

**/ LE GRAND  
LIVRE DU  
MANAGEMENT  
PUBLIC/**



# / LE GRAND LIVRE DU MANAGEMENT PUBLIC/

SENS ET PERFORMANCE, MODERNISATION ET ÉVALUATION,  
DÉFIS ET LOGIQUES D'ACTION

**Annie Bartoli // Cécile Blatrix**

**5<sup>e</sup> édition**

**DUNOD**

Couverture : Studio Dunod  
Suivi éditorial : Innocentia Agbe et Églantine Assez  
Fabrication : Martine Pierron  
Mise en pages : Belle Page

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2022

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff  
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-083724-3

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	VII
<b>PARTIE 1 ENJEUX, SENS ET CONTOURS</b>	1
INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1 LES ORIGINES DU MANAGEMENT PUBLIC	5
CHAPITRE 2 QUEL CHAMP D'APPLICATION POUR LE MANAGEMENT PUBLIC ?	31
CHAPITRE 3 DÉFIS ET LÉGITIMITÉ	63
<b>PARTIE 2 QUELS PROCESSUS DE MANAGEMENT POUR LES ORGANISATIONS PUBLIQUES ?</b>	103
INTRODUCTION	105
CHAPITRE 4 PERFORMANCE ET QUALITÉ	107
CHAPITRE 5 FONCTIONS ET PROCESSUS DE MANAGEMENT	149
CHAPITRE 6 L'APPROCHE STRATÉGIQUE	183
<b>PARTIE 3 SPÉCIFICITÉS DU MANAGEMENT PUBLIC FRANÇAIS</b>	221
INTRODUCTION	223
CHAPITRE 7 UNE DOUBLE COMPLEXITÉ	225
CHAPITRE 8 LES PROCESSUS DE CHANGEMENT : QUESTIONS DE FAISABILITÉ ET/OU DE SENS ?	257
CHAPITRE 9 LES NOUVEAUX AXES DE MODERNISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES	307
CONCLUSION GÉNÉRALE	355
BIBLIOGRAPHIE	359
INDEX	381



# INTRODUCTION GÉNÉRALE

**Q**ui ne se sent pas concerné, directement ou indirectement, par le fonctionnement des organismes publics ? Nous sommes tous citoyens, usagers, habitants, contribuables, patients, abonnés, allocataires, voire consommateurs et clients des services publics. Parfois aussi, certains d'entre nous sommes, en outre, agents publics ou fonctionnaires. À l'un et/ou l'autre de ces titres, notre regard n'est jamais neutre, et rarement distancié ; chacun ou chacune a sous le coude une petite anecdote à raconter sur tel dysfonctionnement vécu, tel service apprécié, ou telle situation surprenante qu'il ou elle a expérimenté(e)... Les exemples sont multiples, les analyses nombreuses et variées. Quant aux journaux, magazines, ou sites en ligne, ils débordent de sondages sur la relation entre les citoyens et les services publics, ou d'entrefilets sur les projets contrariés ou prometteurs de telle ou telle administration. L'activité publique est donc partout, et nous l'approchons peu ou prou quotidiennement.

Bien entendu, on imagine implicitement que tout ceci doit être géré, ou devrait l'être, et que des entités aussi nombreuses et importantes nécessitent des processus internes complexes. Pourtant, l'expression « management public », longtemps décriée et désormais régulièrement utilisée tant par les praticiens que par les chercheurs, continue de rester ambiguë. Elle évoque des considérations diverses et hétérogènes, pour le meilleur et pour le pire, allant de la solution miraculeuse à la dégénérescence... Elle est entendue tantôt comme un synonyme de privatisation ou de « marchandisation » des administrations, et tantôt comme une source potentielle de revitalisation des politiques et de l'action publiques, avec parfois des connotations venues d'outre-Atlantique porteuses d'attraction autant que de rejet...

Objet de diabolisation sémantique, phénomène de mode ou démarche opportune ? Le management des organisations publiques représente aujourd'hui un concept à la fois incontournable et restant encore, en grande partie, méconnu.

Ce livre avait été écrit initialement, dans sa forme première, par une chercheuse en sciences de gestion, et enrichi depuis sa quatrième et précédente édition des apports d'une co-auteure en science politique, afin de croiser les regards de deux disciplines importantes dans le champ de l'action publique. Il est ainsi entièrement actualisé et complété près de 26 ans après sa première parution, et présente un état des conceptions, des pratiques et des nombreuses évolutions en matière de management dans le secteur public (administrations d'État, collectivités, établissements hospitaliers, entreprises et organismes publics ou non-marchands, etc.). Il montre, à partir de réflexions et d'illustrations, qu'il existe des spécificités dans le fonctionnement des organismes publics, particulièrement en France mais sans exclusive, ce qui interdit toute transposition

directe de théories et méthodes conçues dans d'autres sphères. Son ambition est d'aider au développement d'un management propre au secteur public qui reposerait sur une conceptualisation rénovée et adaptée au contexte, afin de repenser utilement la conception et la mise en œuvre des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des unités de ce secteur.

La première partie définit les enjeux, le sens et les contours du management public. Elle est essentiellement conceptuelle, descriptive et réflexive. Elle présente un panorama des informations essentielles, ainsi que des discours et représentations sur le sujet, dans une perspective historique, institutionnelle et organisationnelle notamment. L'enjeu du management public est mis en évidence, notamment par le rappel de données chiffrées, réglementaires et factuelles. Après une étude des dynamiques à l'œuvre depuis les fondements bureaucratiques des systèmes administratifs, la désormais traditionnelle question de la légitimité du management dans le secteur public est posée, pour être ensuite dépassée. Les multiples réformes initiées et plus ou moins mises en œuvre dans le contexte public français sont pour la plupart repérées et analysées, tout en mettant en exergue leurs impacts, positifs, mitigés, ou contre-performants selon les cas. Après avoir levé un certain nombre d'ambiguïtés sur le sens des mots et leurs paradigmes sous-jacents en fonction des rationalités en présence, une redéfinition de l'expression « management public » est également proposée.

La deuxième partie, intitulée « Quels processus de management pour les organisations publiques ? » est plutôt opérationnelle, factuelle, et parsemée d'exemples réels. Après une étude du concept de performance appliqué au secteur public (à travers des notions-clés telles que : évaluation, pilotage, efficacité, ou qualité), les différentes facettes de la gestion et du management sont analysées dans une double perspective : la logique des « fonctions » d'une part (finance, marketing, gestion des ressources humaines, fonction production), et la logique des « processus » d'autre part (finalisation, organisation, animation, contrôle). L'approche stratégique, transversale par rapport aux deux précédentes, y est développée également, notamment à travers le thème du « projet » (de service, d'établissement, d'administration, etc.) et des différentes formes de mise en relation des parties prenantes. Au-delà de la conception stratégique ou politique, c'est aussi et surtout le défi de la mise en œuvre et de l'effectivité des projets de transformation de la sphère publique qui est traité, en parallèle de l'étude du piège des discours ou orientations seulement intentionnelles.

La troisième partie analyse les spécificités du management public français et constitue une étape supplémentaire de distanciation par rapport aux éléments précédents. À ce stade du raisonnement, les particularités du fonctionnement des organismes publics en France peuvent alors être identifiées en se situant au-delà des stéréotypes ou des approches réductrices qui évoquent seulement l'existence des statuts ou l'enjeu de l'intérêt général. Ainsi, certains traits caractéristiques découlant des contextes juridiques, historiques, sociopolitiques et culturels du milieu public, sont étudiés. Il s'agit en particulier de la complexité des processus de décision et d'organisation, des rôles particuliers de l'encadrement à distinguer selon les niveaux, ainsi que des facteurs de motivation et de satisfaction des agents et décideurs publics, tout autant que des autres parties prenantes. Il est question également de la dialectique du changement, lequel oscille en



permanence entre des facteurs de résistance et des leviers propres au secteur public. L'ouvrage s'efforce alors de déboucher sur l'identification de conditions de réussite pour la modernisation managériale des organisations publiques, de façon à éviter tout à la fois les pièges de la transposition hâtive et ceux du rejet paralysant.

Ces développements sont enfin prolongés autour de certaines questions et préoccupations récentes du management public : le développement des technologies de l'information et de la communication, la refonte des processus comptables et budgétaires, les dispositifs de gouvernance, les démarches de démocratie locale et participative, la redistribution des pouvoirs et des compétences à travers les nouvelles phases de décentralisation ou de transversalité des services publics, les formes renouvelées des démarches qualité et de la relation à l'utilisateur, l'évolution de la gestion des ressources humaines et la révision des politiques publiques... Cette nouvelle édition présente en outre une analyse plus approfondie des grandes "transitions" actuelles ou à venir pour la société, et pour lesquelles les systèmes publics ont un rôle crucial à jouer. Sont ainsi mis en lumière les enjeux et actions liés aux questions écologiques et énergétiques, aux approches sanitaires globales, et à la transformation numérique, incluant les défis de l'intelligence artificielle.

L'ouvrage est conçu de sorte que chaque chapitre constitue à la fois une pierre à l'édifice de compréhension globale du management public, et un tout à lui seul "autoportant". Pour ce faire, certains thèmes sont repris dans plusieurs chapitres, de façon à éclairer le propos qui y est chaque fois développé. Les chapitres sont donc conçus de manière à pouvoir être lus indépendamment. Un index général par mot-clés permet au lecteur de retrouver les sujets susceptibles de l'intéresser davantage. En complément du fil conducteur rédigé et ordonné dans le sens indiqué ci-avant, le livre est par ailleurs parsemé de vignettes focalisantes sur des points importants, des illustrations choisies, et des extraits de textes juridiques ou analytiques, chaque fois présentés sous format encadré.

Comme on le verra, l'un des enjeux majeurs du management des organisations publiques aujourd'hui repose sur la mise en cohérence et sur la contextualisation des finalités et des démarches engagées, ce qui suppose un effort permanent de distanciation et de lucidité sur le sens de l'action. Nous espérons que cet ouvrage permettra d'apporter une compréhension plus globale, nuancée et responsable des enjeux de l'action publique aujourd'hui, et contribuera à la préparation des défis à venir, tant en termes de recherche que d'opérationnalisation concernant le management public.



ENJEUX, SENS  
ET CONTOURS

1

PARTIE

# SOMMAIRE

---

INTRODUCTION	3
<b>CHAPITRE 1</b> LES ORIGINES DU MANAGEMENT PUBLIC	5
<b>CHAPITRE 2</b> QUEL CHAMP D'APPLICATION POUR LE MANAGEMENT PUBLIC ?	31
<b>CHAPITRE 3</b> DÉFIS ET LÉGITIMITÉ	63

# INTRODUCTION

Le champ du management public pose d'entrée de jeu un problème délicat : celui de l'identification de ses contours et de son contenu. Dès qu'on l'aborde en effet, les questions apparemment les plus simples se doivent d'être posées :

- *Qui* est concerné ? Quelles organisations, quels acteurs, quels réseaux sont susceptibles de pratiquer des démarches de management public ?
- *Que* comprend ce champ ? Quels thèmes traite-t-il ? Quelles disciplines le composent ?
- *Où* est-il apparu et où se développe-t-il ? De quels pays sont ses origines ? Est-il transposable d'un lieu à un autre ?
- *Quand* a-t-il vu le jour ? Est-ce un phénomène récent ou une problématique ancienne ?
- *Pourquoi* faut-il s'en préoccuper ? Quels sont ses enjeux, ses impacts, les raisons de son développement ?
- *Combien* d'entités et de personnels ce champ recouvre-t-il ? Et combien coûte-t-il ?
- *Comment* se conduisent les démarches de management public ? Quelles actions et modalités permettent et concrétisent sa mise en œuvre ?

Les chercheurs en management public et les praticiens du domaine savent bien, en effet, que le sujet n'est pas si simple et que de nombreuses réponses différentes, voire contradictoires, peuvent être apportées à ces questions. Les polémiques à leur propos ne sont d'ailleurs pas rares, et traduisent bien souvent les paradigmes sous-jacents, voire les options idéologiques de leurs auteurs.

Si ce phénomène n'est pas exclusivement français, il n'en revêt pas moins un caractère particulièrement aigu pour le secteur public hexagonal. En effet, les connotations historiques et culturelles sont fortes dès qu'il est question de l'action publique et du rôle de l'État français ; quant à leur évolution, on peut constater que les volontés de réformes ou de changement dans ce domaine se révèlent être au moins aussi nombreuses que les tendances à l'immobilisme ou aux résistances et luttes institutionnelles qu'elles engendrent...

Pourtant, l'enjeu du management public paraît fondamental aujourd'hui, dans la mesure où la plupart des organisations concernées sont interpellées par des défis nouveaux ou renforcés liés à l'ouverture internationale, au caractère systémique des enjeux, aux exigences sociales, aux besoins multiformes des usagers, aux restrictions de moyens, aux crises géopolitiques, etc. Dès lors, il est indispensable d'approfondir le sujet et de trouver de nouveaux leviers d'analyse et d'action.

Cette première partie cherche donc avant tout à lever les ambiguïtés qui planent en permanence sur le thème du management public, de façon à permettre l'identification ultérieure des conditions de réussite et des écueils à éviter pour la recherche ou pour la pratique dans ce champ.

Pour ce faire, le chapitre 1 remonte aux *origines* du management public ; le chapitre 2 s'efforce d'étudier *les frontières et l'ampleur* du secteur public ; enfin, le chapitre 3 met en exergue les *défis actuels* et la question de la légitimité de la sphère publique.

Sur cette base, les délimitations du domaine étant précisées, c'est le concept même de management public, ainsi que son contenu, ses objectifs et ses déclinaisons, qui pourront être explicités ou redéfinis.

# 1

## Les origines du management public

**L'**expression « management public » interroge. Elle peut donner lieu à toutes sortes de questionnements, d'incompréhensions, voire de contestations. Pourtant, elle n'est ni récente ni réservée à quelques initiés. Elle est cependant source de nombreuses ambiguïtés qui méritent d'être levées.

Pour cela, il convient de revenir sur les origines du développement du secteur public en France, et sur les analyses subséquentes du fonctionnement bureaucratique.

Cette mise en perspective historique permet de dépasser les erreurs fréquemment commises à propos des origines du management, souvent perçu à tort comme consubstantiellement lié au secteur privé. Enfin, seront présentées et analysées les disciplines fondatrices du management public.

## LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC FRANÇAIS

Le développement du secteur public français est marqué par une forte tradition et des valeurs anciennes.

### UNE TRADITION ANCIENNE

L'habitude d'une forte distinction entre le monde de la « chose publique » et celui des échanges marchands privés, date de plusieurs siècles. Sans aller jusqu'à remonter aux mines dans l'Antiquité romaine, qui marquent selon certains<sup>1</sup> les premiers signes d'existence d'unités économiques mises en œuvre par la puissance publique, on peut citer par exemple les manufactures royales sous l'Ancien Régime.

L'administration laïque et républicaine aurait en particulier été bâtie sur « la place laissée vide par la théocratie<sup>2</sup> », et l'arsenal juridique mis en place serait issu du combat mené au début du <sup>XIV</sup><sup>e</sup> siècle par la monarchie montante contre le souverain pontife d'une part, et contre les particularismes féodaux d'autre part. Le développement de l'État va ainsi se faire au détriment des pouvoirs locaux autonomes, afin de favoriser l'unification de la France.

L'image de l'administration française est donc originellement associée au bien-fondé de la régulation et de l'équilibre collectifs. Plus généralement, le rôle de l'État va se trouver défini comme une figure centrale de pouvoir, selon des conceptions diverses et parfois contradictoires : de l'approche démocratique de Locke<sup>3</sup> à celle parfois qualifiée de despotique de Hobbes<sup>4</sup>, venant après les approches contrastées de Machiavel<sup>5</sup>.

Au fil du temps, cette représentation d'un pouvoir central fort a pu évoluer, notamment lorsque des pays voisins ont vu se développer des idéologies différentes. Ainsi au <sup>XVIII</sup><sup>e</sup> siècle, certains économistes libéraux (notamment britanniques) contribuent à faire perdre à l'État un peu de son aura, en le qualifiant de « mal nécessaire ». Échappant aux régulations naturelles du marché, l'administration est en effet suspectée d'abus de pouvoir. Adam Smith<sup>6</sup> en particulier, souvent considéré comme le « père » du libéralisme économique, estime que ses missions doivent être avant tout celles « qu'un particulier ou un petit groupe de particuliers n'aurait pas intérêt à faire ou à soutenir, ou dont le profit ne couvrirait pas pour eux la dépense ».

1. L'HERITEAU M.F., *Pourquoi des entreprises publiques ?*, Dossiers Thémis, PUF, 1972.

2. Voir la synthèse faite à ce propos par : SANTO V.M., VERRIER P.E., dans l'introduction de *Le Management public*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1993.

3. LOCKE J., *Traité du gouvernement civil* (1690), Flammarion, 2000.

4. HOBBS T., *Leviathan* (1651), Poche, 2000.

5. MACHIAVEL N., *Le Prince* (1532) – Réédition, *Le Prince : texte intégral, analyse*, MACHIAVEL N., MÉNISSIER T., Poche, 2003.

6. SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, republié par Cannan in University Paperbacks, Methven & C. Ltd, London, 1961.



Signalons cependant que cet économiste attribue plus largement trois « devoirs » au souverain : la défense, la justice, et « les travaux publics et les institutions publiques » (dont ceux qui facilitent le commerce, mais aussi d'autres tels que l'éducation).

Quoi qu'il en soit, la France semble avoir été moins atteinte par le courant du libéralisme économique, compte tenu de ses spécificités historiques et de son fonctionnement. Il convient toutefois de signaler que jusqu'à la Révolution et même au-delà, il existait fort peu de règles générales concernant le personnel administratif français. L'Empire ne donna de statuts qu'à certains grands corps de l'État (comme le statut du corps des Affaires étrangères élaboré par Talleyrand) et la monarchie conféra par une loi, en 1834, un statut assorti de garanties aux officiers « de terre et de mer ». Il s'agissait alors de protéger spécialement l'encadrement de l'armée contre le risque de l'arbitraire politique, et d'assurer à l'État qu'il pouvait disposer durablement d'agents spécialisés dans un métier spécifique, qu'il fallait former avec rigueur et intensité.

En outre, après la Révolution française se développe la notion d'intérêt général au nom des principes de liberté et d'égalité. L'État porte ainsi en lui-même des valeurs jugées fondamentales et trouve sa légitimité dans l'intervention permettant de corriger les abus individuels pour le bien-être collectif.

## L'ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT À PARTIR DU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

Sous Napoléon plus spécifiquement, l'État centralisateur se structure et se décline en ministères afin d'assurer une concentration des savoirs nécessaires à la réalisation des différentes missions d'intérêt général. Les « corps » se constituent par la création des Écoles (telles que Ponts & Chaussées ou Polytechnique) conçues pour dispenser les savoirs en question. Aux échelons inférieurs de l'administration, les règles et procédures mises en place sont supposées créer le lien entre ceux qui savent (les « grands corps ») et ceux qui exécutent, tout en préservant l'égalité de réalisation des prestations sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la création des écoles d'État relève d'un double objectif : mettre à disposition de la nation des compétences rares et spécifiques d'une part, et éviter d'exposer ces agents qualifiés aux pressions du pouvoir politique d'autre part<sup>1</sup>.

À partir du début du XIX<sup>e</sup> siècle, l'administration française connaît une extension de son domaine d'intervention. À cette époque, les principaux ministères civils sont l'Instruction civique, les Finances, la Justice, l'Armée.

L'État cherche alors également à satisfaire des besoins collectifs nés du progrès technique devant l'insuffisance de l'initiative privée ; celle-ci, en effet, mue par la recherche du profit, ne s'attarde que sur les opérations directement rentables. Ainsi, sans l'intervention de l'État, on peut supposer que les compagnies de chemin de fer du XIX<sup>e</sup> siècle n'auraient jamais construit la plus grande partie des lignes secondaires<sup>2</sup>. Dans ce domaine, l'État intervient de façon modérée dans un premier temps (vers 1845) pour rattraper le retard français en matière de voies ferrées (par rapport à l'Angleterre

1. Sur les grands corps, voir KESSLER M.-C., *Les grands corps de l'État*, Presses de Sciences-Po, 1986.

2. AUBY J.-M., AUBY J.-B., *Droit de la fonction publique*, coll. « Précis », Dalloz, 1997.

notamment) : il prend en charge les infrastructures et la fixation des tarifs, tout en laissant les équipements et l'exploitation à l'initiative privée (régie par le modèle de la concession). Dans un deuxième temps (vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle) la faillite de la Compagnie de l'Ouest l'amène à racheter la compagnie, cette fois clairement au nom du « service public<sup>1</sup> ». C'est également au cours du XIX<sup>e</sup> siècle que le montage juridique se précise, de nombreux corps administratifs recevant un statut par voie réglementaire. Cependant, en dehors de quelques dispositions particulières, aucune règle générale ne s'est imposée à l'ensemble des agents publics avant le XX<sup>e</sup> siècle.

## STRUCTURATIONS ET RESTRUCTURATIONS

Il est vrai que le XX<sup>e</sup> siècle a connu une accélération encore plus forte du développement du secteur public, tant sur le plan quantitatif à travers l'augmentation des effectifs des fonctionnaires (représentant plus de 5,2 millions de personnes<sup>2</sup>) que sur le plan qualitatif avec l'apparition de nouvelles missions prises en charge par l'État (le domaine social, l'urbanisme, l'énergie, l'accès aux techniques nouvelles, etc.). De nombreux auteurs<sup>3</sup> soulignent à ce propos le rôle qu'ont joué les guerres mondiales (en particulier la seconde) et les périodes de reconstruction qui ont suivi : en ces temps difficiles en effet, la présence de l'État dans la vie économique et sociale française est devenue plus marquée, créant ainsi des habitudes et des références que les structures et les hommes ont ensuite pérennisées. Ce n'est finalement que sous le régime de Vichy qu'apparat le premier statut général des fonctionnaires d'État, après que plusieurs projets eurent été élaborés et avortés sous la III<sup>e</sup> République : curieusement en effet, ces projets se sont heurtés aux résistances de groupements de fonctionnaires qui préféraient se voir soumis aux règles de droit privé.

La loi du 14 septembre 1941 est donc celle qui pour la première fois devait codifier les principes dégagés par le conseil d'État, en reconnaissant aux fonctionnaires certaines garanties, tout en limitant leurs droits collectifs compte tenu des principes du régime politique de l'époque. Pour ces raisons notamment, ce statut a été annulé à la Libération. En 1945, divers textes créèrent l'École nationale d'administration, la direction de la Fonction publique et le corps des administrateurs civils. Le 19 octobre 1946 est votée la loi définissant un deuxième statut général des fonctionnaires de l'État, reprenant et élargissant le texte précédent, tout en développant des droits collectifs bien plus importants. Ce statut va devoir encore être complété et modifié en 1959, date constituant une référence toujours actuelle pour les textes d'aujourd'hui. Ils seront pourtant largement adaptés entre 1983 et 1986<sup>4</sup>, notamment après la loi de décentralisation de 1982.

---

1. HATCHUEL A., « Les Paradoxes du management public » in Colloque de Cerisy, *Le Service public ? La Voie moderne*, L'Harmattan, 1995.

2. Effectifs correspondant aux équivalents d'emplois temps plein en 2019 décomposés comme suit (chiffres arrondis) : Fonction publique d'État : 2,3 millions/Fonction publique territoriale : 1,7 million/Fonction publique hospitalière : 1,1 million. Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. (Voir détails et sources dans les tableaux du chapitre 2).

3. SINGLY (de) F., THÉLOT C., *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Dunod, 1988.

4. En particulier pour la distinction entre la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale, et la fonction publique hospitalière, comme on le verra ci-après.

## LE STATUT GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Contrairement au secteur « privé » où la situation du salarié dépend d'un contrat, les agents des administrations de l'État, des collectivités territoriales et du secteur sanitaire et social public ne sont pas régis par le Code du travail et les conventions collectives. Le fonctionnaire est dit dans une situation statutaire, c'est-à-dire que ses conditions de recrutement, de travail et de rémunération sont définies dans le cadre d'un « statut général ».

Dans ce cadre, sous ce statut général qui détermine les principes communs du travail dans le service public, chaque « métier » de la fonction publique fait l'objet d'un « statut particulier » qui détermine sa place dans la hiérarchie, les fonctions auxquelles il correspond, ainsi que les modalités de recrutement et de carrière. Les agents soumis au même statut sont dits former un « corps<sup>1</sup> » (ou, parfois, un « cadre d'emploi »). Le statut général des fonctionnaires se compose de quatre lois formant chacune l'un des titres de ce statut :

- TITRE I : la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Elle définit des principes communs ;
- TITRE II : la loi du 11 janvier 1984 (fonction publique de l'État) ;
- TITRE III : la loi du 26 janvier 1984 (fonction publique territoriale) ;
- TITRE IV : la loi du 9 janvier 1986 (fonction publique hospitalière).

Dans un tel contexte, chargé de représentations et d'évolutions idéologiques, on conçoit aisément la forte portée historique et symbolique de la sphère publique française, dont les fondements sont indissociables de valeurs anciennes et largement intériorisées : l'héritage public français est ainsi tellement fort qu'il confère une spécificité difficilement comparable au milieu public de tout autre pays.

## LE FONCTIONNEMENT BUREAUCRATIQUE

Pendant longtemps (jusqu'aux années 1980), et malgré de nombreuses tentatives au cours du xx<sup>e</sup> siècle pour en limiter les effets, l'administration publique française a été caractérisée par une forte centralisation, avec l'héritage culturel et politique de la doctrine traditionnelle du « jacobinisme » professée sous la Révolution. Cette centralisation a accentué encore le poids d'une organisation tout à la fois énorme, puissante, et concentrée.

Plus encore que dans d'autres pays, le secteur public français est avant tout « bureaucratique ». Mais ce terme, entré dans le langage courant et souvent utilisé pour dénoncer le fonctionnement administratif renvoie, d'abord à des analyses du processus historique de rationalisation croissante dans l'organisation des sociétés occidentales. Comme on va le voir, on doit à Max Weber d'avoir montré, dans son étude du développement

---

1. La logique des « corps » sera développée ultérieurement dans l'ouvrage, notamment dans le chapitre 8.

du capitalisme occidental, « l'incontestable puissance de l'organisation bureaucratique pour le bon développement du capitalisme<sup>1</sup> ».

## UN MODÈLE D'ABORD JUGÉ « IDÉAL »

### Une ambition de rationalité

S'il a pris de nos jours une connotation péjorative, ce terme de « bureaucratie », tel qu'il était utilisé au début du xx<sup>e</sup> siècle, avait plutôt des allures valorisantes. Historiquement d'ailleurs, selon Hegel<sup>2</sup>, la bureaucratie est un concept très positif, empreint d'un certain niveau de spiritualité : les hauts fonctionnaires d'État sont considérés comme dévoués, porteurs d'une éthique collective au service du bien public. Hegel voyait dans l'État bureaucratique un certain accomplissement de la raison, alors que la société civile lui paraissait dominée par l'irrationalité et la collision permanente des intérêts des corporations. La bureaucratie définissait donc initialement le modèle de la « bonne structure » vers lequel les organisations importantes pouvaient tendre pour obtenir une action rationnelle et efficace.

Bien entendu, les organisations en tant que telles existent depuis fort longtemps, mais le développement de structures formelles sophistiquées est un phénomène relativement récent (environ un siècle...), apparu de façon dominante dans les administrations publiques ou liées à l'État, mais identifiables également dans les entreprises capitalistes : « La bureaucratie transcende les frontières du public et du privé [...] ; elle pénètre progressivement les sphères les plus différentes, lorsque sont réunies les conditions d'administration et de production de masse caractéristiques de la modernité<sup>3</sup> ».

Ainsi, le sociologue et historien allemand Max Weber<sup>4</sup> s'intéresse à la fin du xix<sup>e</sup> siècle et au début du xx<sup>e</sup> siècle au développement des organisations dans les sociétés occidentales et analyse en particulier l'administration publique prussienne. Sa grande érudition historique l'amène à étudier finement de très nombreuses organisations administratives issues de temps et de lieux divers ; il en tire un parallèle entre les modes d'administration et les modes de « domination » (ou de pouvoir) et dégage sur cette base le modèle bureaucratique, qui lui semble illustrer les traits distinctifs du rationalisme occidental « moderne ». Ceux-ci reposent notamment sur les éléments suivants :

- une division du travail fixée et officialisée ;
- une hiérarchie clairement définie ;
- un système de règles stables et explicites ;
- une séparation des droits et moyens personnels et des droits et moyens officiels ;
- une sélection et une carrière du personnel sur le critère des qualifications techniques.

1. DURAN P., « Max Weber Une théorie moderne de la responsabilité politique », in CHATELAIN-PONROY, S., GIBERT P., RIVAL M., BURLAUD A., *Les grands auteurs en management public*, Paris, éditions EMS, 2021, p. 55. Comme le rappelle Patrice Duran, « L'État rationnel chez Weber n'est pas seulement un « effet » de la formation du capitalisme moderne, il précède son émergence et aide à la promotion de son développement ».

2. HEGEL F., *Principes de la philosophie du droit* (1821), Gallimard, 1940.

3. WEBER M., *Économie et Société*, Plon, 1971.

4. Voir notamment Weber M., *Le Savant et le Politique*, Plon, 1963.