Pestoff, professeur, Institut d'études sur la société civile, Ersta Sköndal University College, Suède
- Denis Saint-Martin, professeur, université de Montréal
- Stéphane Saussier, professeur, Institut d'administration des entreprises, université de Paris 1
- Ben Smeets, directeur du développement, Service public fédéral Personnel et Organisation, Belgique
- Pamela Stapleton, professeure, Manchester Business School, Royaume-Uni
- Boris Walbaum, directeur, DUAL conseil, France

¹ Lascoumes et Le Lorrain, 2007

Quand et comment les « acteurs privés » sont-ils apparus dans le secteur public français et européen ? Comment ont-ils été pris en compte, avec quelles évolutions ? Les 11^{es} Rencontres internationales de la gestion publique ont innové avec une mise en perspective historique du thème abordé, confiée au Bureau de la Recherche de l'IGPDE¹.

Traditionnellement, en France, les secteurs privé et public sont fortement cloisonnés : d'essence « supérieure », l'État estime n'avoir pas de leçons à recevoir de la société civile. C'est dire combien la notion d'acteurs privés de la gestion publique est, en France, une notion historiquement neuve, au point que pendant longtemps c'est à l'inverse d'acteurs publics de la gestion privée que l'on a pu parler. Cette tradition héritée du colbertisme se renforce encore entre 1945 et 1960, lorsque l'État effectue de vastes nationalisations ou réforme la comptabilité privée. Le rôle alors dévolu aux acteurs privés en matière de gestion publique peut être résumé par cette position du Commissariat général à la productivité à l'égard des cabinets privés de conseil en organisation, rappelée par l'historienne Florence Descamps : une « collaboration sous surveillance ». En somme, la France se caractérise par une prééminence traditionnelle du public sur le privé, incarnée pendant deux siècles par l'asymétrie juridique entre droit public et droit privé puis, à partir de 1940, par la consécration de la haute administration comme lieu incontestable d'expertise.

Paradoxalement, cependant, lorsque la Reconstruction conduira aux nationalisations et à l'État providence, la haute administration, rompant avec l'idéologie libérale, se convertit au keynésianisme. C'est cette conversion des élites administratives à l'intervention de l'État dans l'économie qui va ouvrir la voie à une acculturation du public aux méthodes du privé, mutation qui permet un décloisonnement entre privé et public. Certes, les réticences restent vives et le processus ne fait pas l'unanimité : Gilbert Devaux, inspecteur des Finances, alors directeur de la Comptabilité Publique puis du Budget, écrit, par exemple, en 1957 à propos de la Reconstruction : « Par une de ces contradictions dont l'histoire a donné d'autres exemples, cette époque qui fut celle du dirigisme et des nationalisations a révééré les méthodes privées au point d'en faire une sorte d'idéal. Pendant que des fonctionnaires s'efforçaient (...) d'oublier toute l'expérience de leur carrière pour (...) [se comporter « comme un patron privé »], l'État confiait à des industriels ou à des commerçants (...) les plus importants secteurs de la vie nationale (...) [en leur recommandant] (...) de ne pas se laisser gagner par les traditions de la bureaucratie étatique et de suivre leurs méthodes privées. »...

C'est cependant surtout sous l'influence anglo-saxonne, liée au plan Marshall, que le rôle assigné à ces acteurs privés va commencer à évoluer, sous l'impact en particulier de deux grands facteurs :

- d'une part, la participation commune de fonctionnaires et d'industriels français aux missions de productivité financées par les « Fonds Marshall » qui inspireront aussi bien la rénovation de l'Administration que la modernisation des entreprises privées ;
- d'autre part, la création de l'OECE, ancêtre de l'OCDE, « organe privilégié de réflexion juridique et d'élaboration méthodologique dans le domaine économique » et « lieu fructueux (...) d'échanges », selon Florence Descamps.

Devenue l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1961, l'entité aborde en particulier la question des réformes des administrations publiques, en d'autres termes la « gestion publique ». Dès les années 1960, le programme TECO entreprend une coopération technique avec les pays d'Europe méridionale en voie de développement. Dans les années 1970, cette coopération s'élargit à la gestion publique. Le mouvement se renforce encore en 1979 avec le colloque de Madrid intitulé « Gérer l'évolution de l'administration publique », qui marque un tournant important : en devenant PUMA (pour Public Management) à la fin des années 1980, le programme TECO délaisse, en effet, l'axe technique de ses missions pour s'orienter vers des missions de conseiller et d'analyste et, surtout, met l'accent sur la flexibilité de la gestion publique autour de nouveaux axes de réflexion : la privatisation et les recours aux mécanismes de marché, les relations entre l'administration et son public et la question du conseil en matière de politique.

On voit en somme se dessiner un programme de travail qui donne une large place à la question du privé et trouve un écho dans l'émergence, à la même époque, du New Public Management (Nouveau management public ou NPM), cette « révolution intellectuelle » qui, d'après le politiste Christopher Hood (2000), fait désormais de l'entreprise privée le contre-modèle de l'Administration publique.

Par le biais du PUMA, de ses modalités d'action, de sa mise en réseau entre les pays et de l'identification des « bonnes pratiques » en matière de gestion publique, l'OCDE joue alors un rôle crucial de diffusion du NPM et la thématique des « acteurs privés » prend toute son importance. Elle est d'abord traitée sous l'angle des relations entre les administrations et leurs usagers : il s'agit de les rendre plus réceptives aux attentes pour améliorer leur efficacité, sur le modèle du « privé ». De nombreux chantiers sont ouverts (sur la gouvernance locale, les mécanismes de marché...) prônant un « travail de concert » entre les deux secteurs public et privé et, en 1987, une première publication de PUMA, « L'Administration au service du public », inaugure toute une série de rapports sur ce thème.

On le voit, l'OCDE aborde la question du « privé » essentiellement sous l'angle de la réforme de l'État et des pressions à exercer sur les organisations publiques, comme si finalement, ainsi que le rappelle Derry Ormond (ancien responsable de TECO puis de PUMA), « Les réformes doivent bénéficier d'une pression et d'un soutien externe à l'administration pour être couronnées de succès ».

¹ Philippe Masquelier et Nicolas Matyjasik.

Autour de cette question, la première session des 11^{es} RIGP a réuni Denis Saint-Martin, Fiona Czerniawska, Ben Smeets et Boris Walbaum pour tenter de répondre aux interrogations que soulève l'implication des consultants dans la stratégie publique.

La question du rôle et du poids des consultants dans les administrations se pose de plus en plus souvent. Pour certains intervenants, ces acteurs privés apportent une certaine valeur au secteur public ; pour d'autres, leur recours croissant soulève des problèmes. Denis Saint-Martin¹, professeur à l'université de Montréal, distingue trois types d'influences exercées par les consultants sur les administrations. Tout d'abord, une influence directe, au travers de la persuasion et la force des arguments ; ensuite, une influence plus indirecte, liée à la réputation et au prestige du cabinet ; enfin une influence exercée au travers des activités de lobbying. En sens inverse, d'ailleurs, les acteurs politiques utilisent à l'occasion la réputation des consultants pour justifier et légitimer une réforme.

Ce recours aux consultants par les administrations publiques soulève, d'ailleurs, des questions de légitimité importantes. Si l'influence d'acteurs privés – comme le sont les consultants – sur la culture du travail, la gestion et l'organisation des administrations publiques semble maintenant avérée, dans la mesure où les administrations ont choisi de s'inspirer des méthodes de management de l'entreprise (en particulier lors de la « vogue » du New Public Management), elle reste moindre, et en tout cas beaucoup plus problématique, sur la conception même des politiques publiques. Comme le rappelle Denis Saint-Martin, cette conception reste, en effet, un processus très politique, dont les gouvernements et les cabinets ministériels conservent l'exclusivité. Ce processus implique différentes fonctions (politico-gouvernementale et administrativo-managériale) qu'il est difficile de séparer tant elles sont imbriquées.

Dans ce contexte, l'intervention des consultants devient complexe. Lorsqu'elle se produit, les résultats sont souvent mitigés. Dans le cas de la réforme Copernic en Belgique, par exemple, les consultants ont été inclus dans des groupes de travail mixtes avec les équipes ministérielles (Premier ministre et ministère fédéral de la Fonction publique), explique Ben Smeets, directeur du développement au Service public fédéral (ministère) Personnel et Organisation. Tous ces acteurs ont travaillé sur le renouvellement de la structure organisationnelle et de la gestion des ressources humaines de l'administration fédérale belge. Cette coopération a abouti à la note « Vers une modernisation des administrations publiques », dite « note Copernic », puis à une réforme en profondeur : mais la forte implication des consultants, leur rôle et leur poids ont été critiqués. « Les cabinets de conseil sont trop éloignés des réalités de l'administration », selon Ben Smeets. « Nous n'aurions pas dû les laisser accompagner le processus pendant trois ou quatre ans sans un véritable accompagnement, sans une préparation préalable des organisations, une définition précise des besoins, des objectifs, des ressources... c'est la structure qui doit piloter la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage et professionnaliser elle-même la gouvernance des grands projets ».

Le son de cloche est comparable chez Boris Walbaum, directeur de DUAL Conseil, pour qui l'hiatus entre le monde du conseil et le monde public a plusieurs aspects : chacun a sa propre image de l'autre, son propre jargon professionnel, ses modes de représentation, sa méthodologie et, aussi, sa propre appréhension de l'aspect marchand de la relation. En outre, le monde du conseil conserve, selon lui, une vision étroite du « business model » (modèle économique) orientée vers une notion de la « performance » identifiée au revenu par action, difficilement compatible avec l'action publique. En somme, outre que le consultant doit saisir les caractéristiques culturelles d'un client public, c'est sur le « comment faire » et non sur le « quoi faire » qu'il doit être consulté.

Au Royaume-Uni, explique Fiona Czerniawska, codirectrice du site SourceForConsulting.com, après plusieurs vagues de recours « enthousiaste » aux consultants (en forte hausse dans les années 1990-2003, puis à nouveau en 2008-2009), à un moment où l'administration souhaitait moderniser sa gestion et ses ressources humaines et recourir, pour ce faire, à des compétences spécifiques, le mouvement s'est essouffé : le gouvernement souhaite réduire les dépenses de consultance et se limiter aux firmes plus petites. Surtout, indique-t-elle, « l'administration a commencé à écouter ses propres agents... Et ces derniers se sont avoués soulagés de pouvoir se "désintoxiquer" de « l'omniprésence des consultants ». Cependant, la porte reste ouverte à la "consultance" dans des domaines précis, en particulier l'aide au recrutement (pour plus de flexibilité, comme dans le cas du National Health Service), ou pour plus d'efficacité dans la mise en œuvre du service. Selon Source for Consulting, deux tiers des agents publics considèrent que le secteur privé a un rôle à jouer dans le back-office et pour la moitié d'entre eux, ce rôle s'étend à la délivrance des services publics. Un quart estime même que les acteurs privés, à l'avenir, seront impliqués dans la conception des politiques publiques, reflet sans doute de tout un débat contemporain au Royaume-Uni sur les frontières – de plus en plus floues – entre missions publiques et missions privées. Fiona Czerniawska finit en tout cas sur une citation éclairante : « A good prince knows how to get good advice, even though good advice doesn't not make a good prince » (Un bon prince sait où trouver de bons conseils, mais les bons conseils ne font pas le bon prince).

Au final, ce sont donc des conseils de prudence que mettent en avant les intervenants : pour impliquer les consultants dans tout ce qui peut être stratégique, il importe d'avoir au préalable un cahier des charges précis, formulant clairement les demandes et les objectifs, et d'assurer un accompagnement fort des consultants qui ont souvent une méconnaissance certaine des contextes politique et administratif.

¹ Voir également sa communication, page 6

La France au premier rang



Si les contrats de partenariat public-privé ont vu le jour au Royaume-Uni, c'est aujourd'hui la France qui arrive en tête dans l'Union européenne, avec deux tiers du marché et un investissement de 15 milliards d'euros depuis 2005 (dont 6 milliards en 2011).

Les « contrats de partenariat », plus couramment appelés « partenariats public-privé » (PPP), tels que définis par l'ordonnance du 17 juin 2004¹ qui les a introduits en France, se caractérisent par le fait qu'il s'agit de contrats globaux qui impliquent un même partenaire privé pour l'ensemble des phases d'un projet (conception, construction, entretien, exploitation...). Une deuxième grande caractéristique de ces PPP est que la rémunération par le partenaire public est différée, étalée sur toute la durée du contrat (20 à 30 ans, parfois davantage) et liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

Ce dispositif doit en principe permettre d'assurer une plus grande rationalité économique, en obligeant le prestataire, choisi par mise en concurrence, à minimiser le coût global. Il est toutefois essentiel pour cela de bien organiser les appels d'offres et d'assurer un suivi dans la durée de l'exécution des contrats, comme l'a souligné Stéphane Saussier.

En France, la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP²) a été créée dès 2005 dans le but d'apporter un conseil aux personnes publiques s'engageant dans des PPP. L'enjeu, comme l'a précisé son directeur, François Bergère, est de diminuer l'asymétrie de compétences et d'information pouvant exister entre les parties, au préjudice du partenaire public. La question du partage de responsabilité et du transfert des risques, également essentielle, fait en outre l'objet de l'une des recommandations édictées récemment par l'OCDE³, évoquées par Martin Forst. La Cour des comptes a pointé, par ailleurs, la question de la soutenabilité budgétaire des PPP, même lorsque leur efficacité apparaît comme indéniable (évaluation des PPP pénitentiaires, octobre 2011⁴).

En Allemagne : un développement fructueux mais un avenir incertain



Le chemin suivi outre-Rhin est assez semblable à celui de la France. Comme l'a expliqué Bernhard Müller, une « loi d'accélération des PPP » est venue en 2005 encourager le recours à ce dispositif de commande publique et le pays, qui compte à ce jour 180 projets de PPP (contre 150 pour la France), se place au troisième rang européen en valeur. Largement utilisée par les collectivités locales (40 % du montant total), la formule du PPP rencontre cependant des réticences dans certains Länder (par exemple, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie).

Comme la France, l'Allemagne s'est dotée d'une structure d'assistance aux organismes publics et de promotion des PPP, « ÖPP Deutschland AG⁵ ». Cette société à capitaux mixtes, qui regroupe des consultants du secteur privé et des fonctionnaires, associe des instances nationales (dont le ministère des Finances), des Länder, des communes et des entreprises.

En dépit de ces outils institutionnels, l'assèchement du crédit bancaire et le renchérissement de son coût, liés à la crise financière, pourraient mettre en péril le financement de ce type de contrats.

Au Royaume-Uni : les critiques se multiplient



Les PPP britanniques (dénommés PFI : Private Finance Initiative) se sont fortement développés dès les années 1990 et ont pu être considérés comme une « solution miracle » pour rénover, sans mobilisation massive de ressources budgétaires à court terme, des infrastructures qui n'avaient pas été entretenues durant les décennies précédentes (écoles, prisons, hôpitaux...). Cependant, pour Pamela Stapleton qui a plus particulièrement étudié le système national de Santé (National Health Service), le recours systématique aux PPP a fait croître les coûts et nombre d'hôpitaux ayant fait ce choix se trouvent confrontés à des difficultés financières sévères.

La question du coût est, en outre, étroitement liée au contenu juridique des contrats. Comme l'a expliqué la chercheuse, le partenaire privé n'est en général qu'un intermédiaire qui va financer l'opération globale (le plus souvent grâce à un emprunt bancaire)

mais en sous-traiter les différentes composantes (ex. : construction de l'infrastructure ; maintenance ; services associés : gardiennage, blanchisserie, restauration). Dès lors, un défaut de bonne exécution pourra entraîner des litiges entre sous-traitants s'en renvoyant la responsabilité, l'intermédiaire n'assumant pas toujours son rôle d'arbitre ; or, les hôpitaux renoncent le plus souvent à intenter des actions en justice. Une bonne définition des clauses du contrat est également importante en raison de la pratique du « working to contract », le prestataire privé s'en tenant strictement à ses engagements contractuels (ex. : « transporter des patients », entraînant le refus d'enlever un corps) et facturant toute renégociation ultérieure.

Si le recours aux PPP fait aujourd'hui l'objet de vives critiques au Royaume-Uni, le gouvernement de David Cameron, après avoir qualifié ces contrats de gaspillage imputable aux gouvernements travaillistes, n'a apparemment pas renoncé à les utiliser⁶.

Aux États-Unis : la recherche d'une nouvelle voie



Le Center for American Progress, représenté aux RIGP par Kristina Costa, cherche à promouvoir le développement d'un nouveau type de contrat entre pouvoirs publics et prestataires privés, sous forme de « Social Impact Bonds ». Il ne s'agit pas ici de PPP à proprement parler, mais plutôt de contrats de prestations de services rémunérées à la per-

formance, dans le secteur social. Ce projet s'inspire de l'expérience britannique de la prison de Peterborough, pour laquelle le gouvernement a choisi de confier la réinsertion des prisonniers sortants à un prestataire privé rémunéré en fonction du taux de récidive constaté. Il n'existe toutefois aucune évaluation du dispositif à ce jour et celui-ci suscite bien des interrogations d'ordre économique et éthique, comme l'ont montré les débats avec l'assistance.

¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000438720>

² Le site de la MAPPP : <http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>

³ http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/principes_de_gouvernance_cp.pdf

⁴ <http://www.comptes.fr/Publications/Publications/Les-partenariats-publics-privés-pénitentiaires>

⁵ <http://www.partnerschaften-deutschland.de/wer-wir-sind/>

⁶ <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/8457645/Coalition-is-sticking-to-wasteful-PFI-funding.html>

« Tiers secteur », ONG, bénévolat... de nouveaux acteurs émergent dans les partenariats avec les administrations.

Aux côtés des entreprises, pour seconder les administrations publiques, un troisième acteur émerge depuis quelques années : la « société civile » qui, pour l'Unesco, correspond à « un ensemble d'organisations ou de groupes constitués de façon plus ou moins formelle et qui n'appartiennent ni à la sphère gouvernementale ni à la sphère commerciale ». L'ensemble inclut donc, au sens large, les ONG, les associations de citoyens et d'usagers et tout ce que l'on nomme « tiers secteur », entités qui s'assignent des missions – généralement d'ordre social – sans but lucratif et indépendamment de l'État.

Pour la chercheuse Hélène Balazard, l'implication de la société civile dans les politiques publiques prend des formes différentes suivant qu'il s'agit de la conception ou de la maîtrise d'œuvre. Dans le premier cas, l'objectif est de mieux répondre à la demande des citoyens et, par le biais de la « démocratie participative », d'augmenter l'appropriation des politiques publiques ; dans le second, les partenariats entre citoyens et gestionnaires publics, plus étroits, répondraient aussi à l'objectif de réduire l'intervention de l'État. Un objectif confirmé par le chercheur suédois Victor Pestoff, pour qui cette volonté de désengagement s'avère particulièrement cruciale, actuellement, du fait de trois paramètres : le « boom » des retraites, le déficit démocratique et la crise économique.

Sur le principe d'une « co-conception », l'Italienne Laura Massoli est venue présenter la vaste consultation des citoyens organisée par le département de la fonction publique italien en partenariat avec l'association de citoyens/consommateurs Cittadinanzattiva. L'initiative, démarrée en 2008 pour l'école et des services de guichet (impôts, renseignements administratifs...), a été relancée en 2009-2010 par le ministre Renato Brunetta (gouvernement Berlusconi) sur le champ de la « vie collective urbaine » : voirie, éclairage public, déchets... Les signalements de dysfonctionnements recueillis, ainsi que des suggestions d'amélioration, ont été rassemblés puis soumis aux autorités locales « en vue d'actions correctrices ». Peu d'entre elles, cependant, ont apparemment vu le jour¹. Menée dans une quinzaine de villes, l'opération a surtout « permis d'élaborer une vision des citoyens comme des innovateurs, comme une ressource pour l'orientation des politiques publiques », estime Laura Massoli. Le gouvernement actuel espère cependant étendre l'initiative et, sur le site officiel de « la qualité administrative² », le ministre de la Fonction publique italien précise la méthodologie des « parcours d'évaluation civique » qui comprend un manuel, des modèles de grilles pour le recueil des données, des orientations pour leur analyse des conseils pour la communication. Le projet serait de créer un réseau de « citoyens participatifs », en liaison avec le plan PON Governance 2007-2013³. Reste, conclut Laura Massoli, que les améliorations suggérées, si l'on veut

qu'elles aboutissent, doivent « être réellement prises en compte par les autorités » qui doivent réussir à « prouver aux citoyens comment ils peuvent en bénéficier ». Enfin, une question reste posée, comme dans tous les pays s'attelant au partenariat avec la société civile : « Comment impliquer les citoyens qui restent à l'écart des initiatives ? »

Concernant la « co-construction » de services avec la société civile, Hélène Balazard – comme d'ailleurs le chercheur suédois Victor Pestoff – soulignent un risque : celui d'un désengagement sous-jacent de l'État. C'est toute l'ambiguïté d'une démarche dans laquelle les citoyens sont « conviés à ne pas faire faire par d'autres ce qu'ils peuvent faire eux-mêmes », souligne Hélène Balazard. Elle illustre son propos avec l'exemple du projet « The Big Society », du gouvernement Cameron. Partant du principe que « les citoyens sont plus efficaces que les services publics... et que s'il y a du crime et du chômage, c'est à eux de s'organiser » (citation de David Cameron), le gouvernement britannique a entrepris de transférer nombre de missions de l'État vers le bénévolat et de former des « Community organisers » (prévus d'abord pour être 5 000, ils seront en fait 500, rémunérés pendant un an), chargés d'organiser les citoyens pour qu'ils assurent la gestion de la sécurité, de l'emploi...

Victor Pestoff, tout aussi réservé sur « The Big Society », souligne pour sa part que les effets positifs ou négatifs de l'implication des citoyens dans l'action publique dépendent d'un grand nombre de facteurs : d'abord, du degré d'intervention de ces citoyens (simple consultation, partenariats dans la conception des politiques publiques, participation concrète aux tâches... en somme, « co-conception⁴ », « co-production » ou « co-construction ») ; ensuite, de la nature individuelle ou collective de ces interventions ; enfin, du contexte culturel d'un pays donné. Aux États-Unis, par exemple, l'interaction des citoyens avec l'action de la police locale s'est révélée désastreuse lors de l'affaire Trayvon Martin, rappelle-t-il⁵. En Suède ou en Allemagne, les partenariats entre parents et personnel enseignant donnent de bons résultats, alors qu'ils sont décevants dans d'autres pays. Dernier paramètre et non des moindres : les différents types de fonctions publiques. Depuis une cinquantaine d'années, en effet, on est passé dans la plupart des pays occidentaux d'une administration bureaucratique traditionnelle (dans laquelle il n'est point d'usagers mais des « administrés » sans droit à la parole), au New Public Management qui se faisait fort de consulter les usagers et, enfin, à l'émergence actuelle de ce que Victor Pestoff nomme la New Public Governance, un nouveau mode de gestion publique qui se pose plus que jamais, face aux enjeux du vieillissement, de la légitimité et de la crise, la question de l'implication des citoyens.

¹ <http://www.cittadinanzattiva.it/aree-di-interesse/consumatori/67-pubblica-amministrazione.html>, pour le bilan des dysfonctionnements recueillis en 2011.

² <http://www.qualitapa.gov.it/> et en particulier, pour la méthodologie de l'évaluation participative, <http://www.qualitapa.gov.it/partecipazione/>.

³ Programma operativo nazionale 2007-2013 du Fonds social européen.

⁴ Suivant les concepts élaborés dès les années 1960 par le prix Nobel d'économie Elinor Ostrom, récemment décédée, à laquelle Victor Pestoff a rendu hommage.

⁵ <http://www.nytimes.com/2012/03/24/opinion/floridas-disastrous-self-defense-law.html>.

Les « consultants » et la gestion publique : une histoire complexe

« C'est aux États-Unis, dans le sillage du taylorisme, qu'apparaissent d'abord, dès le début des années 1960, des "efficiency experts" (conseils en efficience) », explique Denis Saint-Martin. « Ils se lanceront dans le conseil en management, imités ensuite par les comptables et les auditeurs¹, à l'expertise reconnue. Un secteur énorme se développe alors, composé d'oligopoles et de cabinets-conseils plus petits, "de niche" et moins connus. Actuellement, les noms les plus célèbres du secteur sont les "big 4" (KPMG, Price Waterhouse Coopers, Deloitte, Ernst & Young), mais aussi les cabinets plus orientés vers la stratégie, comme Mc Kinsey ou le Boston Consulting Group. »

« C'est aux États-Unis également, poursuit-il, que le recours du secteur public aux consultants est le plus considérable. D'une manière générale, en effet, plus le secteur public d'un pays est limité, plus ce recours aux consultants est important. Par exemple, l'administration britannique compte pour 30 % des parts de marché du "consulting" local, l'administration française pour 15 %, l'administration allemande pour 10 % : dans les pays influencés par le modèle napoléonien, le recours aux consultants privés est généralement beaucoup plus freiné qu'ailleurs. Il n'en reste pas moins que le développement, ces dernières années, est spectaculaire : en 2012, un tiers des clients mondiaux de la consultance venaient du secteur public, pour un marché mondial estimé à quelque 300 milliards de dollars. »

« Quelle est donc l'action des consultants auprès de ces clients publics ? » s'interroge Denis Saint-Martin. « Il s'agit naturellement, souvent, de tâches d'exécution (en particulier pour les TIC), de maîtrise d'œuvre, mais aussi bien entendu de "réengineering" du management et de l'organisation : durant les années 1990, celles du Nouveau management public (New Public Management), en particulier, le secteur public a en effet entrepris d'imiter les méthodes de management du privé pour se "légitimer". Les consultants sont alors devenus des "knowledge brokers" (courtiers du savoir), des "agents de la privatisation des services publics". Souvent aussi, cela dit, l'intervention des consultants est d'ordre plus politique et se situe alors en amont ou en accompagnement des grandes réformes administratives. C'est en particulier, souligne-t-il, « la raison de l'émergence de "think tanks" créés par des cabinets de conseil mais devenus ensuite indépendants. Par ce biais, les consultants se

présentent alors comme des "technocrates neutres", au service de l'intérêt public. Au Royaume-Uni, PWC a publié par exemple plusieurs études de "recommandations" lors des dernières élections : "Capable Communities, Towards Citizen-Powered Public Services", ou encore "Capable Communities, Public Service Reform, the next Chapter". Le manuel *In Search of Excellence*, de McKinsey (1982), s'est diffusé à 5 millions d'exemplaires. Ces interventions des consultants ne sont d'ailleurs pas partisans : le consulting n'a pas de couleur politique, c'est avant tout un "business". »

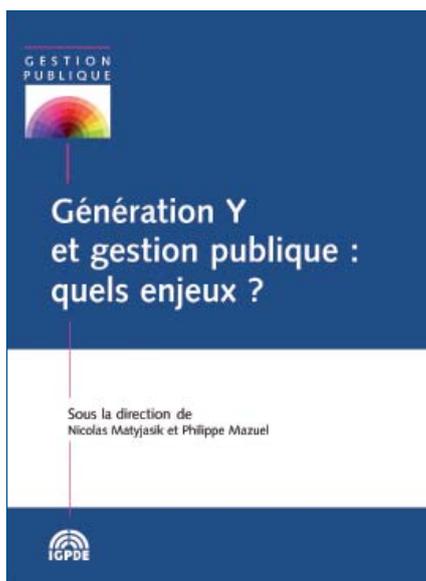
« Il est difficile, cela dit, de mesurer un apport immatériel », précise Denis Saint-Martin, « et donc difficile d'évaluer l'efficacité et l'utilité du savoir que les consultants vendent aux gouvernements. Il est certain cependant que cet apport est souvent contesté et que l'expertise des consultants – et/ou d'ailleurs leur poids excessif dans la prise de décision – est régulièrement remise en question. Aux États-Unis, dès les années 1970, un ouvrage intitulé *The Shadow Government* (le gouvernement fantôme) incriminait « the government's multi-billion dollars giveaway of its decision-making powers to private management consultants, "experts" and think tanks² ». Au Royaume-Uni, trente ans plus tard – après un essor puis une baisse du recours aux consultants – ont paru dans le même esprit *Rip-off: the scandalous inside story of the management consulting money machine* (2005) et *Plundering the public sector* (2006). En 2005 également, aux États-Unis, *House of Lies : How Management Consultants Steal your Watch and then Tell you the Time* a été repris dans une série télévisée très populaire.

Certes, conclut enfin Denis Saint-Martin, ces critiques dessinent souvent un tableau en noir et blanc qui mérite d'être nuancé tant les situations sont variées. En outre, le contraste entre les « bataillons de consultants », d'un côté, et les « défenseurs publics » campés sur leurs positions, de l'autre, ne doit pas faire illusion. Si les gouvernements recourent aux consultants pour augmenter leur efficience ou leur productivité (fût-ce avec des effets malaisément prouvables), ils le font aussi pour asseoir leur légitimité ; mais, par un jeu de miroirs complexe, c'est aussi, dans l'autre sens, du prestige de leurs clients publics que les consultants tirent leur propre légitimité, et que l'on voit émerger ainsi des consultants « hybrides », passés à un statut quasi public.

Denis Saint-Martin, professeur titulaire de sciences politiques à l'université de Montréal

¹ Les « Big 4 » sont, d'ailleurs, au départ, des cabinets d'audit qui se sont lancés dans le conseil en management. En Europe, contrairement aux États-Unis, la loi interdit aux comptables d'être également auditeurs : c'est d'ailleurs l'une des causes de la chute d'Arthur Andersen dans le scandale Enron.

² « L'abandon de la prise de décision gouvernementale aux consultants, experts, think tanks, pour des milliards de dollars ».



2012 / 15 € / 200 p.
ISBN 978-2-11-0975249
<http://books.openedition.org/igpde/924>

Génération Y et gestion publique : quels enjeux ?

Sous la direction de Nicolas Matyjasik et Philippe Mazuel

Il est souvent question, dans la presse, de ces jeunes nés entre le début des années 80 et le milieu des années 90, qui ont grandi avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), notamment les médias sociaux, et que l'on qualifie de « génération Y ». Pourtant peu de travaux analysent les conséquences de leur arrivée sur le marché du travail.

Alors que les administrations publiques, confrontées au départ en retraite des « baby boomers », vont bientôt recruter des jeunes en grand nombre, il est indispensable de s'interroger sur les caractéristiques professionnelles de ces derniers qui semblent assez distinctes de celles de leurs aînés.

La première partie de l'ouvrage souligne, à partir de travaux de chercheurs, certains traits de la génération Y, notamment son étroite relation avec les NTIC. Dans un second temps, ce sont les modalités d'adaptation des administrations françaises, européennes et étrangères qui sont analysées. Comment créent-elles un écosystème propice à l'accueil de ces nouveaux entrants ?

Au-delà d'une réflexion sur les pratiques de gestion des ressources humaines, cet ouvrage invite les managers, du public comme du privé, à une assez profonde mutation culturelle.

En savoir plus sur www.igpde.fr rubrique Histoire économique
Ouvrage disponible auprès de l'IGPDE, en librairie (diffuseur Lextenso éditions)
et sur notre site <http://books.openedition.org/igpde/>

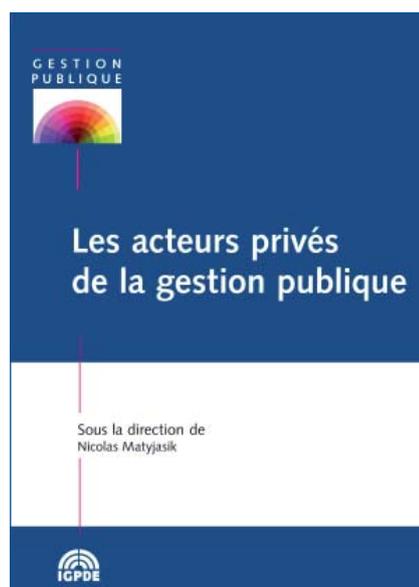
À paraître en décembre 2013

Les acteurs privés de la gestion publique

Sous la direction de Nicolas Matyjasik

On constate aujourd'hui, dans les organisations publiques, un recours croissant à l'externalisation, aussi bien pour des prestations intellectuelles que pour la fourniture de services publics. Cette évolution s'inscrit dans la droite ligne du New Public Management. La connaissance des acteurs privés qui contribuent aux dispositifs et aux outils de gestion publique est pourtant assez limitée, à tel point que certains auteurs parlent de « trous noirs du pouvoir » (Lascoumes et Le Lorrain, 2007).

Cet ouvrage se propose d'analyser la participation, dans divers pays, des acteurs privés à la gestion publique — tant au stade de sa formulation que de sa mise en œuvre — et à son évolution. Quel bilan peut-on tirer de ce partenariat : intérêt, limites, alternatives ?



2013 / 15 € / 200 p.
ISBN 978-2-11-129377-9

Institut de la gestion publique et du développement économique

Directrice de publication : Mylène Orange-Louboutin,
directrice générale

Rédacteur-en-chef : Philippe Mazuel, directeur de la Recherche

Coordnatrice de la publication : Claire Fargeot-Boll

Équipe de rédaction : Fatima Arrag, Claire Fargeot-Boll, Arlette Heurtaux

Reproduction et citation autorisées en citant la source

Revue « Perspective gestions publiques », IGPDE

ISSN 2100 – 0581

Et en indiquant le lien vers le site

www.institut.minefi.gouv.fr



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

MINISTÈRE
DU REDRESSEMENT
PRODUCTIF

MINISTÈRE
DE L'ARTISANAT
DU COMMERCE
ET DU TOURISME