

Théories contemporaines de l'administration publique :

Catherine Fallon

Damien Piron

2014-2015

vous aurez un **dossier d'articles**

Examen oral (cours et articles) en janvier

Travail de terrain par sous groupes (50% de l'évaluation) avec défense orale (18/12/2014) et rapport écrit (31 décembre à 12h)

Comment les réformes actuelles transforment l'administration publique
(**au niveau local**) : une commune par groupe de 3 étudiants

- évolutions du cadre budgétaire communal
- programmes stratégiques transversaux
- réforme des grades légaux, et plus particulièrement la relation entre les hauts fonctionnaires communaux (directeurs généraux et financiers) , l'administration et l'exécutif communal

Plan du cours :

- Introduction : remise en cause de l'administration weberienne
- Réformes de l'administration belge (fédérale ; régionale)
 - Présentation des budgets publics; réformes de la gestion budgétaire
 - Réformes de l'administration publique dans différents pays
 - Relations entre administration et responsables politiques
 - Agences et coordination
 - GRH : gestion des compétences; identité des fonctionnaires

Administration publique :

Mission: mettre en œuvre des politiques décidées par d'autres

→ action externe : traduire les politiques en plan opérationnel / actions

→ action interne : gérer les ressources

→ **Subordination politique** : l'AP (dont les responsables sont a-politiques) est placée sous l'autorité de l'exécutif et sous le contrôle du parlement. Mais il y a une relation p/a (légitimité électorale <> ressources, durée, expertise, etc)

Le droit administratif limite le pouvoir de l'administration

→ Principe de légalité : le droit limite l'action de l'administration

→ **Subordination juridique** : le droit définit les objectifs et les moyens à utiliser. Mais l'AP contribue à la définition des lois; l'AP a une marge de manœuvre pour la mise en œuvre des programmes; l'AP peut bloquer (non action)

Administration publique comme institution :

L'AP est au cœur de l'Etat :

- Durée
- Identité institutionnelle impersonnelle qui relève de l'évidence (intériorisée)
- Fonctions spécifiques
- Légitimité fondée sur sa subordination aux représentants élus
- Différentiation AP / politique → structure différenciée de domination politique

Fonction de symbolisation → affirmer l'identité collective

Fonction de domination → sauvegarde de l'ordre social ← contraintes

Fonction de régulation → harmoniser les comportements, résoudre les conflits, assurer une compatibilité face au pluralisme social ← tâches d'intérêt collectif

A partir du 19es (= état libéral) : limitation du rôle de l'état dans les activités de production (rôle résiduel : fixer les règles et d'assurer la sécurité)

A l'aube du 20^eS: Le modèle wébérien de l'AP

Un nouveau modèle professionnel et non partisan :

Les principes du modèle bureaucratique wébérien

- ➔ Autorité légale-rationnelle (non personnelle) : les règles sont stables, connues, non personnelles ➔ prévisibilité de l'action
- ➔ Autorité basée sur la compétence (professionnel expert)
- ➔ Territoires juridictionnels stables
- ➔ Système hiérarchique de subordination
- ➔ Gestion de dossier
- ➔ Ressources non appropriables
- ➔ Elitisme : Concours d'accès pour les jeunes professionnels ➔ prestige
- ➔ Carrière basée sur le mérite
- ➔ Stabilité et durée <> changements politiques
- ➔ Développement d'un « éthos bureaucratique » : dévouement personnel <> garantie à long terme

la réalité empirique (1)

Division du travail; hiérarchie; droit /règle /dossiers; stratégie#gestion; carrière

Professionnalisation et distance aux politiques

Carrière et savoir spécialisé + règles professionnelles

Sélection au mérite (test, concours, examen professionnel)

Administrations généralistes (ex juristes en France) ou spécialistes

❖ Contraintes politiques dans les nominations

❖ Surtout au niveau local

❖ Le rôle de la haute administration est aussi politique

la réalité empirique (2)

Concentration de l'autorité

& Unité de commandement pour assurer une gestion efficace, rapide, univoque

- ❖ Circuits informels (en rhizome)
- ❖ Relations de pouvoir informelles et parallèles

& Unité des structures

couvrir tout le territoire, via des organes périphériques

importance du centre qui est source d'impulsion et de régulation

deux modes de coordination : hiérarchie et direction politique; aussi coordination horizontales

- ❖ Cloisonnement entre services, entre castes et corps spécialisés
- ❖ Différenciation marquée au niveau des espaces périphériques

la réalité empirique (3)

Relation aux administrés : distanciation et autorité

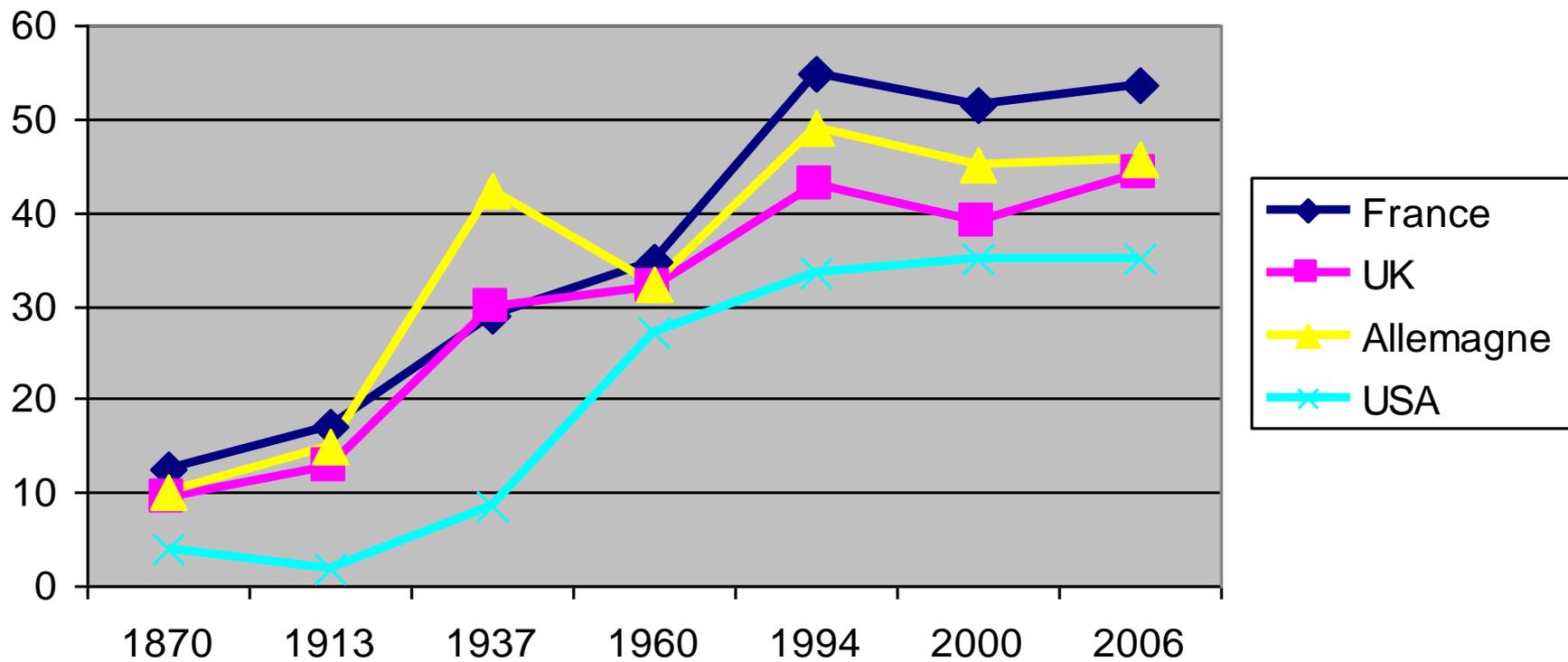
- « assujettis » Circuits informels (en rhizome)
 - Maintient à distance (guichet) → « inaccessibilité administrative »
 - Secret et opacité
 - Légitimité basée sur le droit : rationalité dans le milieu social
-
- ❖ Relations pour satisfaire le besoin de l'utilisateur
 - ❖ Espace d'incertitude lié à la négociation → zone de confort ou d'inconfort selon le degré de contrôle bureaucratique et d'autonomie professionnelle → marge d'interprétation possible sans reporter ni aux élus ni aux citoyens (comment contrôler des dérives possibles -voir Loi Montagne)

Receptivité : Comment l'administration prend en compte les mutations sociales ?

- Via les élections et les projets politiques
- ❖ Attention aux questions sociales (et possibilité d'adapter le type de réponse : risque d'arbitraire)
- ❖ NPM : l'utilisateur est un client qui fait entendre sa « Voice » : il ne passe plus par le schéma politique → comment agréger les demandes sociales? Comment gérer les contradictions entre demandes (réceptivité administrative) et injonctions (représentation politique)

Expansion du rôle de l'état

Poids de l'Etat : dépenses publiques en % PIB



Instrument	Relations politiques que cet instrument organise	Légitimation que présupposent ces relations politiques
Législative et réglementaire	Etat comme gardien de l'ordre social	L'IG est imposé par des représentants élus. Une procédure connue et acceptée permet de légitimer l'instrument qui résulte du processus de décision
Economique et fiscal	Etat providence (redistributif)	Décidé dans l'IG de la Communauté Efficience sociale et économique
Ces instruments typique du « new public policy » organisent des relations politiques qui sont moins du type « command and control » mais plus du type de communication et consultation, plutôt incitatif que normatif. Ces nouvelles relations permettent de renouveler la base de la légitimation de l'action		
New 1 : Contrat (accords)	Etat mobilisateur, qui donne de la cohérence Etat peu contraignant (en retrait) (assez bien aligné avec la vision d'un état libéral)	Participation directe Décisions adaptées à la multiplicité des sous-secteurs (contextes) OK pour répondre aux critiques % administration bureaucratique qui serait rigide, irresponsable et abstraitement universelle (<> contextualisation)
New 2 : Information et communication	« Démocratie d'audience » Droit à l'information Obligation d'informer	Décisions expliquées Acteurs responsables
New 3 : Standards sociaux	Ajustements au sein de la société	Négociation socio-technique fondée sur une coopération et participation, ce qui contribue à augmenter la légitimité démocratique (normes ISO)

L'état comme organisation : un certain regard

1. **Théorie de la bureaucratie :**

Michels : il faut une organisation pour résoudre la contradiction entre efficacité / démocratie

Weber : modèle prescriptif (plutôt que descriptif)

2. **Organisation scientifique du travail** (Taylorisme)

3. **Ecole des relations humaines** : importance du facteur humain sur la performance

4. **Théorie des organisations** :

- au niveau de l'AP, la conformité au droit est nécessaire mais non suffisante
- Analyse empirique fonctionnelle : comment assurer l'efficacité (réalisation des buts; adaptation à l'environnement) et la stabilité (intégration)

Une **organisation** est une entité sociale complexe, formée d'individus et de groupes dont les objectifs ne sont pas nécessairement alignés : c'est une structure de communication, d'information et de relations. Elle évolue dans un système qui lui est extérieur. Elle doit s'adapter aux changements ext et int.

Une redéfinition de l'Etat : 1980 →

la fin de l'expansion de l'Etat : crise de croissance

- ← Choc systémique (1970..)
- ← Modernisation des pratiques organisationnelles (secteur privé / public)
- ← Pression des usagers
- ← Dénonciation du gaspillage du secteur public (« Public choice »)
- ← Les acteurs politiques (Thatcher, Reagan) sont les « champions » du secteur privé qui dénoncent un rétrécissement de leurs moyens de financement

Avec les conséquences :

- remise en question du dogme de l'infailibilité de l'Etat et de son efficacité en tant que gestionnaire
- remise en question des contraintes administratives : état oppressif
- critique de la bureaucratisation et des dysfonctions (*public choice*)
- apologie du marché (lieu d'innovation et d'efficacité)
- glorification de la société civile (lieu de créativité et de démocratie)

Les spécificités du Secteur public ?

- **Quels sont les objectifs de l'organisation ?**

Fonction de production de produits (biens et services) de façon efficace

Fonction de production de régulation sociale : des politiques publiques particulières pour assurer une réponse à des besoins collectifs; pour organiser une certaine distribution du pouvoir. Ces fonctions étatiques :

symbolisation (affirmer l'identité collective du groupe; définir ami/ennemi)

domination (sauvegarder l'ordre social et ses hiérarchies)

régulation (résoudre les conflits et rendre compatibles les comportements des différents groupes constitutifs de la société)

- Peu d'autonomie parce que contraintes (soumission au droit; conformité politique; contraintes organisationnelles)
- Légitimité primaire (par les inputs) / légitimité secondaire (par les résultats)
- Comment mesurer les outputs ? Les outcomes ?
- Comment assurer la cohésion sociale <> la pluralité des demandes
- Comment organiser une remontée de l'information des usagers

Quelle place pour une **dimension culturelle** spécifique au Service public : des valeurs

- éthiques : intégrité et loyauté
- démocratiques ou légales : impartialité, respect de l'autorité et de la loi
- professionnelles

Nouvelle Gestion Publique : des principes

- Principe de subsidiarité : il faut produire le plus près possible de l'utilisateur => décentralisation : privilégier les dispositifs de **proximité** et de **partenariat**- l'intervention de l'état est résiduelle ou supplétive % à l'autorégulation sociale (**principe de subsidiarité**) ;
- **principe de suppléance** : l'état doit encourager les initiatives des acteurs sociaux, par ex ONG, plutôt que tout faire lui-même - Implication des citoyens usagers
- Il faut de façon continue améliorer efficacité et efficience ; souvent il est plus efficace de recourir à des **MTM**
- les politiques définissent les orientations et les moyens pour les atteindre et les fonctionnaires doivent se concentrer sur la mission qui leur est confiée : on passe du modèle hiérarchique au **management par contrat** (contrat d'objectifs; lettres de mission) → plus d'autonomie pour les managers publics
- L'Etat reste toujours en charge du **maintien de la cohésion sociale**, par ex en organisant la production des SIG et en intervenant pour limiter les discriminations et exclusions sociales
- Il maintient la **sécurité** ; en matière de **régulation économique**
- Maintien de **l'intégrité territoriale** : les espaces nationaux sont plus poreux ; les espaces transnationaux sont consolidés

Nouvelle Gestion Publique (2)

- Emergence d'une logique de contrôle :
- ➔ contrôle de régularité (ordre juridique)
- ➔ contrôle d'activité par rapport aux demandes politiques (ordre politique)
- ➔ contrôle de performance par rapport à des indicateurs définis dans le contrat d'objectif (efficacité, économie, efficience)
- ⬅ ➔ autonomie du manager ?
 - Le principal veut contrôler l'agent
 - Le contrôle est organisé à distance (par des indicateurs de performance et des tableaux de bord pour contrôler l'efficacité ; des opérations de suivi de la qualité)
 - ➔ Renforcement des ministères transversaux (budget, par ex)
 - ➔ Renforcement du suivi par les élus
 - ➔ Renforcement des sociétés d'audit et de conseil

Table 1.3 Big models—big claims: the basics

Model	Core Claim	Most Common Co-ordination Mechanism	Some Key Sources
NPM	To make government more efficient and 'consumer-responsive' by injecting businesslike methods	Market-type mechanism (MTMs); performance indicators, targets, competitive contracts, quasi-markets	Hood, 1991; Lane, 2000, Osborne and Gaebler, 1992; Pollitt, 1990
NWS	To modernize the traditional state apparatus so that it becomes more professional, more efficient, and more responsive to citizens. Businesslike methods may have a subsidiary role in this, but the state remains a distinctive actor with its own rules, methods, and culture	Authority exercised through a disciplined hierarchy of impartial officials	Dreschler and Kattel, 2008; Lynn, 2008; Chapter 4 of this book
Networks	To make government better informed, more flexible and less exclusive by working through 'self-organizing' networks rather than hierarchies and/or market mechanisms	Networks of interdependent stakeholders	Agranoff, 2007; Castells; 2010, Klijn, 2005
Governance (of which NPG is one variant)	To make government more effective and legitimate by including a wider range of social actors in both policymaking and implementation. Some varieties of governance explicitly rest on a 'network approach', and most of them emphasize 'horizontality'	Networks of, and partnerships between, stakeholders	Pierre and Peters, 2000; Frederickson, 2005; Kaufmann et al., 2009; Bellamy and Palumbo, 2010; Osborne, 2010

New Public Management

- Plus d'efficacité et d'efficience
- → indicateurs de performance
- Plus de réponses aux usagers = "clients"
- → Mécanismes de marché
- → PPP

Neo – Weberian State

Que se passe-t-il en Europe continentale comme transformation de l'AP

- **Managérialisme** : Plus d'efficacité et d'efficience ; recours à des EPP
- **Participation** : Plus de réponses aux usagers , via une culture de qualité et des processus de consultation publique;

MAIS : l'état (et les règles propres à l'administration d'un état de droit: égalité, impartialité,, droit administratif) reste un acteur distinct (autorité); légitimité de la structure démocratique;

- ➔ Hiérarchie; disciplines
- ➔ fonction publique impartiale (non politisée) qui conserve un statut spécifique ET qui développe une culture managériale (et pas seulement de culture administrative)

(..New Public Governance..)

Une administration informée et flexible mais sans insister sur les MTM.

Ouvrir l'action publique **aux acteurs non-étatiques** (y compris au niveau décisionnel, pas seulement pour la mise en oeuvre)

➔ Moins de hiérarchie

➔ Constitution de réseaux d'acteurs inter-dépendants

Quels sont les domaines de réforme ?

- **Transparence**
 - fin de la “grande muette”; use of ICT;
 - controle sur l’information sensible (ex : PPP)
- **Mesure de performance**
 - Dans des domaines variés et intégrés (DB) ;
 - à des moments variés y compris meo (outputs > outcomes)
 - à l’usage d’acteurs externes (ex: PISA)
- **Gestion financière**
- **GRH**
- **Structure organisationnelle**

Structure organisationnelle

Specialisation; coordination; décentralisation; taille

> 1980-90: spécialisation; décentralisation; taille ---

> 2000- : coordination +++

- Coordination <> hiérarchie top-down : via des mécanismes de réseau ou de marché
- Décentralisation : politique / administrative ?
Compétitive ou non ? Interne ou externe ?

Gestion des ressources humaines

Au départ : carrières statutaires; promotion par les qualifications et l'âge; statut unique

Réformes nombreuses : diminutions des salaires; du nombre de fonctionnaires; flexibilité et orientation sur les résultats; réduction des protections statutaires

Comment : décentralisation de la GRH; contractualisation; nouvelles conditions salariales

1, mobilité in/ out

2, Performance related pay

Gestion des finances

1, Budget : restrictions (crise de 2008-2010) → plus d'autorité au administration des finances / budget

Approche NPM : lien entre budget et programme / performances

Organisation de l'information budgétaire :

- Cash lines
- Comptabilité en partie double
- Valeurs actualisées; intégration des valeurs en capitaux

2, Audits et EPP

Deux paradigmes en tension

Public choice theory :
rétablir la primauté du
gouvernement sur la
bureaucratie

Controler les dépenses de l'AP (les
bureaucrates max leur budget)

Crise de la démocratie
représentative ← trop de pouvoir
pour les bureaucrate (Etat
administratif complexe, étendu,
spécialisé)

Capacité des politiciens élus de
contrôler les IAP

Managerialism : rétablir la
primauté des principes
managériaux sur la
bureaucratie

Meilleures pratiques de gestion
débureaucratisant les systèmes
organisationnels (Critique de la
bureaucratie comme mode
d'organisation; Supériorité de la
gestion privée).

Productivité par la créativité et
l'efficience

Deux paradigmes en tension

Public choice theory :

Problème bureaucratique ?

réduire le pouvoir des
bureaucrates

Problème POL <> AP ?

Le pol joue un rôle jusque dans la
mise en œuvre pour contrôler
l'AP

Problème représentation des besoins ?

Représenter les intérêts du plus
grand nombre (grâce au pol)

Managerialism : gérer..

Diminuer les contrôles excessifs et
améliorer le design organisationnel

Dichotomie entre pol/AP

Proximité aux usagers (et
concertations externes fréquentes)

Deux paradigmes en tension

Public choice theory :
réduire le pouvoir de l'AP

Centralisation : garder le leadership politique sur l'AP en renforçant le chef de l'exécutif sur le gvt et le ministre % AP

Coordination : au travers du budget, des finances, et de politiques horizontales

Contrôle de la bureaucratie pour que les politiques soient mises en œuvre comme prévues (politiser les nomination pour mieux contrôler?)

IP de performance pour EXT

Managerialism : gérer..

Décentralisation : déconcentration du pouvoir pour permettre aux managers de rencontrer leur besoin de prendre des initiatives et de gérer les opérations, la politique et des dépenses

Contrebalancer les rigidités institutionnelles, réduire la hiérarchie, donner du pouvoir aux managers de ligne;

Dérégulation : liberté du manager d'exercer son autorité sur les ressources et personnel de façon personnalisée;

Délégation ; spécialiser les entités et éviter les trop grosse organisations

IP de performance pour INT

Les paradoxes de la gestion publique

1. Autorités politiques plus stratégiques ?
<> managérialisation des PP
2. Prôner la finalité de l'action publique
<> concentrer l'attention sur l'action immédiate (outputs)
3. Multiplication des indicateurs quanti sur des éléments marginaux
<> défendre des objectifs de qualité
4. Favoriser l'autonomie de pilotage <> davantage d'ingérence des politiques
5. Favoriser un pilotage intégré pour optimiser l'efficacité de l'action publique
<> cloisonner les instances; séparer niveaux ; augmenter égoïsme instit.
6. Flexibiliser l'organisation
<> décrire les processus de travail avec précision
7. Culture de changement
<> dans un environnement de peur → apathie
8. Favoriser l'implication et la participation
<> diminuer les possibilités de liens sociaux durables
9. Culture marchande <> culture de service public

Public-Service Bargain & NPM

PBS = arrangement entre haute administration et élus politiques, qui précise les droits et devoirs de chaque partie de façon plus ou moins formelle.

Differents modèles :

- **Trustee** : fonctionnaires = acteurs autonomes (aussi bien vis à vis des politiques que des usagers)
 - Comme T. représentants de la société civile (eg. Consociational - **B**)
 - Comme T. élite légale ou technocratique (eg. **Allemagne**)
- **Agents** : fonctionnaires = au service des responsables politiques
 - A. avec délégation et autonomie opérationnelle
 - Multiple
 - Simple (**NPM**)
 - A. dirigé par l'autorité politique
 - serial loyalist (loyal au politique du moment) **UK**
 - personal loyalist

Ces modèles peuvent coexister ; Ces modèles peuvent évoluer

Ces modèles intègrent différemment les modernisations de type NPM.

	Ce que gagne la société ou le politique	Ce que gagne l'AP	Risque de tricherie de l'AP	Du politique
Conso.	AP Représentative → ciment social	AP a du pouvoir	? AP promeut la division sociale	Pol favorise un groupe
Hegélien	AP → promotion du bien général	AP a un statut et des ressources	? AP abandon de poste	Pol nie le statut
P/A – NPM	Peut blâmer AP mais il faut le contrôler ...	AP a une autonomie opérationnelle	? Refus d'endosser le blâme; échapper au contrôle; influencer les politiques	Ingérence pol dans l'AP
UK	Loyauté et compétence pour le gvt du moment	Poste permanent à l'abri du blâme; Confiance du pol	? Sabotage ou incompétence	Blâmer l'AP

Tricher ? Ou jouer franc jeu ?

Fonctionnaires	Politiques	
	Franc jeu	Trichent
Franc jeu	Equilibre coopératif	Apathie bureaucratique
Trichent	Politiciens impuissants à changer un système qui leur échappe	Blocages : pas d'arrangement stable

Public-Service Bargain & Copernic

(de Visscher 2004, 207-208)

Une révision de la complémentarité entre les deux pôles politiques et HF

- Approche normative : dissocier conception et réalisation des politiques
- D'une relation hiérarchique à une relation négociée (objectifs / ressources)
- Risques de nouvelles tensions parce que
 - Les politiques veulent responsabiliser les HF et conserver le bénéfice politique des résultats
 - Les HF peuvent porter le blâme en cas d'échec de la politique
 - Les HF veulent atteindre le niveau de performance exigé

(de Visscher et Montuelle, 2014, 132): la réforme Copernic et l'instauration des mandats à durée limitée pour les HF (= PSB Managerial?) a pour impact de :

- ne pas modifier la répartition des tâches entre ministre/cabinet/ HF
- + augmenter les contacts avec groupes d'intérêts
- ne pas modifier les relations avec le Parlement

Managerialisation et professionnels :

Les professionnels engagés dans une administration sont des « professionnels »

- ➔ Spécialisation des savoirs ; Utilisé de l'expertise; maîtrise de l'activité
- ➔ Clôture à l'entrée, partage de valeurs, identités collectives
- ➔ AUTONOMIE ! & pouvoir discrétionnaire (voir Lipsky)

Mintzberg parle d'une « **bureaucratie professionnelle** » :

- 1, décentralisation de l'autorité; autonomie forte,
 - 2, asymétrie des savoirs, faible contrôle hiérarchique, faible standardisation
 - 3, clôture professionnelle plus ou moins formalisée (code déontologique, monopole légal, organisations professionnelles plus ou moins fortes)
- ➔ Règles bureaucratiques ET régulation professionnelle des pratiques (comme garante de la qualité)

Que remet en cause le NPM ?

- ! Autonomie; (« corporatisme professionnel »)
- ! jugement discrétionnaire; <> indicateurs d'output
- ! cout propre au métier

Managerialisation et professionnels :

Peut on opposer managerialisme et professionnalisme ?

- Nouvelles interactions entre professionnels et managers
- Dynamiques concurrentielles inter- professionnelles TRES fortes
- Nouvelles formes de « bureaucratisation scientifique » (EBM)

Pressions à la managérialisation (ex: ouverture des processus et transparence)

- ➔ Redéfinir les rôles mais aussi les hiérarchies (re-stratification : en valorisant la polyvalence, les infirmières voient leurs compétences reconnues))
- ➔ Nouvelles professions émergentes (ex: gestionnaire de projet)
- ➔ Effet de contexte national : les professions se voient confirmer leur rôle de coordination (entre marché et hiérarchie) plus facilement dans les états où le rôle de « coordinateur » des groupes professionnels existants joue un rôle plus important face à une administration peu interventionniste ! (ex : HE – FWB)

Managerialisation et professionnels :

Étude de cas : le monde médical

- Transformation des institutions professionnelles
- Mouvement d'ensemble de renforcement d'agences centralisées et d'une administration de la santé (ex: KCE; EBM)
- Coordination renforcée par le biais d'instruments spécifiques (ex: cadre budgétaires; ARES)
- Contractualisation → cadre uniformisé pour organiser l'autonomie des établissements
- Utilisation d'indicateurs de gestion ou de performance → visibilité externe
- Cas particulier : des spécialités peu « valorisées » peuvent prendre appui sur la réforme managériale pour améliorer leur statut (ex : anesthésistes)

Dynamiques identitaires et changements dans l'administration publique (ref.Rondeaux)

Analyse de deux configurations de réforme de l'AP :

→ Fédéral (Copernic)

- 27 entretiens (x2) : récits de vie & incidents critiques
- Méthode de réforme : bouleversement politique; approche top/dow; consultants privés; remise en question de la réforme;

→ Région wallonne

- Réforme par fusion de deux administrations; continuité politique; méthode (faussement) participative; transversalité de la réforme; nouvelle GRH; peu de changement radical; PSB : mandats et réduction des injonctions politiques; politisation
- Enquête par questionnaires (928/2000)

De nombreuses réformes sont menées sous la bannière de NPM

- provoquent-elles des changements ?
- Ces changements peuvent ils être évalués ?
- Comment expliquer les différences d'adoption des réformes ?

Trois logiques identitaires exprimées (SPW)

Logique de service public : adhésion aux principes weberiens

Logique de managérialisme public : adhésion aux principes d'efficacité et de qualité; modernisation

Pragmatisme :

... et les démobilisés :

« Le SPW complique les choses et n'arrive à rien. On n'arrive pas à travailler, il y a trop de changement. Je pense que le SPW va directement dans un mur et je serai content quand la retraite arrivera. » -

Trois logiques identitaires exprimées (Fed)

	Service public	Pragmatisme	managerialisme
	Spécificité de SP Vocation	Affinité élective	Pas Spécificité
Missions	Satisfaction des besoins collectifs	Faciliter la vie du citoyen; être utile	Etre moteur de changement; centré sur le client
Valeurs	Egalité devant la loi; service à la collectivité	Service collectif, professionnel	Performances individuelles
Reglementer	Pour objectiver		Source de dysfonctionnement; contournable
Hierarchie	Indépendance, légitimité	Legitimité orga et technique	Décentralisation; légitimité technique
Relation au politique	Exécutant du politique Deux mondes distincts	Mal nécessaire	Complémentarité Collaboration

Le contexte organisationnel est considéré par un acteur comme dissonant / congruent % son identité professionnelle

Pragmatisme

- « *Je pense sans le moindre doute qu'il y a nécessité à renforcer l'efficiencia de l'administration. Je pense que nous devons aller très vite, très loin et très fort dans la direction de la "simplicité" administrative. **Mais** certains aménagements ont été pensés sans cohérence, d'où perte pour leur caractère opérationnel et pragmatique. Les administrations doivent quitter leur logique de tableau de bord, de pensée unique basée sur le quantifiable et le chiffrable au travers de statistiques... pour le qualitatif, c'est-à-dire tout ce qui concerne le durable, l'éthique... or, bien souvent, le processus de modernisation tend à plus de quantification. "*
- « *je me suis juré de rendre le service que le public est en droit d'attendre ! Beaucoup de personnes devraient savoir que nous faisons un travail formidable comme un médecin, un plombier ou un avocat et être fonctionnaire est un métier comme un autre. »*

Managérialistes

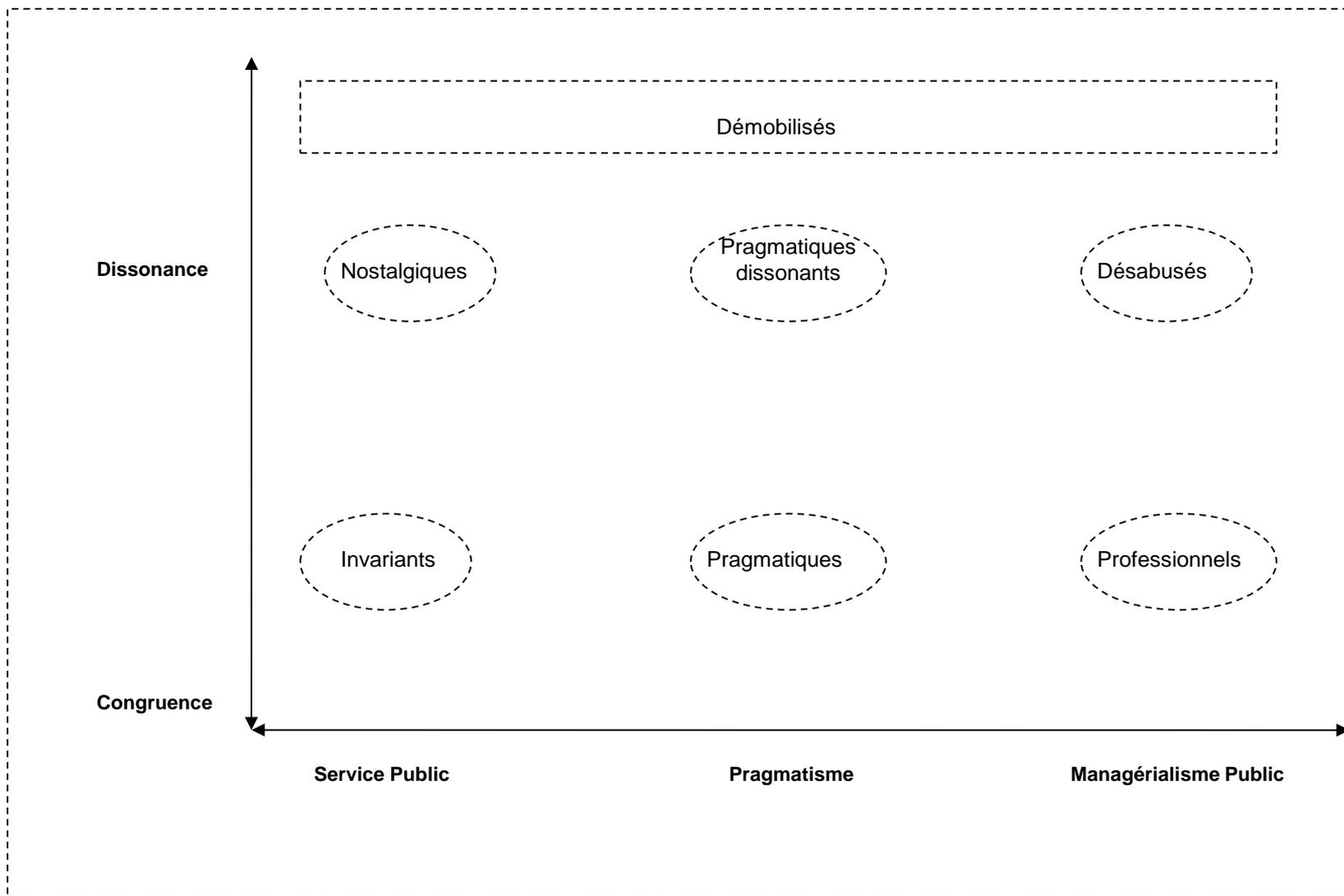
-Des convertis ?

- *« Je ne suis pas pour les organismes hiérarchiques et centralisateurs, inefficients et bureaucratiques basés sur une logique de hiérarchie pyramidale. Ces entités moribondes doivent être substituées par des plus petites entités dynamiques et autonomes mais fortement connectées et fédérées de maximum 50 personnes ».*
« Si le service public traverse cette réforme avec pour objectifs: compétence, performance, transparence et donc efficacité alors notre SPW sera un modèle socio professionnel progressiste et pourquoi pas un exemple pour d'autres entreprises. »

Service public

Des nostalgiques ?

- *“Nos supérieurs mandatés nous semblent plus tournés vers les sommets que vers nous et la limitation de la durée des mandats des hauts fonctionnaires aggrave la politisation et ne permet pas à ces hauts fonctionnaires d'avoir une vision à long terme.”*
“La motivation nous ne la trouvons ni dans le travail ni auprès de notre hiérarchie - qui serait souvent incapable de dire ce que l'on fait -mais par le fait que nous nous sentions responsables vis à vis des usagers de notre service.”



En cas de changement de modèle dominant (et des pratiques) , celui-ci est réinterprété au travers du filtre identitaire : la diversité des profils identitaires dans une orga explique les modalités de changement

- **Identité et résistance au changement ?**
 - Identité faible : non mobilisable pour le changement
 - Identité forte : peut être mobilisée, mais risque de résistance
 - Il peut y avoir des tensions entre l'identité organisationnelle et les identités professionnelles (polyphonie : elles sont multiples)
- **Identité organisationnelle pour accompagner le changement**
 - **Qui sommes nous en tant qu'organisation ? Quelle image veut donner l'organisation ?** Des caractéristiques stables / centrales et spécifiques sont proposées par le top management et concrétisées dans les dispositifs managériaux (mais il y a aussi des IO minoritaires dans l'organisation)
 - Face au projet de chgt on s'interroge sur la direction du chgt. Tout chgt est aussi une redistribution des cartes : qui perd ? qui gagne ?
 - **stratégie de communication (sense giving)** : approche fonctionnaliste pour influencer les interprétations et donner du sens :
 - **Ou augmenter les capacités des acteurs (sense making)** : considérer que tous les acteurs contribuent à créer du sens: susciter des initiatives contextualisées. Au-delà de la communication des grands plans stratégiques conceptuels / abstraits, montrer comment on va toucher localement les personnes !
 - Il faut réduire la dissonance PAS la diversité : comment organiser le travail pour arriver à combiner les intérêts contradictoires; « capaciter » les acteurs en décentralisant les décisions qui les concernent. Cela prend du temps

La logique de projet et le management stratégique

Jordan Halin, chercheur au SPIRAL

Jordan.halin@ulg.ac.be

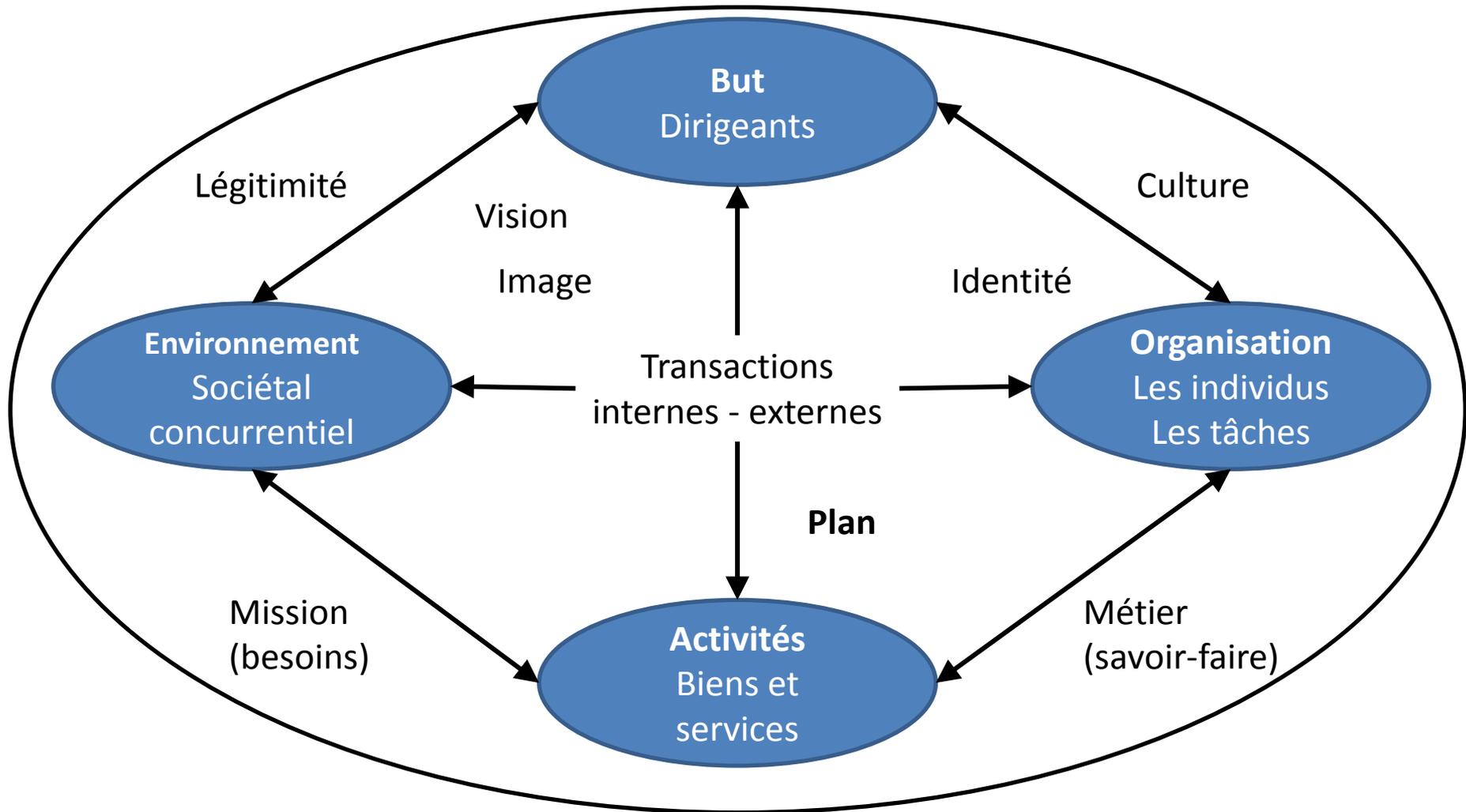
La logique de projet

- Référentiel (P. Muller): *normes, valeurs, images, relations de causalité qui donnent du sens à une politique publique*
- Référentiel global: PST
- Référentiel sectoriel
 - Plan de cohésion sociale (PCS)
 - Plan communal de développement rural (PCDR)
 - Plan d'action culturelle

Contenu d'un projet

- Analyse de contexte
- Objectifs
- Priorités
- Public-cible
- Moyens
- Evaluation

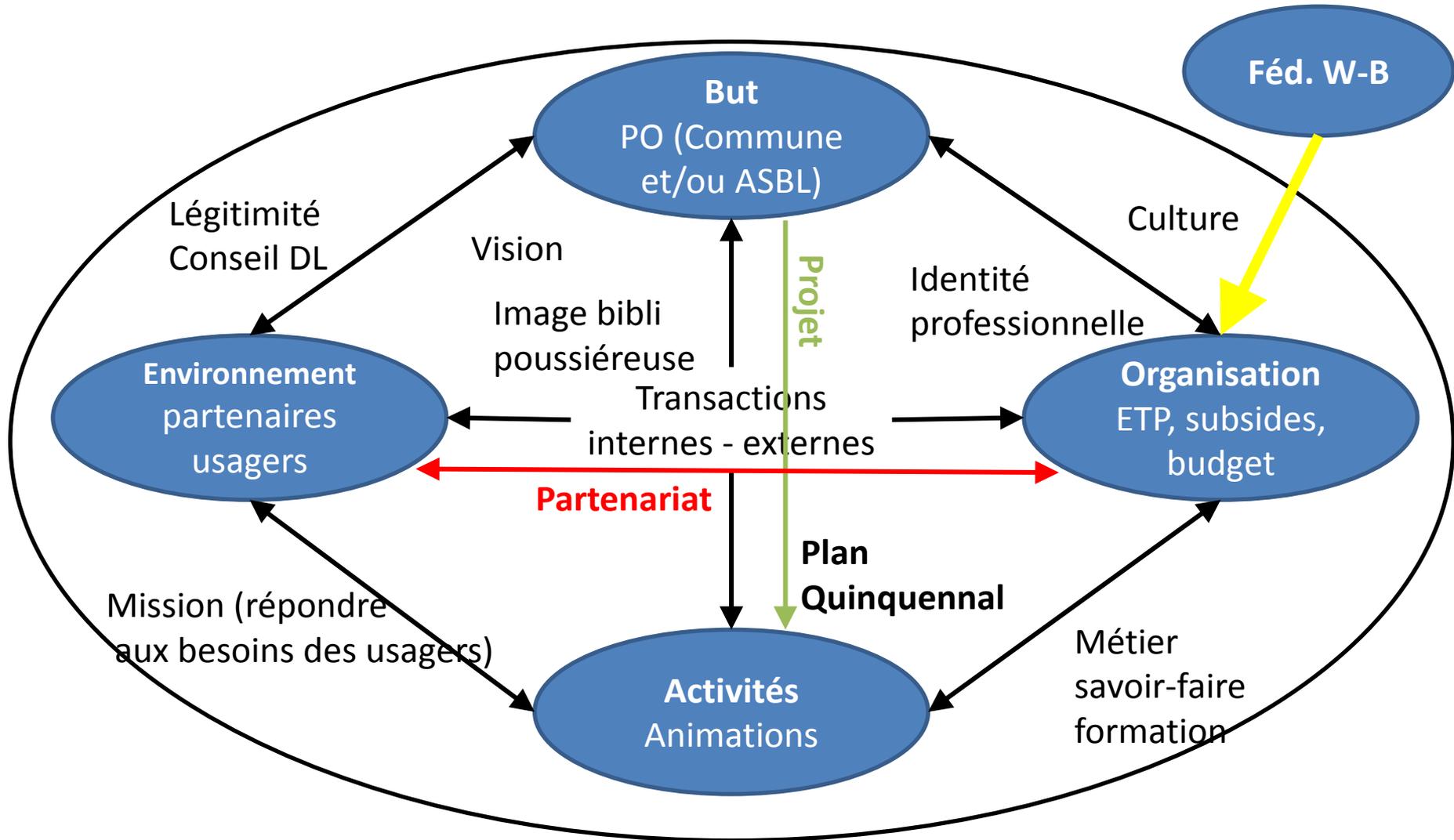
Management stratégique



Application au Réseau public de la lecture

- 2008-2009: introduction de la logique de projet par décret FWB
- Plan quinquennal de développement
- Objectif: développement des pratiques de lecture
- 1 opérateur direct par territoire
- Des opérateurs d'appui soutiennent les opérateurs directs
- Actions de médiation culturelle
- Partenariats avec les autres opérateurs culturels

Management stratégique appliqué



L'agencification: origine, tendances et impact

Damien piron – aspirant du f.R.S.-FNRS

Plan de l'exposé

- Le cadre théorique:
 - Pollitt et Bouckaert (2011)
 - Verhoest *et al.* (2007)
- Illustrations:
 - les agences en Région wallonne (Van Haeperen 2012)
 - les agences au niveau européen

1) LE CADRE THÉORIQUE

Le cadre théorique

- Pollitt et Bouckaert (2011) analysent les effets du New Public Management sur cinq pans de l'action administrative:
 - La gestion financière (réformes budgétaires et comptables, audit);
 - La gestion du personnel (carrière, promotion, unité de statut);
 - L'introduction de systèmes de mesure de la performance (« *KPI* »);
 - La transparence (« *accountability* »);
 - **La structure organisationnelle**

Les réformes organisationnelles

- Quatre aspects:
 - la décentralisation;
 - la détermination de la taille optimale de l'organisation;
 - la spécialisation;
 - la coordination

A) La décentralisation (*sensu lato*)

- Point de départ: volonté (ou non) des pouvoirs publics de décentraliser. Ce concept recouvre **plusieurs réalités**:
 - **Décentralisation politique** (division du territoire global en plusieurs entités dotées de représentants élus) **ou administrative** (la réalisation des missions administratives est confiée à des agents du pouvoir central déconcentrés)?
 - **Décentralisation compétitive** (ex: marchés publics) **ou non** (choix souverain de l'autorité politique)?
 - **Décentralisation interne** (« entre les murs » de l'administration) **ou externe** (entité extérieure à l'administration)?

B) La taille optimale de l'organisation

- « *Small is beautiful* »: image négative des grandes bureaucraties
- Les administrations publiques doivent répondre aux « 3 E »
- Pour ce faire, elle doivent être « **plates** », flexibles, spécialisées, décentralisées et de relativement petite taille
- Plutôt mis en œuvre dans les pays anglo-saxons, moins en Europe continentale

C) La spécialisation

- Définition :
 - « création, à partir de départements centraux traditionnels aux missions multiples et aux objectifs variables, quelquefois contradictoires, de nouvelles organisations du secteur public aux objectifs limités et aux missions bien définies »
- Deux variantes:
 - spécialisation **horizontale** (« scission d'organisations situées à un même niveau administratif et hiérarchique »)
 - Spécialisation **verticale** (« différenciation de la responsabilité fondée sur des niveaux hiérarchiques ») → agencification

C) La spécialisation

- **Hypothèse** « conditionnelle » : la spécialisation entraîne des gains en efficacité → création d'agences
- Cadre plus général: double distinction entre politique et administration et entre conception et mise en œuvre des politiques publiques
- **Mouvement cyclique** (« logique d'action-réaction »):
 - Modèle classique: cycle intégré
 - NPM: cycle découpé (Aucoin 1990)
 - Aujourd'hui: vers une réintégration?

D) La coordination

- **Définition:** « instruments et mécanismes visant à **renforcer l'alignement** volontaire ou forcé des tâches et des actions des organisations au sein du secteur public »
- Trois déclinaisons:
 - **Hiérarchie:** ensemble des mécanismes de coordination fondés sur l'autorité et la domination (objectifs, règles, responsabilités, etc.)
 - **Réseau:** interdépendance et confiance, développement spontané mais peut être favorisé par des systèmes d'information communs, des structures de prise de décision collective, la rotation d'emplois, etc.
 - **Marché:** mise en concurrence (encadrée) entre acteurs afin de créer des mesures d'incitation au rendement

Cas pratique

- Questions de recherche:
 - **Dans quelle mesure la coordination a-t-elle été renforcée** en réaction à la fragmentation?
 - Dans quelle mesure ces mécanismes de coordination ont-ils **effectivement** été introduits?
- Pays étudiés: Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni (pro-NPM), Suède (NPM modéré) et France (peu partisane du NPM)
- Période: 1980-2005
- Méthode statique comparative

Hypothèse théorique et résultats

Illustration 1: La spécialisation et la coordination des organisations et des cycles stratégiques : trajectoire générale hypothétique dans les pays de l'OCDE

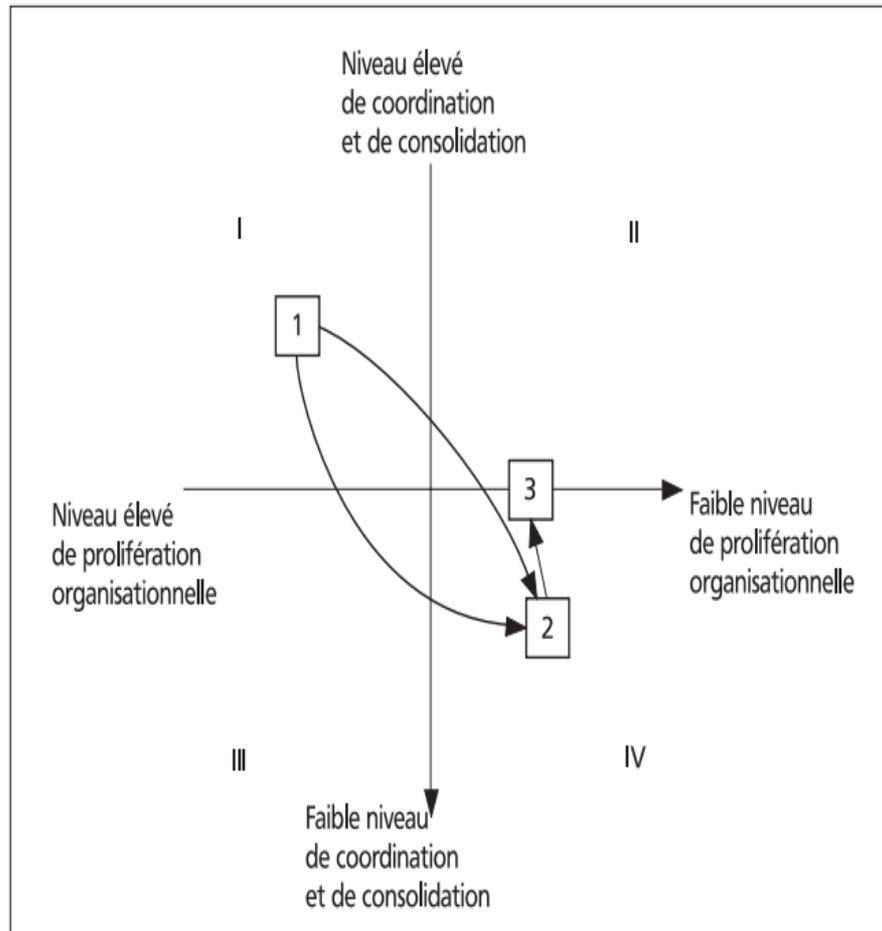


Illustration 3 : La spécialisation et la coordination des organisations et des cycles stratégiques : la trajectoire du Royaume-Uni

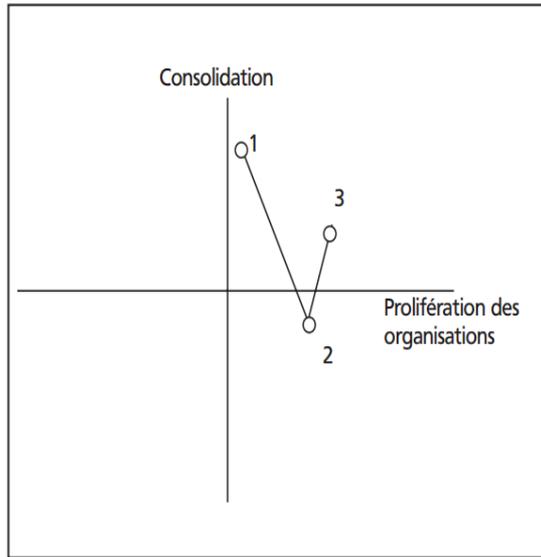


Illustration 4 : La spécialisation et la coordination des organisations et des cycles stratégiques : la trajectoire de la Nouvelle-Zélande

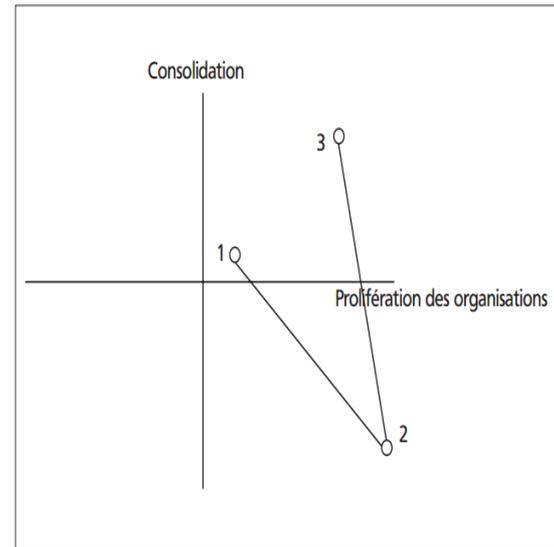


Illustration 5 : La spécialisation et la coordination des organisations et des cycles stratégiques : la trajectoire de la Suède

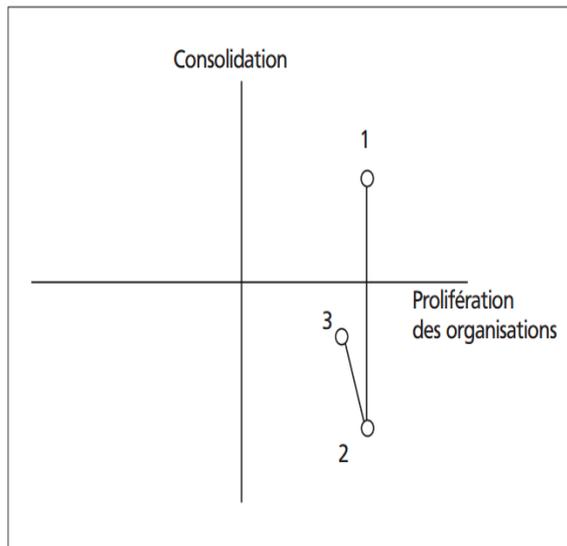


Illustration 6 : La spécialisation et la coordination des organisations et des cycles stratégiques : la trajectoire de la France

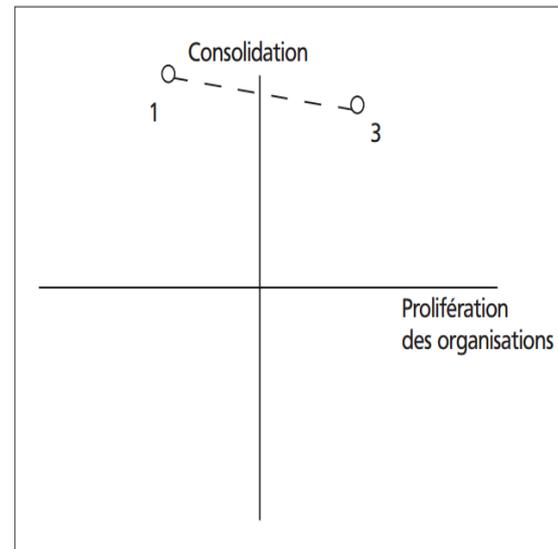
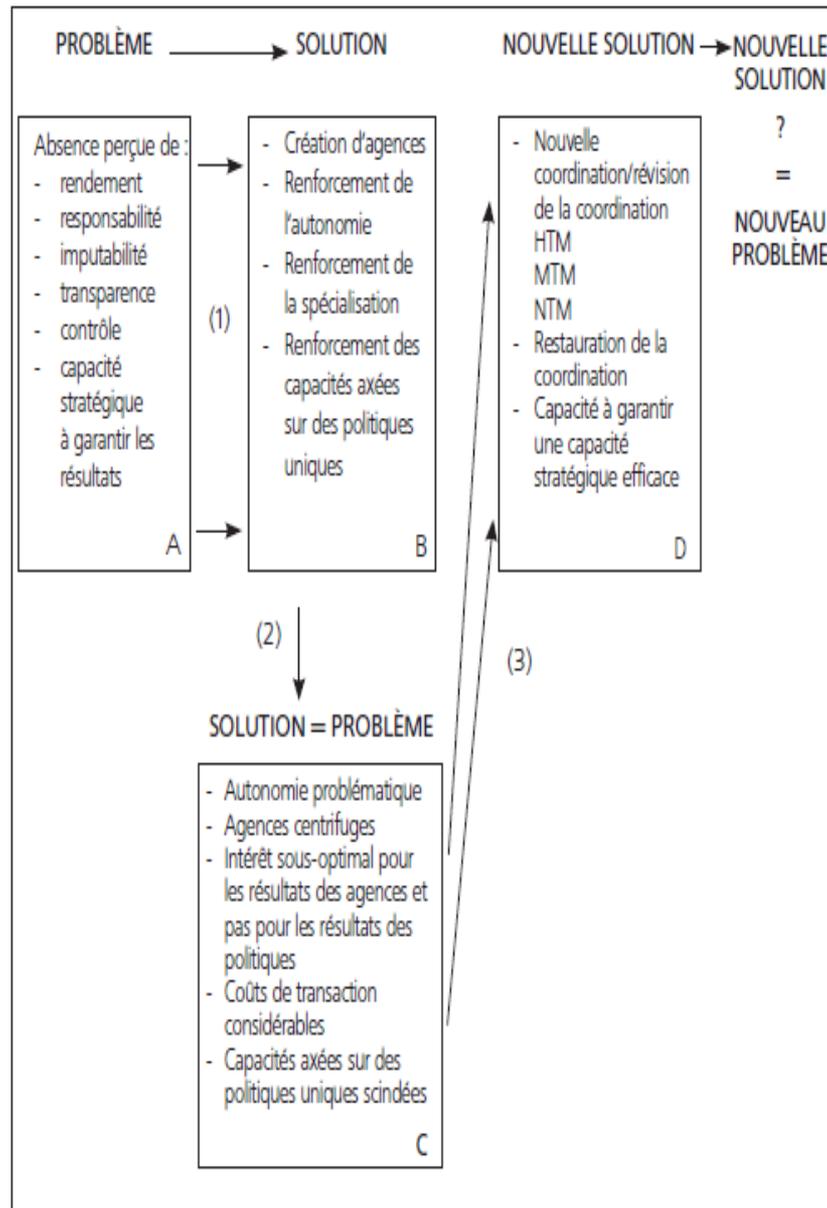


Illustration 2: Mécanisme stimulus-réponse perfectionné en matière de spécialisation et de coordination (Verhoest et Bouckaert 2005)



Observations complémentaires

- La spécialisation n'est **pas le seul moteur** à l'origine des demandes de coordination:
 - Apparition des **TIC** (Suède, NZ);
 - Coopération afin de lutter contre certains **problèmes sociaux complexes** (R-U, NZ);
 - Demande pour plus d'**efficacité** des politiques publiques (R-U, NZ);
 - Gestion des **crises**, etc.

- ➔ La spécialisation **exacerbe** le besoin de coordination inter-organisationnelle, qui lui préexiste

Mécanismes de coordination prédominants au fil du temps

- **Différences** entre pays:
 - A) Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande: MTM et NTM
 - B) Suède: approche participative et coordination informelle (NTM)
 - C) France: coordination structurelle et culturelle (HTM et NTM)

- **Évolution générale:**
 - Au départ: hiérarchie et réseaux informels
 - Affaiblissement de la hiérarchie, accent placé sur le marché
 - Recours au réseau et retour de la hiérarchie

2) ILLUSTRATIONS

Les agences en Région wallonne

- Depuis 1980: **décentralisation politique** par étapes et création graduelle d'une administration propre
- Le SPW comme exemple de **spécialisation horizontale** (SG, 1 DGT et 7 DGO, elles-mêmes divisées de plusieurs départements)
- Les agences comme exemple de **spécialisation verticale**
- **Éléments définitionnels** (Van Haeperen 2012: 84):
 - personnalité juridique propre;
 - domaine de compétences particulier;
 - (certaine) indépendance opérationnelle

Multiplication des agences

- **Multiplication** des agences en Région wallonne depuis une vingtaine d'années:
 - 1995: trentaine d'organismes
 - 2011: 60 « unités du secteur public » en Région wallonne
 - 2014: 170 « unités du secteur public » en Région wallonne (+ nuances)
- **Régimes juridiques** divers:
 - OIP de **type A**: placés sous l'**autorité** du ministre, qui établit le budget
 - OIP de **type B**: placés sous le **contrôle** du ministre, qui approuve le budget établi par les organes de gestion; **commissaire** de gouvernement; **contrat de gestion**
 - **Mais aussi**: entreprises régionales (SRWT), Sociétés anonymes de droit public (SRIW), etc.

Causes

- « Effet de mode »;
- Transfert de compétences et « *path dependence* » (ex: AWEX);
- Recherche de spécialisation (ex: SOWAER);
- Attrait budgétaire (ex: SOFICO);
- Intérêt des partenaires sociaux (ex: nouvel OIP Santé, personnes âgées, personnes handicapées);
- Intérêt politique?

Conséquences

- Évolution de la structure de l'**emploi public** (et de la culture du secteur public?) ;
- **Siloïsation** (aussi par manque d'investissement dans la coordination);
- Diffusion de l'**information et contrôle** (principal/agent): l'administration centrale n'exerce **aucune** tutelle sur les agences;
- Risque de **capture** de l'agence par ses clients;
- Difficulté de **pilotage** des politiques publiques;
- Augmentation des **coûts** (ex: services d'appui);
- Perte de **lisibilité, voire redondance** de la structure administrative

Solutions retenues

- Délégué spécial et cellule des stratégies transversales (HTM)
- École d'administration publique (NTM)
- Réunion des dirigeants d'administration, animé par le secrétaire général du SPW (NTM)
- Requalifications: réduction des structures en vue?

Conclusion

- Vers une **trajectoire similaire** à celle observée par Verhoest *et al.* (2007)?
- **Enjeu: recherche de l'équilibre entre coordination et efficacité**

Les réformes budgétaires

Damien Piron (Aspirant du F.R.S.-
FNRS)

« La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE » (2003)

- Structure (très linéaire) de l'article :
 - Introduction
 - Analyse de 7 modalités institutionnelles de la budgétisation
 - Conclusion

1. Introduction

- « Depuis le début des années 90, la situation budgétaire des pays membres de l'OCDE s'est améliorée régulièrement » (!)
- Trois **causes**:
 - Tenue générale de **l'économie**
 - Volonté politique de **discipline** budgétaire (Critères de Maastricht)
 - **Modalités institutionnelles** de l'élaboration du budget:
« Les pays membres de l'OCDE qui enregistrent des excédents budgétaires sont généralement ceux qui se sont employés le plus activement à réformer et à **moderniser** leurs mécanismes budgétaires »
 - ➔ catalogue des bonnes pratiques budgétaires

2. Les modalités institutionnelles de budgétisation

- a) Un cadre budgétaire à moyen terme
- b) Des hypothèses économiques prudentes
- c) Des techniques de budgétisation descendantes
- d) L'assouplissement du contrôle central des moyens
- e) L'accent mis sur les résultats
- f) La transparence budgétaire
- g) Des méthodes modernes de gestion financière

A) Un cadre budgétaire à moyen terme

- « Condition fondamentale de l'assainissement des finances publiques » qui implique une « véritable révolution culturelle »
 - Fixer des cibles générales (recettes, dépenses, déficit, dette)
 - Opérationnaliser ces cibles: fixer des contraintes budgétaires rigoureuses à chaque ministère et à chaque programme pour plusieurs exercices → crédibilité
 - Modalités pratiques: 3 années et cadre glissant, « documents vivants »: redéploiement de crédits, justification des modifications
 - « éviter des dépenses » en montrant leurs conséquences à MT
 - Permet aux directeurs de mieux planifier leurs activités

A) Un cadre budgétaire à moyen terme

- Difficultés:
 - Surestimation du potentiel de croissance économique (voir *infra*)
 - Ressources affectées en début de prévision considérées comme un droit acquis → difficile de revoir à la baisse
 - Montants réels ou nominaux?

B) Des hypothèses économiques prudentes

- « Première cause de dérailage des programmes d'assainissement budgétaire ». Comment améliorer?
 - Tout spécifier et tout justifier
 - Organisme indépendant chargé de recommander les hypothèses à retenir
 - Difficulté: choix politiques...
- Ex: Canada: hypothèses prudentes et fonds de réserve
- Pays-Bas: plafonnement des dépenses, deux *scenarii* (vraisemblable et prudent)
- Critique: logique de « *blame avoidance* », choix automatisés et pas assumés

C) Des techniques descendantes de budgétisation

- **Dans la pratique:** démarche ascendante, où chaque service fait état de ses besoins au ministère des Finances
- **Inconvénients:**
 - Chronophage
 - Logique de jeu: demandes initiales pas réalistes
 - Alourdissement des dépenses
 - Ne permet pas de répondre aux objectifs politiques prioritaires

C) Des techniques descendantes de budgétisation

- Les **deux temps** de la méthode descendante:
 - a) Le gouvernement fixe le volume total de dépenses
 - b) Il répartit celles-ci entre les ministères
 - ➔ Si on souhaite augmenter les dépenses d'une politique prioritaire, il faut en diminuer d'autres
- Plafonnement des dépenses mais... liberté d'affectation de l'enveloppe globale

C) Des techniques descendantes de budgétisation

- **Avantages:**
 - Freine l'augmentation rampante des dépenses: nouvelles mesures financées par transferts de crédits
 - Responsabilisation
 - Décisions « éclairées » : chaque ministère pèse l'intérêt relatif des différents programmes
- **Limites:**
 - Tradition joue contre elle
 - confiance nécessaire, qui « varie beaucoup d'un pays à l'autre » → PSB

D) Assouplir le contrôle central des moyens

- **Principe:** le responsable de chaque administration définit le dosage des moyens le plus efficace pour mener à bien les activités de celle-ci
- 3 niveaux d'**assouplissement** afin de permettre au DG de « conduire leur administration le plus efficacement possible »:
 - Dotation budgétaire globale
 - Décentralisation de la fonction de gestion du personnel → flexibilité
 - Décentralisation d'autres services généraux (ex: parc immobilier)
- **Limites:**
 - Explosion des statuts de la fonction publique
 - Coordination des politiques publiques
 - Risques de corruption

E) Porter l'effort sur les résultats

- « Changement radical » : les gestionnaires sont tenus de rendre compte de ce qu'ils font, pas de la manière dont ils le font
- Objectif recherché: gains de productivité, responsabilité
- **Difficultés:**
 - Certaines activités ne se prêtent pas bien à l'évaluation par le résultat (ex: enseignement et recherche)
 - Que mesurer: produits ou effets (*outputs* ou *outcomes*)?
 - Impact de la mesure sur le comportement
 - Risque de surabondance d'information → qu'est-ce qui compte?
 - Fiabilité et cohérence?
 - Cibles en début d'exercice ou prise en compte des tendances?

E) Porter l'effort sur les résultats

- « Enfin, cette évolution rencontre beaucoup de scepticisme, car l'accent mis sur les résultats n'est pas une nouveauté dans les administrations. On s'y essaie depuis les années 50, si ce n'est pas davantage, avec des résultats très inégaux. Ce qui permet d'être plus optimiste cette fois-ci, c'est que cet effort conditionne la suppression du contrôle des moyens: il s'y substitue, au lieu de s'y ajouter, comme c'était le cas lors des tentatives précédentes ».
- *Contra*: Stassart M. & De Visscher C., « Fondements théoriques de l'introduction des contrats d'administration dans les institutions publiques de sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/3, pp. 385-408

F) La transparence budgétaire

- Objectif au cœur du programme de « bonne gouvernance »
- Pourquoi? « Le budget est le **principal document sur l'action des pouvoirs publics** , où les objectifs sont harmonisés et concrétisés »
- Progrès dans les années 80 et 90 à la faveur des assainissement
- Trois **éléments**:
 - Diffusion systématique des données budgétaires
 - Contrôle effectif du pouvoir législatif sur les rapports budgétaires (débat, explications du gouvernement, *etc.*)
 - Participation effective de la société civile

F) La transparence budgétaire

Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE

1. Les rapports budgétaires

- 1.1. Le budget
- 1.2. Le rapport préalable au budget
- 1.3. Le rapport mensuel
- 1.4. Le rapport en milieu d'année
- 1.5. Le rapport de fin d'année
- 1.6. Le rapport préalable à des élections
- 1.7. Le rapport sur le long terme

2. Les indications particulières

- 2.1. Les hypothèses économiques
- 2.2. Les dépenses fiscales
- 2.3. Les créances et les engagements
- 2.4. Les actifs non financiers
- 2.5. Les obligations liées aux pensions des agents publics
- 2.6. Les engagements conditionnels

3. La sincérité, contrôle et responsabilité

- 3.1. La politique suivie en comptabilité
- 3.2. Les systèmes et la responsabilité
- 3.3. L'audit
- 3.4. Le contrôle du public et celui du Parlement

G) Méthodes modernes de gestion financière

- La base des droits constatés
- Quand le montant de la dépense doit-il être porté au budget?
- Cycle de la dépense:
 - a) Engagement
 - b) Ordonnancement
 - c) Liquidation
 - d) Paiement
- **Raisonnement:** s'en tenir à la base des paiements peut déformer le véritable coût des administrations publiques (ex: principe de l'ancre)
- Ex: pensions du secteur public
- Difficile à MEO: hypothèses techniques manipulables, certains coûts difficiles à évaluer (ex: enseignement, assurance sociale, etc.). Mal compris par le personnel politique?
- Uniquement coût financier? → biais.
- Limite: régime de répartition, pas de capitalisation...

G) Méthodes modernes de gestion financière

- I) La base des droits constatés
- II) Prélèvement de frais financiers: incitation à une gestion active du patrimoine
- III) Reports de crédits
- IV) Comptes rémunéré: $1/12$ du budget total versé par mois. Si dépensés moins vite, intérêt reçu. Dans le cas contraire, intérêt payé

Limites:

- Changement de culture
- Risques de myopie (actions basées sur le CT)
- Risques de thésaurisation ou de coupes budgétaires
- Déresponsabilisation

3. Conclusion

- « Les institutions doivent être de nature à favoriser et à renforcer la discipline budgétaire »
- « La route sera plus longue dans les pays où les traditions sont profondément enracinées dans le secteur public »

Les chiffres comme arguments politiques

Lundi 13 octobre 2014

Prof. Catherine Fallon

PRATIQUE de l' argumentation politique

La controverse fonde le droit

1. Le droit est dynamique et non pas un système rigide et figé
2. Il faut que les règles et leurs applications soient acceptables
3. Le droit n'est pas un système stable mais résulte d'un consensus politique et social sur une solution raisonnable dans une société en évolution
4. Le droit prend forme à travers des conflits et controverses
(« Théorie générale de l'argumentation » Perelman)

raisonnable et rationalité dans un état de droit

1. Comment obtenir ou d'accroître l'adhésion d'autrui aux thèses que l'on propose à son assentiment » dans des domaines du «du plausible, du probable, dans la mesure où **ce dernier échappe aux certitudes du calcul** »
2. Il développe la notion de **raisonnable** (opposée à l'idéal de rationalité) et une certaine approche sociologique du droit et de la connaissance: « Est déraisonnable ce qui est inadmissible dans une communauté à un moment donné ».
3. Les idées de raison et de rationalité sont rattachées à la logique et à la technique efficace, vérité, cohérence, ...
Le raisonnable est lié aux réactions du milieu social et de son évolution

La mathématisation du réel

1. La tradition philosophique occidentale est influencée par les **sciences de la nature et la géométrie** : expérience, mesure, pesée, calcul. Les mathématiques sont le langage de la science .. depuis le 17^e en Occident. Il incarne des valeurs de rigueur, exactitude, objectivité
2. « si vous pouvez mesurer ce dont vous parler et l'exprimer en nombres vous savez quelque chose de votre sujet. Si vous ne pouvez pas le mesurer, si vous ne pouvez pas l'exprimer en nombres, votre savoir est d'une espèce pauvre et insatisfaisante. C'est peut le début d'un savoir mais vos pensée ont bien peu progressé vers un état de science » (Lord Kelvin)

Les notions floues comme espaces d'argumentation

1. « **La mathématisation du réel** » : « tout ce qui n'est pas réductible à des grandeurs quantifiables est considéré comme vague et confus, étranger à une connaissance claire »
2. Le langage naturel non mathématique est porteur d'ambiguïté.
3. Les notions vagues et confuses augmentent les possibilités d'interprétation.

Au contraire de la norme quantifiée qui les restreint. Ex :

« **ivresse au volant** » $\langle \rangle$ « taux d'alcoolémie dans le sang ».

Les notions floues comme espaces d'argumentation

1. « **La mathématisation du réel** » : « tout ce qui n'est pas réductible à des grandeurs quantifiables est considéré comme vague et confus, étranger à une connaissance claire »

Question : « une opération de réduction quantitative est toujours possible, de même que la possibilité d'exhiber un indicateur. Le problème est celui de la pertinence. Comment être sûr que la perte d'information qui en résulte, relativement à une connaissance qualitative approfondie du phénomène, demeure sans effet sur le caractère fondé et adéquat aux problèmes de la décision qui sera prise ? »

La mathématisation du réel

1. Il y a trois étapes à la mathématisation :

- **classifier et catégoriser par des conventions**

- comparer les objets dans une classe donnée (**ordonner**)

- associer une qualité à un nombre → économie de langage;
précision

→ Mobiliser un argument statistique = une traduction

« le nombre de demandeurs d'emplois dans la classe x de l'ANE a diminué de 5% »

⟨⟩ « le chômage a diminué de 5% »

La mathématisation du réel

Comment construire les conventions ?

1. Délibération pour définir ce qui sera le savoir général
($\langle \rangle$ diversité des expériences individuelles. Ex : genre; mesure du chômage)
2. La construction du savoir doit être **juste** :
 1. Correspondre à la perception de la réalité
 2. S'appliquer à un problème qui mérite un traitement politique

➔ un indicateur définit une description du monde ET de l'action publique

Chiffres et arguments politiques

1. La mathématisation donne une prise sur le réel
2. Elle transforme les objets (effet épistémologique) et les termes du dialogue.
3. Mettre en chiffre en argument, c'est utiliser la force d'une représentation graphique ou imposer un terme de débat simple et difficilement contestable par les opposants → **La mise en chiffre permet de passer à un langage supposé universel**, qui s'impose à tous parce que fondé sur une discipline scientifique : « les chiffres sont formels ! ».
4. La mise en chiffre ne fournit pas seulement un reflet du monde, elle le transforme en le reconfigurant autrement
5. Mais le langage mathématique , en permettant de **saisir le réel**, contribue aussi à le **simplifier**, donnant de la réalité une image abstraite et épurée, mais aussi simplifiée et réductrice.

Chiffres et arguments politiques

1. Mais le langage mathématique modifie aussi le cadre de référence de l'action publique :
2. « On n'a pas vu les **innovations radicales** qu'implique l'application des technologies de contrôle de gestion à l'action de l'État par rapport aux modes de quantification « traditionnels ». La culture de la performance ne relève pas vraiment d'une préoccupation d'efficacité dans laquelle il s'agirait de dépenser mieux, ... »
3. Changements des pratiques de quantification, d'une logique descriptive à une logique prescriptive : il s'agit de gouverner au résultat, de remplir les scoreboards.

La valeur sociale du chiffre

Changements des pratiques de quantification, d'une logique descriptive à une logique prescriptive : il s'agit de gouverner au résultat, de remplir les scoreboards

➔ **Etat moderne**, la statistique a peu à peu produit une connaissance mathématique favorisant une prise sur le réel, en terme de territoire, de population ou de ressources

➔ Au temps de l'**évaluation**, la production de chiffres sur l'action publique entendait favoriser le développement d'une intelligence collective des acteurs engagés et favoriser des débats publics autour des choix politiques.

➔ **Approche gestionnaire** ➔ il s'agit de définir des objectifs chiffrés et des indicateurs de performance pour contrôler l'action publique et démontrer son efficacité ➔ recours aux mécanismes d'allocation budgétaire sous condition de résultats (càd Feed back automatiques) . « Une sorte de « court-circuit » se produit entre l'évaluation comme référence et la performance comme objectif. » ➔ nouvel objectif de l'administration = chercher, par tous les moyens, d'accroître la performance de ces politiques telles que mesurées par une batterie d'indicateurs.

La valeur sociale du chiffre

1. Pourquoi donner une telle valeur aux chiffres ? (Ogien) « Comment une information quantifiée au sujet d'un problème politique (...) est elle dotée d'importance par ceux qui l'utilisent ? »
2. Indépendamment de sa validité scientifique ou de sa justesse quant à la représentation de la réalité qu'il véhicule, « Le chiffre se voit doté de trois propriétés : celles **d'être vrai, neutre, incontestable** »
3. « *La première question à se poser est de réfléchir aux conditions de validité de l'argument statistique. **L'objectivité du chiffre doit être questionnée.*** ». *Quelles sont les conventions de définition et de mesure du phénomène ?*

Le fondement conventionnel du modèle mathématique

1. La force du chiffre fait oublier **le caractère conventionnel de son émergence** (Desrosières 1993, 2008) : le chiffre « circule dans l'espace public indépendamment de son procédé de fabrication et « il échappe à son créateur pour vivre une vie autonome dans l'espace social » contribuant à peupler celui-ci d'une foule d'indicateurs, échappant à toute emprise critique.
2. Le développement actuel du discours sur les indicateurs de performance et sur l'évaluation des politiques accompagne le tournant « néo-libéral » des dernières décennies (voir Desrosières) dont l'idéologie est fondée sur « **l'hégémonie supposée de la rationalité individuelle** »

Deux modèles de gestion publique

Construction de connaissance et délibération démocratique : importance pour la construction des politiques et du débat public par la prise sur le réel que permettent les statistiques (Desrosières, ???) : comment parler de la pauvreté sans statistiques ?

« La statistique publique et, au-delà l'appareil public d'enquêtes, d'études et de recherches sont les producteurs dominants de cette base de connaissances. Cette production demande un immense travail par lequel s'élaborent des concepts, des catégories statistiques, des questionnements concrétisés dans des questionnaires, des enquêtes (méthodes, échantillonnage), un appareillage de conventions de mesure. »

➔ Accord de convention : *« chacun doit pouvoir se dire quand il prend connaissance des données produites : « oui c'est bien cela qui se passe et il est juste socialement de s'en préoccuper »*

Deux modèles de gestion publique

prédétermination du tableau de bord et gestion par la maximisation de la

performance: le chiffre contribue à encadrer l'action, restreindre les choix ouverts à la délibération collective. les indicateurs sont devenus le rouage politique et fonctionnel d'un nouveau mode de gouvernementalité.

« La performance est la capacité à atteindre des résultats prédéfinis. La démarche de performance est le dispositif de pilotage ayant pour but d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers des résultats prédéfinis »

➔ *incitation directe à l'adoption d'un comportement rationnel de maximisation du score, tel que mesuré par les indicateurs. L'enjeu n'est plus d'améliorer réellement les situations (ce réel étant constaté par des méthodes d'enquête et de recueil de données qui privilégient une connaissance véritable des situations de vie et de travail), mais d'obtenir la performance quantitative souhaitée, quelle qu'en soit la méthode.*

➔ « une stratégie de communication politique centrée sur l'affichage de résultats quantitatifs, autrement dit sur une utilisation politique de l'argument statistique. »

La gestion administrative par les chiffres (NPM)

La mise en place d'indicateurs de performance a un effet sur l'administration :

- 1, Tableaux de bord (indicateurs de situation, d'activité, de ressources) organisé dans une logique de centralisation mais input décentralisé (risques de manipulation)
- 2, Centralisation qui renforce le « middle management »
- 3, Les données peuvent provoquer une réorientation des pratiques (faire du chiffre)
- 4, les chiffres peuvent mettre à l'épreuve les identités professionnelles

→ **Problèmes** : les mauvais indicateurs chassent les bons

→ **Problèmes** : Les indicateurs mobilisent-ils des données / conventions comparables d'un endroit à l'autre (benchmarking) ?

→ **Problèmes** : *la normativité cachée au sein des batteries d'indicateurs par une description du monde tel qu'il devrait être. Cette normativité n'est pas véritablement débattue, car elle est incorporée dans une matière hautement technique pour le profane (ainsi que pour les élus ou les bureaucrates) : celle du choix des indicateurs, de leurs modalités de calcul, des sources statistiques utilisées pour les mesurer. Elle est dissimulée.*

Il existe, en fait, **deux registres de la représentation politique, et non un seul.**

1, Le seul pris en compte habituellement est le registre de la représentation des intérêts par les partis politiques, les organisations collectives, les associations, les groupes d'intérêt, etc.

*2, Or l'emploi systématique de batteries d'indicateurs, de tableaux statistiques à des fins politiques révèle qu'il existe un second registre, celui de **la représentation cognitive des situations**. Ces méthodes déterminent, dans la préparation des décisions budgétaires, la représentation cognitive de la situation à traiter. Elles orientent ainsi la décision publique dans des directions et vers des objectifs précis, qui n'ont fait l'objet d'aucun processus collectif de délibération démocratique*

➔ (Ogien 2010) : Pour renforcer la démocratisation de l'action publique, il ne suffit pas de déclarer la disponibilité des chiffres, il faut aussi mettre en débat le dispositif de recours au chiffre pour la construction de statistiques (statactivisme ou association « Pénombre ») ou pour son utilisation.

La gestion administrative par les chiffres (NPM)

Les réformes dans l'administration : deux tendances contradictoires :

1, Donner plus de pouvoir aux politiques et diminuer le pouvoir laissé aux fonctionnaires

- contrôler
- centraliser
- coordonner

2, Laisser les fonctionnaires gérer l'administration et les politiques publiques.

- déléguer
- décentraliser

Dans la réalité, ces deux tendances apparaissent et provoquent des effets contradictoires

Les paradoxes du NPM

Distinguer stratégie/opérations	Renforcement du contrôle politique
Se rapprocher des usagers	Diminuer les moyens à disposition de l'administration Renforcer la logique
Discours de flexibilité / autonomie / prise de risque	Procédures plus strictes / centralisation des décisions Concentration de l'attention sur la mesure (ce qui est mesurable)
Déconcentration	Centralisation
Discours égalitaire	Augmentation de la différence entre cadre / employés
Discours sur la motivation et l'implication des employés	Mesures individuelles : Individualisation et mise en concurrence

Le cas de la dette publique

UN CHIFFRE EN DÉBAT

CONTROVERSE AUTOUR DE LA DETTE WALLONNE

Damien Piron – Aspirant du f.r.s.-fnrs

1) Introduction

- Pilotage des finances publiques à partir d'indicateurs chiffrés... dont la **construction** doit être analysée
- **Controverse** à propos du montant de la dette wallonne
- **Objectif?** Retracer la séquence **d'épreuves** qui a mené l'ICN à requalifier la plupart des organismes para-publics wallons à l'intérieur du périmètre des administrations publiques (S.1312)

2) Enjeu du débat

- Quelle **convention** appliquer pour calculer la dette wallonne?
- Quelle **définition** du secteur public (S.1312) adopter?
 - a) Autorités régionales: point de vue juridique
 - b) Eurostat: point de vue économique
- « Il n'existe aucun critère (de vérité ou d'efficacité) qui s'impose **irrévocablement** aux acteurs. Les nécessités sont construites, consolidées et garanties (plus ou moins bien) par des **rappports de force** » (Callon, 2006: 155)

3) Les institutions de comptabilité nationale

- **Eurostat:** de « coordinateur » à « vérificateur » :
 - 1992: SEC comme référence
 - 2005: « visites de dialogue »
 - 2010 : accès aux comptes de **toutes** les entités publiques
 - 2011: sanctions financières possibles
- Instance statistique belge: l'Institut des Comptes nationaux (**ICN**):
 - Émanation de la BNB, de l'INS et du BFP
 - Pas de représentation des entités fédérées dans le CA
 - Peu de personnel

4) Rétroactes (I)

- Controverse longtemps confinée à **deux arènes à faible visibilité**
- 2008: interrogations sur la classification institutionnelle de la Sofico, de la SRIW et de la Sowalfin
- 2010: comptes et classification institutionnelle des sociétés régionales d'investissement + échéancier
- 2012: requalification des sociétés régionales d'investissement, principe de prudence et « *upstream dialogue visit* » à la Région wallonne (pouvoirs locaux, périmètre du secteur public et garanties)

4) Rétroactes (II)

- Mars 2013: l'ICN reclasse – provisoirement – la Sofico et la SRIW dans le S.1312
- Septembre 2013: décision confirmée et ajout des *Invests*
- « La question de la réalité est liée à la solidité de ce réseau [...]. **Plus il est étendu et dense, plus il est réel** » (Desrosières 1993: 9)
- **Fragmentation progressive** du réseau sur lequel s'appuyait le gouvernement wallon

5) L'audit de la Cour des comptes (I)

- « 25^{ème} cahier d'observations de la Cour des comptes au parlement wallon », 17 décembre 2013
- Audit sur la dette « **consolidée** » de la Région au 31 décembre 2012:
 - Dette à long terme de la **Région**
 - Dette à long terme des **OIP et sociétés publiques reprises** dans le périmètre de consolidation: liste BNB 09/12 + SRIW et Sofico + « autres sociétés, **hors périmètre**, [agissant] pour le compte de la RW » → missions déléguées et « garanties régionales » (i. e. financements alternatifs)
 - **Engagements de remboursement** de la Région

5) L'audit de la Cour des comptes (II)

Composantes de la dette à long terme consolidée	Montant
1) Dette à long terme de la Région	7.128,7
- <i>Dette directe et dette reprise</i>	5.459,9
- <i>Dette indirecte</i>	797,0
- Dette Fadels	790,2
- Leasings financiers immobiliers	81,6
2) Dette à long terme des institutions consolidées	1.301,3
- Dette des institutions consolidées (Fiwapac, TEC, Sofico, etc.)	1257,3
- Leasings financiers immobiliers	44,0
3) Engagements de remboursement de la Région	2.808,0
- Engagements de remboursement du CRAC	2.197,4
- Engagements de remboursement de la Sowafinal	610,6
Total	11.238,0

6) La polémique

- **Désectorialisation** de la controverse
- 3 phases

Le montant réel de la dette wallonne selon la Cour des comptes

Pour le ministre wallon du Budget André Antoine (CDH), la dette régionale se monte à 6,25 milliards d'euros. « Faux ! », rétorque l'opposition libérale, qui parle d'un montant supérieur à dix milliards. Dans son 25^e cahier d'observations transmis au parlement wallon, la Cour des comptes tranche la question en un seul tableau récapitulatif : la dette à long terme consolidée de la Région est de 11,237 milliards d'euros, soit près du double de ce qu'annonce le gouvernement régional. Cette différence énorme s'explique par le fait que la Cour des comptes intègre dans son calcul des institutions régionales « satellites ». Et regrette au passage que l'exécutif ne donne pas une analyse exhaustive de la situation financière de la Région. ■

7) Le dénouement de la controverse

- La polémique **rebondit** sur la controverse:

Les comptes régionaux sous la loupe d'Eurostat

FINANCES L'Office européen des statistiques s'interroge sur la manière dont les Régions comptabilisent leur dette

Eurostat s'interroge sur la manière dont les Régions comptabilisent leur dette. L'information, révélée jeudi par nos confrères de *LEcho*, a été confirmée par l'Office européen des statistiques, qui est également chargé de vérifier le respect par les États (et les Régions) des règles de comptabilité publique.

Des réunions, organisées par l'Institut des comptes nationaux, devaient avoir ces jeudi et vendredi. Mais Eurostat refuse d'en dire plus tant que les discussions sont en cours.

De quoi s'agit-il ? Pour la Flandre, Eurostat viserait les partenariats public-privé, par lesquels l'autorité publique fait appel à des prestataires privés pour

financer et gérer des équipements assurant ou contribuant au service public – par exemple, des travaux d'infrastructures, comme le ring de Gand, ou des écoles.

De bonnes sources au sein du gouvernement flamand, l'on assurait jeudi que le problème était réglé. Et l'on pointait en réalité des erreurs de la Région wallonne, qui aurait incité l'Office statistique européen à passer en revue l'ensemble des budgets régionaux. Bref, circulez... et allez plutôt voir au sud.

Côté wallon, Eurostat douterait que les activités (et donc les dettes) des plusieurs sociétés pararégionales – telles la Sowaer, qui chapeaute les aéroports wallons, ou Sowalfin, qui est notamment en

charge des aides aux PME... – aient été correctement intégrées dans le périmètre budgétaire wallon.

Des contrats de leasing pour une série de bâtiments seraient également dans le collimateur de l'Office européen des statistiques. Le leasing, ou crédit-bail, est en effet une technique de financement qui peut flatter un budget.

Via un contrat de leasing, une entreprise, généralement financière, met à la disposition d'un agent économique (public ou privé) un bien, moyennant une redevance (un « loyer »), pendant une période déterminée, au terme de laquelle le « locataire » peut acquérir le bien. Dans l'intervalle, la dette associée à l'immeuble n'est évidemment pas re-

prise dans son bilan.

Jeudi soir, au cabinet du ministre wallon du budget, on se refusait à tout commentaire, expliquant n'avoir jusqu'à présent reçu aucune communication officielle d'Eurostat.

Le « périmètre » de la dette, sujet hautement sensible

La question du « périmètre » de la dette wallonne est un sujet hautement sensible. Dans son 25e cahier d'observations, la Cour des comptes précisait ainsi que la dette à long terme consolidée de la Région était de 11,2 milliards d'euros – et non de 6,25 milliards, comme le répétait l'exécutif.

En cause : la « consolidation », dans le

périmètre de la Région, des comptes (et donc des dettes) d'organismes satellites : la Sofico (financement des autoroutes) ; le Crac (le centre d'aide aux communes) ; ou encore la Sowafinal (zonings).

Selon nos confrères, Eurostat aurait également des questions à poser à la SRIW, le bras financier de la Région, qui désormais devra également être consolidée dans les comptes publics wallons.

En ce qui concerne Bruxelles, les questions porteraient sur la Société régionale d'investissement bruxelloise (SRIB). Contactée par nos soins, la porte-parole du ministre du Budget précisait simplement que la réunion avec les représentants d'Eurostat se tient ce vendredi. ■

D. B.

7) Le dénouement de la controverse(II)

- Visites d'Eurostat (02/2014)
- Comptes des administrations publiques (04/2014)

La dette wallonne atteint finalement 12,5 milliards

■ L'ICN a dû recalculer la dette belge. Elle dépasse désormais les 100% du PIB.

L'Institut des comptes nationaux (ICN) a publié hier les chiffres de la dette belge pour l'année 2013, la plaçant à 101,5% du Produit intérieur brut (PIB), en hausse de 0,4 point par rapport à l'année précédente. Au-delà, donc, du seuil de 100% que la Belgique s'était engagée à ne pas dépasser auprès de l'Union européenne (UE).

Ce nouveau calcul fait suite aux remarques et questions de l'institut européen Eurostat après le rapport de la Cour des comptes qui révélait, fin 2013, que la dette wallonne était plus élevée qu'annoncée par le ministre du Budget, André Antoine (CDH). La Cour des comptes plaçait la dette wallonne à un peu plus de 11 milliards d'euros. Des chiffres contestés tout d'abord par le ministre Antoine, reconnaissant par après la réalité du calcul de la Cour mais annonçant que la nouvelle donne n'aurait aucun impact sur la dette belge.

La dette wallonne double en cinq ans

Manifestement, c'était aller un peu vite en besogne puisque le rapport de l'ICN confirme bien l'impact sur la dette belge. Pour l'instant, on ignore si

l'UE infligera une sanction à la Belgique pour ce dépassement.

On apprend par ailleurs que l'ampleur de la dette wallonne annoncée par la Cour des comptes est plus importante encore que les 11,2 milliards qui, fin 2013, avaient mis le Parlement wallon en émoi, provoquant la colère de l'opposition MR qui avait traité le ministre Antoine de "menteur" lors d'une séance de commission du budget particulièrement épiquée.

Pour l'ICN, la dette wallonne est en fait estimée, fin 2013, à 12,5 milliards d'euros, soit 1,3 milliard de plus qu'annoncé. A titre informatif, toujours selon l'ICN, la dette wallonne atteignait 12,1 milliards en 2012, 11,2 milliards en 2011 et 10,3 milliards en 2010. En 2008, elle s'élevait à 6,3 milliards d'euros. La dette wallonne a donc quasiment doublé en cinq ans. "Je maintiens ce que j'ai toujours dit, il s'agit de dépenses d'investissements qui deviennent des dettes. C'est comme si vous achetez une maison et que le remboursement était impacté sur une seule année. Pour moi il y a une interpellation. Quelle seront nos capacités d'investissements pour l'avenir ? Pour le reste, c'est la sérénité, ce sera juste un débat de campagne électorale", précise André Antoine (CDH).

Le rapport de l'ICN aborde également la question du déficit. On apprend que la Belgique est parvenue à respecter son engagement européen en limitant celui-ci à 2,6% du PIB en 2013. L'Union européenne avait fixé un objectif de 2,7% à la Belgique, qui avait ainsi évité de justesse une amende dans le cadre de la procédure de déficit excessif ouverte contre elle. Début 2013, la Commission avait accepté de lâcher un peu de lest à-vis de la Belgique en matière de déficit excessif, à condition toutefois de maintenir sa dette sous la barre des 100% du PIB. Le gouvernement fédéral avait notamment cédé fin 2013 ses parts dans BNP Paribas Fortis pour atteindre cet objectif.

Le MR avait traité le ministre Antoine de menteur lors d'une séance de commission.

Un risque de sanction

Il reste à voir comment réagira l'UE après ce nouveau calcul de la dette belge. Pour André Antoine, la Belgique ne devrait pas être sanctionnée.

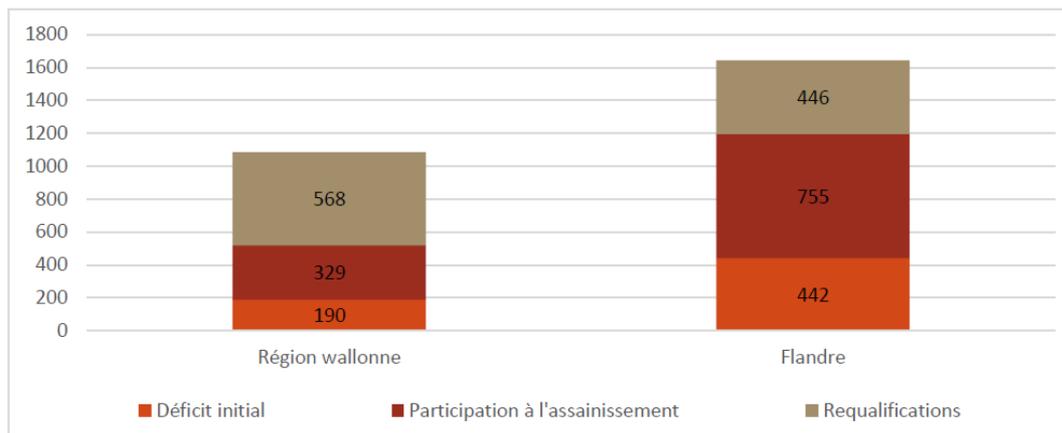
Si on se penche plus précisément sur le déficit wallon relayé par l'ICN, on constate que le solde de financement de la Wallonie pour 2013 est en déficit de 252,9 millions alors que l'objectif du gouvernement wallon était de 110 millions.

Stéphane Tassin

8) Les conséquences...

- Conséquences **budgétaires**:

Graphique 4 : composantes du déficit à politique inchangée de la Région wallonne et de la Flandre en 2015 (en millions d'euros)³⁶



- Conséquences sur la **politique économique**: fin des financements alternatifs? Quelle politique d'investissement?
- Conséquences **organisationnelles**: frein à l'agencification?

9) Conclusion

- Requalification par l'ICN d'un grand nombre d'organismes parapublics wallons à l'intérieur du périmètre des administrations publiques (S.13)
- Fruit de nombreuses **épreuves à l'issue incertaine** (prérogatives et visites d'Eurostat, rapport de la Cour des comptes, polémique, etc.).
- Le « réseau » sur lequel s'appuyait le gouvernement wallon se fragmente progressivement sous la pression d'Eurostat
- Une norme technique, des conséquences politiques...

Gestion des compétences

**“compétences = caractéristiques
comportementales d’un individu en relation
directe avec l’accomplissement efficace ou
remarquable d’un travail”**

**(approches relationnelles; leadership;
attention aux objectifs; ... sont les dimensions
de ces nouveaux standards)**

Table 2 – Difference Between a Functional and a Competency-Based Approach to HRM

Functional approach	Competency approach
<i>Job description</i>	<i>Competency profile</i>
What is done? Cluster of core tasks and functional requirements (knowledge, skills, responsibility)	What is done, why and how? Cluster of core tasks and competency requirements (knowledge, skills, personality, attitude, values and norms, incentives)
<i>Selection</i>	<i>Selection</i>
How is the person? Selection in order to realise a fit between the function and the individual Selection in order to fill a vacancy Selection criteria based on the current function Selection criteria focusing on knowledge, personality, and attitude	How does the person function? Selection in order to realise a fit between the individual and the organisation Selection with a view of growth and development of an organisation in the long term Selection criteria based on the future Selection criteria: knowledge, personality, and attitude, but also skills, values, and behaviour
<i>Development</i>	<i>Development</i>
Development of knowledge Aimed at hierarchical promotion With a view of raising job skills	Development of knowledge, ability, and willing Aimed at horizontal mobility Aimed at the maximum use of human potential With a view of developing skills and behaviour
<i>Appraisal</i>	<i>Appraisal</i>
Focus on functioning in the job Focus on dedication	Focus on functioning in the job, performance, results, and potential Focus on behaviour
<i>Reward</i>	<i>Reward</i>
Pay according to the job	Pay according to work

Gestion des compétences

Nouveau mouvement dans le secteur public :

- C'est l'individu qui importe plus que l'organisation
- Approche par les compétences (inputs) mais pas par le diplôme
- Compétences comprises comme levier du changement
- Alors que les compétences professionnelles et techniques étaient au coeur de la gestion bureaucratique
- Comment intégrer les compétences de mise en réseau (réseaux politiques, parlementaires, ministériels)

Gestion des compétences

Nouveau mouvement dans le secteur public :

- recrutement, formation, succession, évolution de carrières
- Encore limité pour “pay for merit”
- Difficile de faire accepter une gestion centralisée des compétences aux agences décentralisées

Pourquoi un tel changement ?

- 1, recrutement des managers (processus + souple)
- 2, gestion plus intégrée
- 3, pour mettre en place un changement plus ample

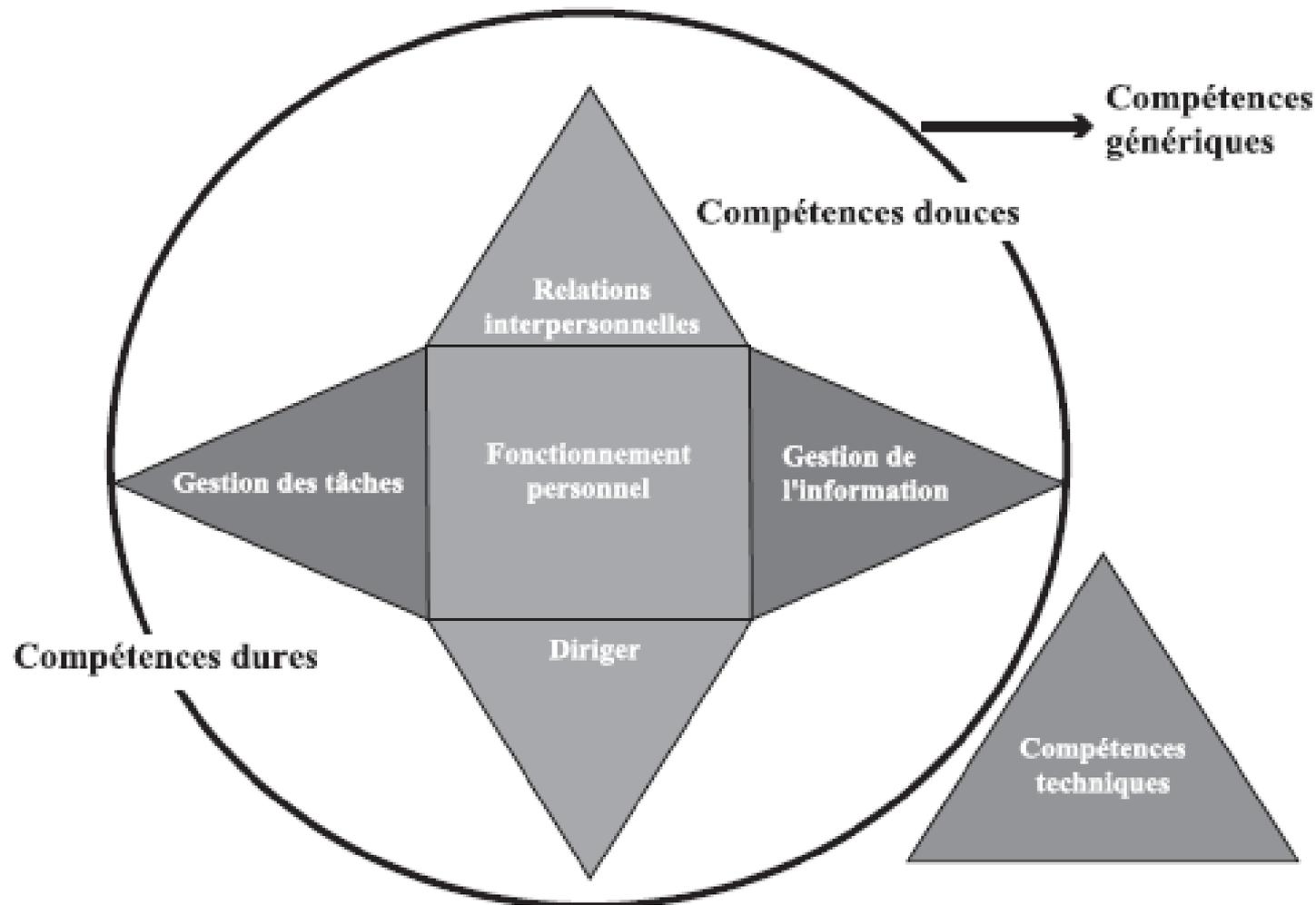
En Flandre

- **Continuité % expérience PLOEG**
- **Lier compétences / pay (mais PLOEG était lié aux performances = outputs)**
- **Agencification et managérialisation des organes périphériques : les choix stratégiques et politiques sont centralisés (common GRH)**
- *Client – reliable – collaboration-continuous improvement*

Au Federal

- **Rupture (structure, GRH, role de l'AP au niveau politique <> cabinets)**
- **Mettre à l'épreuve la haute administration**
- **Modèle importé du secteur privé**
- *Info – tasks – leadership – relations – personal*

Figure 2 : Le « modèle de compétences 5 + 1 »



Les compétences génériques sont celles qui sont plus ou moins nécessaires dans chaque fonction et ne sont pas directement liées à un travail particulier (Elles sont spécifiées dans la figure n° 3). Les compétences techniques allient des connaissances et un savoir-faire particuliers requis pour des travaux spécifiques. Il n'existe pas pour elles de modèle général.