

La gestion des ressources humaines dans les organisations publiques :

une fonction éclatée ?

Paul CROZET et Philippe HERMEL

Dans la fonction publique, par-delà la diversité des grades, les règles statutaires de gestion du personnel ont été conçues comme le moyen d'unifier la situation des agents publics. Depuis maintenant une quinzaine d'années, le cadre ainsi fixé est apparu sclérosant et source de nombreux dysfonctionnements.

La décentralisation, la déconcentration, les modifications et la porosité de la frontière entre le secteur public et le secteur privé, la reconnaissance de l'agent comme acteur ont érodé la légitimité des principes juridiques d'administration du personnel et ont offert un terreau favorable au développement du management. De nouveaux en réformes, ces nouvelles pratiques remettent en cause l'unité bureaucratique. Les tendances centrifuges constatées, poussées à l'extrême, pourraient conduire à l'éclatement des actes de gestion, écartelés entre acteurs porteurs de logiques divergentes, entre spécificités organisationnelles et application de normes uniformes, entre niveaux de décision, entre légalité et efficacité etc. et, à terme, signifier la négation même de la gestion des ressources humaines.

S'appuyant sur les résultats de plusieurs travaux réalisés depuis plus de dix ans par les auteurs dans des organisations publiques et leur laboratoire (¹), la contribution visera à montrer que la modernisation de l'administration du personnel peut se traduire à la fois par un risque d'éclatement de la fonction ressources humaines et par des tentatives de démarches intégratrices.

Les conclusions de la présente synthèse résultent de l'exploitation distanciée de travaux de recherche conduits dans diverses organisations publiques : collectivités territoriales, établissements hospitaliers, directions départementales de l'équipement, administrations centrales, etc. Chaque organisation a fait l'objet d'investigations multiples : analyse approfondie du fonctionnement interne au cours d'observations participantes, traitement statistique des données issues de questionnaires, exploitation du contenu d'entretiens semi-directifs conduits auprès de plusieurs centaines d'acteurs au total². Pour prévenir certains biais méthodologiques, il a ainsi été procédé à une forme de triangulation³ des données et des méthodes de recherches, et à la multiplication des objets d'observation. En particulier dans les mairies⁴, un questionnaire a été envoyé dans 340 villes de 20 000 à 80 000 habitants, aux maires, secrétaires généraux et directeurs du personnel, tandis que plus de cinquante entretiens semi-directifs et un ensemble de démarches d'observation participante, ont été réalisés en parallèle.

¹ dont P. Crozet, -thèse de doctorat ès sciences de gestion, soutenue à l'université de Versailles Saint Quentin en Yvelines en novembre 1997

Ph. Hermel, - articles in Revues " Informations hospitalières " et " les Cahiers du "Management de l'Équipement" ; voir également les travaux des différents chercheurs en management public du Cerim-Larego de l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

² Voir notamment le document de synthèse réalisé par A. Bartoli et G. Trouiller « Le management dans le secteur public- Résultats d'enquête », Document de recherche Cerim, n°9223, automne 1993 et ses actualisations ultérieures, (Bartoli, 1997)

³ Voir notamment M. Easterby-Smith, R. Thorpe & A. Lowe, Management research, Sage publications, London, 1991

⁴ terrain sur lequel repose plus particulièrement une grande partie des illustrations de cette contribution.

La problématique transversale à ces travaux repose sur une interrogation centrale : les changements fréquemment invoqués, voire proclamés, renvoient-ils à des transformations réelles du fonctionnement des organisations publiques. Si tel est le cas, quelle en sont la nature, les déterminants, et les implications managériales ?

Dans ce contexte, la place de la gestion des ressources humaines, notamment au regard de ses spécificités, de ses contraintes et de ses marges de manoeuvre, s'avère essentielle. Comment la GRH évolue-t-elle confrontée aux mouvances du secteur public, et sur "équibration" repose-t-elle, ballottée entre les tendances contradictoires d'éclatement et de "sur-intégration" ?

1. DU BLOC MONOLITHIQUE A LA MOSAÏQUE : L'UNITE PERDUE

L'examen du management des ressources humaines dans les organisations publiques a longtemps été éludé parce que le fonctionnement bureaucratique était censé tenir lieu de gestion du personnel.

Ce faisant une double erreur d'analyse semble avoir été commise :

- le regard était focalisé sur les sommets de l'Etat et sur les élites administratives ;
- le fonctionnement des organisations publiques était supposé conforme aux principes bureaucratiques.

Au contraire, la reconnaissance du caractère non homogène du secteur public et la mise en cause de la bureaucratie sont de nature à permettre une meilleure appréhension du management des ressources humaines dans les organisations publiques. Une meilleure appréhension du management dans des ressources humaines dans les organisations publiques.

1.1- L'unité de l'administration bureaucratique

L'imposition de normes bureaucratiques, longtemps considérées comme indispensables au fonctionnement des administrations, est aujourd'hui contestée.

♦ Un modèle jugé idéal

La bureaucratie n'a pas toujours été décriée. À l'inverse, exemple caractéristique de la domination légale rationnelle, fondée sur le respect de la règle et de la hiérarchie, elle fut considérée, par Max Weber, comme synonyme de modernité et de performance. Les caractéristiques originelles dégagées par l'auteur sont les suivantes :

- une définition légale ou réglementaire des services, comportant division des fonctions et répartition de pouvoirs nécessaires à l'accomplissement des tâches ;
- un statut dérogatoire au droit commun pour les agents publics ;
- une hiérarchie des fonctions, expression d'une forte tendance centralisatrice ;
- un recrutement sur concours, titres ou diplômes ;
- un système de rémunération déterminé en regard de la hiérarchie interne de l'administration ;
- un contrôle strict des actes des agents par l'administration ;
- un déroulement de carrière sur des critères supposés objectifs ;
- la séparation entre la fonction et l'homme qui l'occupe.

Ces éléments de définition (Freund, 1966) rappellent qu'une forme centralisée et impersonnelle de gestion du personnel est une composante essentielle de la bureaucratie. L'unité est recherchée *via* la centralisation, afin que les institutions publiques demeurent des instruments d'exécution du pouvoir légitime, l'organisation ne trouvant sens que par sa capacité à mettre en oeuvre fidèlement une décision.

L'administration française a longtemps, au moins en apparence, constitué une excellente illustration des principes d'organisation bureaucratique (Loschak, 1976 ; Chevallier, 1976) : soumission à des règles abstraites, traitement impersonnel des agents, pyramide des fonctions et des grades et surtout transmission mécanique des ordres du sommet à la base par cascades successives. Le statut symbolise ce fonctionnement monolithique. Table des lois, il régit les carrières et les traitements et par le biais du pouvoir hiérarchique impose des mécanismes de contrôle. Cette tendance fut d'ailleurs renforcée, en France, par la centralisation de l'État et de son administration qui, préexistant à l'avènement de la bureaucratie, en a fortement renforcé les traits. À ce titre, la prééminence de la décision politique affirmée, conformément au principe démocratique qui fait de l'élection le fondement de l'autorité et veut l'administration soumise aux élus (d'Arcy, 1992), la gestion du personnel apparaissait essentielle puisqu'elle était la règle qui, de décrets en circulaires, fixait et figeait toutes les autres sans toutefois être identifiée comme une fonction propre puisque découlant des normes bureaucratiques.

La situation a évolué, d'une part, parce qu'il est apparu que le fonctionnement réel des administrations n'était pas celui que l'on croyait et, d'autre part, parce que les limites de ce mode de régulation se sont révélées flagrantes dans un contexte mouvant.

♦ Un modèle contestable

Diverses recherches en sciences sociales ont souligné les écarts entre la réalité et le modèle : ainsi, là où l'on aurait du constater le respect de la réglementation, des dérogations permettent une régulation du système (Crozier, 1963) ; en outre, les mécanismes de subordination ne dépossédant pas les agents d'exécution de zones d'autonomie de nature à remettre en cause le lien hiérarchique formel (Dupuy et Thoenig, 1985) ; enfin la codification des procédures cède souvent la place aux innovations (Serieyx, 1992).

Certains travaux, devenus des classiques, ont montré les limites et les effets pervers du caractère figé et monolithique de l'administration du personnel : le respect de la procédure devient une fin en soi et non un mode de gestion (Merton, 1957), le caractère pointilleux des ordres crée des dysfonctionnements générateurs de tensions et d'insatisfactions tant pour les agents que pour le public (Gouldner, 1954), la volonté de normalisation des procédures conduit à créer des prescriptions toujours plus nombreuses, toujours plus complexes, qui au final ne sont ni efficaces ni respectées (Simon, 1945), etc.

Dans la mesure où la stricte application des règles est source de dysfonctionnements ; les pratiques constatées visent à contourner la norme établie pour remédier aux défauts les plus marquants du système bureaucratique. L'origine fondamentale du problème semble se situer au niveau des représentations ; ainsi la conception de la décision comme résultat du raisonnement d'un acteur unique et rationnel choisissant la solution optimale dans un environnement certain est sans doute source de nombreuses difficultés. Lorsque seul le contenu de la décision est examiné, son processus d'élaboration est négligé tout comme ses modalités de mise en oeuvre, - selon le mot fameux : « *l'intendance suivra* ». Or, l'intendance ne suit pas...

Les critiques du modèle bureaucratique se sont développées à partir de l'examen du fonctionnement réel de l'administration au travers des travaux de Simon et March (1958), Crozier (1963), Cohen, March et Olsen (1972), Sfez (1973) etc. La décision, au sein de l'organisation conçue comme un conglomérat de coalitions, ne peut être interprétée comme le résultat d'un acte totalement

rational : elle résulterait de tâtonnements successifs et/ou de la rencontre plus ou moins fortuite de problèmes, de solutions, d'acteurs ? Les différents auteurs procèdent ainsi à une remise en cause radicale des fondements du système bureaucratique dont l'unité n'est obtenue qu'au prix de dysfonctionnements graves. Les conséquences, acceptables dans un univers relativement stable, constituent de lourds handicaps dans un contexte de transformations structurelles rapides. Or, plusieurs types d'interpellations affectent le secteur public (Bartoli, 1997) : économiques (la stagnation et la mise en débat du rôle de l'Etat protecteur), géopolitiques (la mondialisation et l'émergence de nouveaux territoires infra et supra nationaux), techniques (notamment l'informatisation et l'utilisation de nouvelles techniques de communication), culturelles (avec l'évolution de la relation employeur-employé, du lien client-fournisseur et surtout avec la perte de légitimité de l'Etat et du service public (Laufer ; Burlaud, 1981)), juridique (la décentralisation, la déconcentration et plus récemment la juridicisation de la vie publique). Dans ces conditions, comment l'existence de procédures immuables et le caractère normalisé des comportements pourraient-ils être adaptés pour faire face aux mutations en cours ? D'ailleurs devenu l'objet de caricatures, le mode de fonctionnement bureaucratique est fortement dénoncé : plus qu'inefficace, il serait inhumain - « l'Etat, ce monstre froid... »

Force pourtant est de constater que l'image d'un appareil administratif, unifié et uniforme, qui a toujours plus relevé du mythe que de la réalité, est aujourd'hui totalement faussée : loin d'être un bloc monolithique, l'administration serait plutôt composée par une mosaïque d'organisations, l'agent public accédant dans le même temps au statut d'acteur.

1.2 Une unité fissurée

L'émergence, à côté de l'administration d'Etat, de nouveaux pouvoirs et la modification de la frontière public-privé soulignent l'hétérogénéité du secteur public.

On assiste en son sein à la structuration de grands pôles dont les principaux sont l'Etat et ses démembrements, les collectivités territoriales, le domaine de la santé et de la protection sociale. A l'intérieur de ces vastes entités, les sciences de gestion invitent à analyser le fonctionnement concret des organisations (une administration centrale n'est pas gérée comme un service déconcentré, un Conseil régional comme une mairie, un hôpital public comme une clinique etc.). L'appartenance au secteur public ne doit, en effet, pas masquer les spécificités organisationnelles de chaque entité.

La diversité de l'univers administratif est renforcée par le caractère mouvant de la frontière public-privé (Thietart, 1979 ; Gibert, Laufer, 1987 ; Nioche, 1991 ; Louart, 1997 ; Saussois, 1997). Longtemps clairement identifiable, le concept juridique de service public, avec la diversification des interventions des administrations, est complété, corrigé, contesté par les politologues et les juristes (Rangeon 1986, Chevallier, 1987). De nationalisations en privatisations, la sphère publique subit des évolutions successives dues à la confrontation des idéologies partisans, aux nécessités économiques et aux alternances politiques. De multiples structures (sociétés d'économie mixte, associations, établissements publics industriels et commerciaux, régies, fondations etc.) gravitent à proximité de la ligne de démarcation créant, entre les deux pôles, un véritable continuum (Louart, 1997).

L'administration monolithique fait place à une mosaïque d'organisations ce qui, malgré la permanence du statut de la fonction publique, remet en cause l'unité de la gestion du personnel.

Ces modifications sont d'autant plus nettes qu'elles sont accentuées par la transformation, de renouveau en réformes, de « l'agent public » en « acteur » (selon la terminologie des sociologues) tendance de fond du management public depuis une quinzaine d'années et élément majeur du passage supposé de la gestion du personnel au management de ressources humaines. A la différence de la R.C.B. (Rationalisation des Choix Budgétaires) qui s'adaptait somme toute assez bien à la centralisation des décisions, cette évolution entre en contradiction avec les principes bureaucratiques puisque des zones d'autonomie sont reconnues aux agents.

Ils sont incités, en effet, à innover et à remettre en cause les fonctionnements routiniers et les procédures préétablies (Rocard, 1989). Même si l'une n'exclut pas l'autre, l'intelligence, plus que l'obéissance, est sollicitée.

Il est d'ailleurs souvent affirmé que c'est du contournement des règles que surgit l'innovation féconde (Serieyx, 1992). Nos propres recherches sur le terrain confortent ces conclusions, il apparaît que la modernisation, qui longtemps s'est faite sans les agents réduits au rôle d'assujettis (Pisier, 1989), semble, aujourd'hui se réaliser avec eux (Bodiguel et Rouban, 1991a-b ; Chevallier, 1993a ; Barouch, 1995).

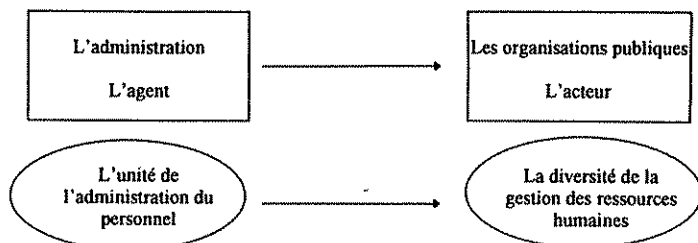


Figure 1 : De l'agent à l'acteur

L'adoption de nouvelles règles de management et la reconnaissance de la spécificités d'organisations (dont le fonctionnement, les domaines d'interventions, les objectifs, les publics différents), fissurent l'image d'une administration monolithique (Rouban, 1998).

Sont-elles pour autant un facteur d'éclatement de la gestion des ressources humaines ?

2. L'ORGANISATION FRAGMENTEE

Loin de constituer une régression par rapport à un fonctionnement jugé idéal la perte de l'unité ainsi constatée ouvre la voie à une meilleure appréciation des diverses formes de management des ressources humaines.

La fiction de l'existence d'une gestion du personnel unique ayant été dissipée, il convient de découvrir et d'analyser les particularités et les difficultés des modes de fonctionnement des administrations. En particulier, lorsque l'uniformité bureaucratique cède la place au foisonnement des innovations, des risques d'éclatement de la gestion des ressources humaines se font jour. Quatre causes doivent être signalées :

- les tensions entre les besoins de l'organisation et les exigences de l'opinion publique ;
- la multiplicité des parties prenantes ;
- la coexistence d'une volonté de modernisation avec la permanence du statut ;
- la succession brouillonne d'innovations.

2.1. Des intérêts divergents

Deux facteurs orientent la stratégie des organisations publiques

- d'une part, les demandes multiples des représentants des composantes de l'environnement externe des administrations et les attentes que semblent y déceler les élus ;

- d'autre part, l'appréciation des besoins considérés comme nécessaires pour assurer un certain niveau de fonctionnement du service public.

Ainsi, des aspects majeurs de la gestion des ressources humaines dans les organisations publiques, notamment en matière de rémunération et de gestion des effectifs, résultent d'arbitrages politiques. Les termes de la proposition méritent approfondissement.

« *Des aspects majeurs* » : la tension créée par la détermination du montant des crédits nécessaires au fonctionnement des organisations publiques ne concerne que les actes de gestion des ressources humaines qui impliquent un choix budgétaire (pour une dépense identique on peut mettre en oeuvre des politiques fort différentes, pour certaines efficaces, pour d'autres beaucoup moins).

« *arbitrages politiques* » : en l'occurrence les choix opérés ne résultent pas seulement de calculs techniques mais revêtent aussi et parfois surtout une dimension idéologique. La succession de vagues de nationalisations et de privatisations l'illustre : l'argument économique, parfois avancé, n'est pas le seul et les calculs ont parfois pour seule fonction de légitimer des choix préétablis (Gibert R, Dessayre Ph, Verrier P.E; 1987).

« *les demandes multiples des représentants des composantes de l'environnement externe des organisations* » : les demandes (plus ou moins clairement exprimées, parfois tues), doivent être détectées et/ou traduites par les élus. Assumant ainsi leur rôle de représentation du corps social, ces derniers ne peuvent alors pas alors oublier que chaque individu est à la fois électeur, contribuable et consommateur et qu'en fonction de ces préoccupations diverses, les souhaits individuels peuvent varier (Becquart-Leclercq, 1988). Les choix sont donc à opérer d'une part, entre les multiples demandes des acteurs, et d'autre part, pour une même demande, entre ses aspects parfois contradictoires.

« *L'appréciation des besoins considérés comme nécessaires pour assurer un certain niveau de fonctionnement du service public* » revêt une double dimension puisque ce qui pour les uns est nécessaire pour atteindre un objectif ne l'est pas nécessairement pour les autres, et que ce qui doit relever du service public pour les uns, n'en fait pas nécessairement partie pour les autres.

Les différends auxquels donnent lieu les arbitrages relatifs aux dépenses de personnel soulignent en particulier que les agents représentent pour les usagers - contribuables à la fois une ressource et un coût.

Cette ambivalence traduit l'existence de contradictions potentielles entre les exigences de l'organisation publique et celles de son environnement qui mettent la fonction ressources humaines sous tension. La diversité des parties prenantes renforce le trait.

2.2. La multiplicité des acteurs

L'exercice de la fonction ressources humaines est partagée voire écartelée entre divers pôles. Plus que les textes, ce sont les pratiques constatées qui importent... Des études de cas (dont celles réalisées par nos soins) permettent ainsi de repérer les acteurs-clés qui, par leurs confrontations, donnent corps au dialogue social.

Concevoir l'administration comme la simple addition d'agents publics apparaît clairement aujourd'hui comme une erreur fondamentale. Lorsque l'on évoque « les fonctionnaires », on devrait préciser lesquels. Il existe des filières (administrative, technique, sociale, etc.), des catégories (qui correspondent à des niveaux hiérarchiques), des corps (à l'intérieur desquels, souvent, se développent des solidarités), des grades, des fonctions, des métiers, des services etc. Ces distinctions, parfois ces lignes de clivage, sont des données essentielles des politiques de gestion des ressources humaines puisque l'univers professionnel de l'agent n'est pas seulement déterminé par l'appartenance à l'organisation publique mais aussi par le positionnement hiérarchique, le service et le métier. De même,

la distinction entre « les cadres » et « la base » est nettement insuffisante : en particulier trop souvent le rôle des cadres intermédiaires (cadres B, agents de maîtrise etc.) est occulté.

Enfin, si la part prise par les cadres dans la modernisation de la gestion des ressources humaines a été souligné (Bartoli, 1995), là aussi, on décèle des lignes de fractures créées par l'âge, par les modalités d'accès au grade (concours externes, promotions ou concours internes), par les diplômes détenus (Crozet, 1997). L'existence de plusieurs niveaux de prise de décision renforce la grande diversité du pôle administratif qui entre en interactions avec les autres composantes de l'organisation.

En matière de gestion des ressources humaines, le rôle joué par le pouvoir politique (Gibert, 1983 ; Dion, 1986), semble être, avec le statut, ce qui distingue le plus l'organisation publique de l'entreprise. Cela confère particularité et complexité au management public (Burlaud et Laufer, 1982 ; Le Duff et Papillon, 1988 ; Santo et Verrier, 1993 ; Meyssonier, 1996 ; Le Duff, 1996 ; Bartoli, 1997).

Par ailleurs, l'influence des syndicats est proportionnellement plus importante que dans le privé. Au sein des comités techniques et des commissions administratives paritaires, les représentants des organisations syndicales sont des partenaires obligés et souvent considérés comme puissants (Becquart-Leclercq, 1989 ; Chambron, 1993).

À ce propos, les différences entre les prises de positions syndicales nationales et celles exprimées dans les C.A.P. locales marquées par plus de pragmatisme et de souplesse, ont pu motiver la volonté de déconcentration de certains actes administratifs de gestion du personnel.

Plus récemment, le juge administratif ou financier s'est, paradoxalement, imposé comme un acteur du management des ressources humaines. Aux élus et aux fonctionnaires qui voyaient dans la réglementation, une règle du jeu dont il fallait savoir jouer (Caillou, 1989a, 1989b, 1993 ; Duran, 1993), les magistrats ont souligné le caractère normatif des textes par un récent et sec rappel à l'ordre susceptible de modifier les comportements. Certaines transformations des méthodes de gestion ont été initiées à la demande des magistrats de la Cour ou des Chambres régionales de comptes, voire ont été opérées pour prévenir toutes critiques : ordre ainsi a été mis dans la gestion de beaucoup de comités d'oeuvre sociales, dans les mécanismes de régime indemnitaire, etc.

Enfin, longtemps peu pris en compte, le public - ou client - selon l'acception retenue (Saïas et Léonardi, 1977 ; Saïas et Montebello, 1979) joue un rôle d'aiguillon (Warin, 1998) en matière de gestion des ressources humaines : la modernisation s'explique, en partie, par la volonté des responsables administratifs de faire face au déficit de légitimité dont souffrait et souffre encore l'administration (Burlaud et Laufer, 1982)

Le secteur des collectivités territoriales illustre de manière nette la complexité des rapports entre les élus et l'administration. Loin d'être la simple déclinaison de décisions de la direction générale et de la direction du personnel, la gestion des ressources humaines apparaît ainsi comme le résultat de la confrontation d'intérêts partiellement contradictoires de multiples acteurs. C'est pourquoi, les interactions potentielles entre élus, syndicats, usager du service, groupes de fonctionnaires soulignent la complexité des organisations publiques. À titre d'exemple, si on admettait au sein des mairies l'existence d'une dyarchie politico-administrative, on supposait l'homogénéité des deux sous-entités. S. Dion (1986) et D. Lorrain (1990) ont mis en lumière les rapports engendrés par les clivages pouvant exister entre d'une part maire et adjoints, et d'autre part entre agents appartenant aux secteurs des prestations administratives, de la régulation interne, des services techniques, de l'animation. De plus, la prise en compte des autres acteurs institutionnels et les interactions avec l'environnement externe de l'organisation communale créent des tensions (Crozet, 1997) qui ne sont pas propres aux entités publiques mais qui y sont renforcées.

Le schéma suivant synthétise les multiples relations possibles. De plus, la nature de celles-ci diffère en fonction du secteur d'activité... ce qui souligne la complexité du système.

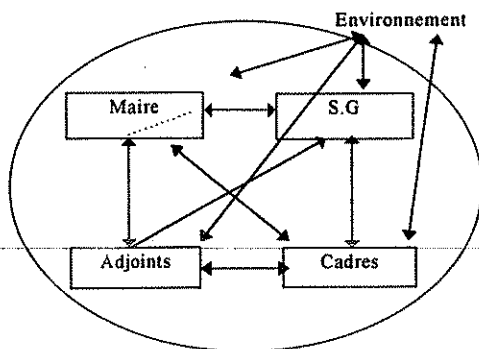


Figure 1 : L'organisation municipale. source : observation sur le terrain

Plus spécifique apparaît l'existence d'une fracture entre les démarches de modernisation et les actes d'administration statutaire du personnel où prédomine la logique statutaire. Cette dichotomie constitue un redoutable facteur d'éclatement et de déstructuration pour le management public des ressources humaines.

2.3. Permanence du statut et innovations

Le passage de l'administration du personnel à la gestion des ressources humaines (Chavas, Fixari, Garnier, 1984) est supposé symboliser l'adoption de démarches managériales dans les organisations publiques (Crozet, 1997). En réalité, quelque soit le terme utilisé, la gestion du personnel semble avoir toujours existé. La nouveauté réside dans le changement de référentiel qui légitime les actes de gestion (Chevallier, Loschak, 1982 ; Chevallier, 1993).

Le statut n'est plus, aujourd'hui, perçu comme un ensemble de règles incontestables. Élément essentiel du management public mais dispositif hétéroclite, il est aujourd'hui contesté puisqu'il serait un frein à la modernisation et constituerait une forme de survivance de l'administration bureaucratique (Olivennes et Baverez, 1989). En réalité, plus que le statut *stricto sensu* ce sont les pratiques qui lui sont assimilées qui sont dénoncées (Le Vert, 1989) ; elles résultent parfois plus d'habitudes que de l'application des dispositions juridiques (Brunhes, 1989). L'exemple du perversissement des mécanismes de notation l'illustre (Verrier, 1989). Il n'en demeure pas moins que la gestion des carrières et des traitements n'évolue que très lentement : les DRH sont sceptiques sur la compatibilité des principes sur lesquels elle repose avec la logique managériale (Bartoli, 1992).

Ainsi, on constate la juxtaposition des deux référentiels partiellement contradictoires, plutôt que le passage de l'un à l'autre. Cette dichotomie, caractéristique majeure du management des ressources humaines dans les organisations publiques, constitue une des causes de certains échecs de la modernisation, celle-ci étant tennallée entre deux pôles déconnectés l'un de l'autre.

Le dernier facteur d'éclatement de la fonction des ressources humaine réside dans un bouillonnement d'innovations parfois mal contrôlées.

2.4. Une modernisation mal maîtrisée

La modernisation suit et subit les modes (Thevenet, Vachette ; 1992). Si le phénomène du mimétisme avec le secteur privé (Trosa, 1989) est un vecteur de diffusion des innovations, il appauvrit la réflexion. Lorsque l'air du temps l'exige, on risque alors, d'impulser localement des projets internes... en contradiction avec les directives de l'administration centrale, par exemple de promouvoir des entretiens d'évaluation... en maintenant les règles traditionnelles de notation fondées sur des progressions arithmétiques ou d'échafauder des systèmes d'intéressement individuel... sans tenir compte des dispositions réglementaires et des réticences des agents.

Dès lors le rythme de l'innovation s'accélère sans que les effets positifs des changements soient capitalisés (Gibert et Thoenig, 1993) et que le fonctionnement réel de l'organisation évolue. La redondance du discours est dans ce cas supposée masquée son manque de consistance...

L'existence de facteurs structurels d'éclatement, la dichotomie entre les actes administratifs imprégnés de logiques statutaires et les outils de modernisation, la succession brouillonne d'innovations soulignent les risques encourus lorsque le carcan bureaucratique se fissure. Les tendances centrifuges constatées, poussées à l'extrême, pourraient conduire à l'éclatement des actes de gestion, écartelés entre acteurs porteurs de logiques divergentes, entre spécificités organisationnelles et application de normes uniformes, entre niveaux de décision, entre légalité et efficacité etc. et, à terme, signifier la négation même de la gestion des ressources humaines. Ne conviendrait-il pas, alors, de lui redonner une certaine unité ?

3. L'UNITE RECOMPOSEE

Les règles anciennes étant abandonnées, d'autres sont censées les remplacer. Divers travaux (Trouiller, 1994 ; Bartoli et Trouiller, 1993) consacrés à la gestion des ressources humaines des entreprises publiques soulignent l'existence de différentes stratégies. Il est cependant possible d'identifier deux tendances lourdes de la modernisation :

- elle ne remet pas en cause le traitement impersonnel de la carrière des agents publics
- elle s'appuie sur des politiques de mobilisation collective dont la thématique de la qualité et celle de la performance fournissent un exemple.

3.1. L'échec des politiques de différenciation

Quels que soient les discours, les transformations en cours ne semblent pas avoir remis en cause la gestion impersonnelle et uniforme des effectifs.

Si l'administration des carrières recèle une forte connotation bureaucratique -l'uniformité règne-, le régime indemnitaire et l'évaluation sont supposés introduire dans la gestion du personnel des éléments de différenciation. Or les possibilités offertes sont peu exploitées plus en raison de contraintes que les acteurs se fixent à eux-même que du fait du statut. L'exemple de la notation le montre : introduite en 1946, la notation était conçue au départ comme un outil destiné à récompenser les agents efficaces et à sanctionner les autres. Les pratiques, et non les textes, l'ont transformée en un rite inefficace.

La lecture des fiches de notation dans plusieurs collectivités territoriales, l'analyse effectuée dans trois mairies, montrent que l'appréciation ne permet pas toujours d'évaluer la valeur

professionnelle d'un agent, les jugements portés étant assez proches les uns des autres et ne signalant que rarement les problèmes rencontrés. Le constat ne diffère guère au sein des administrations d'Etat.

Il en va de même pour le régime indemnitaire (primes et part variables de rémunération) : l'examen, dans deux mairies, sur une période de deux à trois ans de l'évolution des pratiques en matière de primes et indemnités met en valeur la forte tendance à l'uniformisation des situations les tentatives pour introduire une logique de différenciation dans les rétributions se soldent le plus souvent par des échecs. Le statut n'intègre qu'avec parcimonie les éléments de différenciation.

Ce constat traduit, en fait, un échec relatif des démarches de modernisation. Le statut assure la sécurité des fonctionnaires mais constitue, aussi, pour certains d'entre eux, un facteur de démotivation : il exprime la survivance du système bureaucratique au coeur de la gestion du personnel.

Face à cette situation, deux attitudes sont envisageables ; l'une est marquée par un grand scepticisme : le statut bloquerait toute évolution, l'autre vise au contraire à exploiter les marges de manoeuvre offertes : l'évolution des structures mentales et des comportements permettra une amélioration du service public même en l'absence de transformations statutaires.

Les promoteurs de la modernisation plaident pour la seconde hypothèse : à défaut de vouloir ou de pouvoir s'attaquer au noyau dur du statut, les évolutions managériales et organisationnelles seraient censées transformer le secteur public.

3.2. Les politiques de mobilisation collective ou la construction de l'unité organisationnelle

La politique de renouveau du service public conduite depuis près de quinze années, avec une relative continuité malgré les alternances politiques, vise à modifier la culture des agents publics, à redécouvrir (ou à redéfinir) les fondements de l'action publique, et à expliciter les missions de service public ainsi que les droits mais aussi les devoirs qui s'y attachent. De ce point de vue, les politiques de mobilisation des ressources humaines sont inspirées par les évolutions managériales des entreprises privées confrontées à la compétition internationale et désireuses d'y faire face par la mise en commun des énergies.

La modernisation est marquée par de nombreux effets d'annonce qui pourraient laisser sceptiques. Mais des pratiques nouvelles démontrent que le changement n'est pas que rhétorique : malgré le maintien des procédures administratives classiques, de nouveaux outils de management font leur apparition dans la sphère non-marchande. Les actions conduites visent à faire évoluer les stratégies, les cultures et les comportements : il s'agit souvent de fédérer les agents autour d'un projet mobilisateur, pour remettre les valeurs du service public au service du public ; l'administration désacralisée ne peut plus agir par le seul fait du prince.

Le sentiment d'insatisfaction parfois engendré par l'examen de la rénovation de la gestion des ressources humaines est à relier au caractère simpliste et à l'ambition démesurée des objectifs affichés. Cependant l'analyse de la modernisation sur une période suffisamment longue (depuis une quinzaine d'années), malgré l'échec de la plupart des politiques de différenciation du personnel, révèle des évolutions notables notamment la transformation du rôle de l'agent public accédant au statut d'acteur.

Les travaux de recherche conduits dans les collectivités territoriales montrent d'ailleurs l'existence de grappes d'innovations. Les analyses statistiques élaborées à partir du dépouillement des questionnaires transmis aux secrétaires généraux, aux maires, aux directeurs des ressources humaines des villes moyennes (les taux de réponse s'établissent entre 40 et 50 %) suggèrent que la modernisation n'est pas circonscrite à un secteur ou limitée à l'introduction d'un nouvel outil ; au contraire il apparaît qu'elle concerne l'ensemble des domaines de la gestion des ressources humaines à l'exception notable

des systèmes d'intéressement. Le tableau suivant atteste de l'existence de grappes d'innovations que les analyses factorielles confirment (Crozet, 1997, voir notamment tome 2).

Légende :
 1 : Question 1 (en ligne)
 2 : Question 2 (en colonne)
 3 : Nombre de réponses
 4 : Khi 2 observé
 5 : Probabilité d'indépendance entre les variables

1	2	3	4	5
Un bilan social a-t-il été élaboré ?	Une gestion prévisionnelle des emplois a-t-elle été élaborée ?	133	47,50	0,00%
Un bilan social a-t-il été élaboré ?	Une nouvelle procédure d'évaluation a-t-elle été élaborée ?	135	19,83	1,90%
Un bilan social a-t-il été élaboré ?	Un journal de communication interne a-t-il été élaboré ?	134	19,46	2,20%
Un bilan social a-t-il été élaboré ?	Un plan de formation a-t-il été élaboré ?	134	18,28	3,20%
Un bilan social a-t-il été élaboré ?	Un système d'intéressement du personnel a-t-il été mis en place ?	134	11,24	25,90%
Un plan de formation a-t-il été élaboré ?	Un journal de communication interne a-t-il été élaboré ?	134	23,53	0,50%
Un plan de formation a-t-il été élaboré ?	Une gestion prévisionnelle des emplois a-t-elle été élaborée ?	133	15,80	7,10%
Un plan de formation a-t-il été élaboré ?	Une nouvelle procédure d'évaluation a-t-elle été élaborée ?	135	11,82	22,40%
Un plan de formation a-t-il été élaboré ?	Un système d'intéressement du personnel a-t-il été mis en place ?	134	2,44	98,30%
Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a-t-elle été mise en place ?	Une nouvelle procédure d'évaluation a-t-elle été élaborée ?	134	24,56	0,30%
Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a-t-elle été mise en place ?	Un journal de communication interne a-t-il été élaboré ?	134	17,60	4,00%
Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a-t-elle été mise en place ?	Un système d'intéressement du personnel a-t-il été mis en place ?	134	3,22	95,50%
Un journal de communication interne a-t-il été élaboré ?	Une nouvelle procédure d'évaluation a-t-elle été élaborée ?	135	24,41	0,4%
Un journal de communication interne a-t-il été élaboré ?	Un système d'intéressement du personnel a-t-il été mis en place ?	135	10,02	34,90%
Une nouvelle procédure d'évaluation a-t-elle été élaborée ?	Un système d'intéressement du personnel a-t-il été mis en place ?	135	13,31	14,90%

Tableau 1 : Corrélations entre les pratiques managériales (réponses des secrétaires généraux des villes moyennes)

De plus, nos travaux statistiques tendent à démontrer qu'il existe un lien fort entre la modernisation et l'amélioration, de la motivation de l'ensemble des agents. Malgré les biais susceptibles d'être engendrés par l'exploitation des réponses du responsable administratif de l'organisation (qui peut être incité à valoriser son action), les corrélations calculées entre les réponses aux questions relatives à l'introduction de nouveaux outils de gestion des ressources humaines et celles portant sur l'état de la motivation des agents perçu par les secrétaires généraux des mairies, semblent légitimer les politiques de modernisation qui améliorent la motivation comme l'illustre le tableau suivant⁵.

	Khi 2 obs	Proba
Degré de motivation des cadres A par rapport à il y a quelques années	20,04	0,30 %
Degré de motivation des cadres C par rapport à il y a quelques années	16,76	1%
Degré de motivation des cadres B par rapport à il y a quelques années	20,79	0,20 %

Tableau 1 : Innovations en gestion des ressources humaines et évolution du degré de motivation des agents

Ces résultats statistiques sont confirmés lors d'entretiens semi-directifs par les acteurs qui considèrent que les politiques conduites influencent les comportements et la culture.

⁵ Les réponses à l'interrogation « Concernant les innovations portant sur la fonction ressources humaines, la mairie qu'il dirige fait partie de celles qui ont réalisé des actions plus ou moins nombreuses » ont été croisées avec les résultats des questions figurant dans la colonne 1 du tableau. En colonne 2 est indiqué le Khi 2 observé puis la probabilité que le Khi 2 observé soit supérieur au Khi 2 attendu, donc la probabilité qu'il y ait indépendance entre les variables.

Il y a donc corrélation entre les résultats des travaux statistiques et les conclusions tirées de l'observation participant au sein des organisations publiques.

Ainsi, la modernisation peut-être analysée comme un discours à forte connotation idéologique ou bien comme une lente mais profonde transformation de la sphère publique.

Même si aujourd'hui, en lien avec la médiation des affaires politico-administratives, d'autres préoccupations paraissent, peu à peu, supplanter la thématique de la modernisation, celle-ci a fait l'objet d'un véritable engouement qui trahissait quelquefois son caractère superficiel. La gestion publique entre l'apprentissage et l'amnésie (Gibert, Thoenig) illustre d'ailleurs les ravages des effets de modes. Pourtant toute innovation n'est pas à rejeter, et toute conduite de changement ne s'apparente pas à une mission impossible. Des recherches longitudinales ont montré que des démarches d'amélioration du service public existent. Le thème de la qualité peut en être une claire illustration.

3.3. Unité organisationnelle et gestion de la qualité et de la performance

L'administration jouissait autrefois d'une légitimité par avance acquise, tandis qu'aujourd'hui, elle est fortement contestée. La notion de qualité, à la différence de la notion de productivité peut facilement être importée dans le service public (Chevallier, 1988 ; Igalens, 1989). Si la démarche qualité peut remettre en cause le traitement uniforme des usagers des organisations administratives, elle met l'accent sur "le client" de l'organisation et incite les acteurs à reconsidérer la question de l'intérêt général, du service public et des obligations qui y sont liées.

Alors que la non qualité coûte cher par les dysfonctionnements socio-organisationnels qu'elle crée, la prise en compte de la qualité, source de crédibilité auprès des administrés, vise à satisfaire les besoins et les exigences des clients de l'organisation publique par une transformation des processus de régulation et de fonctionnement du secteur public. La gestion de la qualité (au niveau du produit ou du service final, des actes intermédiaires, des réalisations) (Hermel, 1988) rend indispensable une recomposition de l'unité de l'organisation administrative. Or une telle recomposition ne peut être réalisée à partir d'un schéma préétabli supposé optimal comme dans le système bureaucratique mais doit être construite en fonction des priorités que l'organisation se fixe et notamment de l'amélioration du service rendu auprès de la population. L'ordre n'est plus imposé mais déterminé par l'analyse des besoins des usagers du service public ; l'organisation n'est plus structurée à partir d'un carcan présumé mais en fonction des exigences et des besoins des administrations et de la production des administrations. La démarche qualité vise à transformer le statut de l'administré, d'usager en bénéficiaire voire en client. Il s'agit d'une certaine forme de révolution dans les structures mentales. Les agents publics sont invités à écouter l'environnement externe de l'organisme public. L'administration doit fournir un service de base pour tous selon le principe juridique d'égalité, mais ce service doit être adapté aux besoins de chacun (Bartoli, 1997).

De même, le rôle des agents dans les actes intermédiaires est ainsi mis en valeur comme garant de la qualité du service public.

Dans le même esprit, la quête de performance se nourrit de rationalité scientifique et de symboles (Bourguignon). Si elle recèle parfois une forte connotation idéologique, la rénovation des processus de régulation permet de changer les modalités du rapport entre le malade et le médecin ou l'infirmière, entre l'enseignant et l'étudiant, ou plus généralement entre le citoyen et l'administration.

L'unité bureaucratique est remise en cause mais une autre forme de cohérence est recherchée, pour l'administration, fondée sur la qualité des processus internes et de la prestation externe. Pour ces organisations est-ce la voie d'une recomposition de la gestion des ressources humaines ?

La modernisation s'opère lentement, les contraintes tout comme les réticences sont nombreuses, mais à terme elle est la seule voie pour que l'administration retrouve, ne serait-ce qu'en partie, crédit auprès des usagers du service public.

CONCLUSION

L'unité de l'administration apparaît largement mythique : le fonctionnement des organisations publiques n'est pas conforme à celui du modèle bureaucratique et l'homogénéité du service public ne correspond pas à la réalité.

Cette fiction dissipée, des facteurs structurels d'éclatement de la gestion du personnel peuvent être discernés au sein des organisations publiques. Si certains ne diffèrent guère de ceux des entreprises privées, il en va différemment de la dichotomie entre le statut et les nouveaux outils de gestion des ressources humaines. L'administration statutaire du personnel, survivance du modèle bureaucratique, semble constituer, pour des organisations soumises à des évolutions rapides, un carcan que la modernisation ne parvient pas éroder ou dont les acteurs ne veulent pas se défaire.

Dans un mouvement contradictoire, la rénovation de la gestion du personnel par l'introduction du nouveaux modes opératoires semble provoquer une reconstruction de l'unité de l'organisation. Mal conduite, une telle rénovation peut se traduire par une succession stérile d'innovations ; à l'inverse certains thèmes et des actions adéquates menées dans le respect des spécificités du service public pourraient être de nature à redonner cohérence à la gestion des ressources humaines. La recherche de la qualité et la quête de la performance semblent susceptibles de resserrer les liens entre des acteurs aux intérêts contradictoires. Il est cependant à noter que la pertinence des politiques conduites dans la matière doit être appréciée au niveau de *chaque* organisation et que, sous les mêmes vocables de "qualité" et de "performance", le pire et le meilleur se côtoient. Les chances de succès, les risques d'échec et les marges de manoeuvre créés constituent un défi pour les acteurs de la gestion publique et un large champ d'investigation pour le chercheur.

Malgré notre souci de procéder à de multiples observations selon des méthodes de recherche croisée, nous ne saurions prétendre ici avoir obtenu des résultats universels. Les conclusions, au coeur de notre démonstration, sur l'ambivalence de la gestion du personnel dans les organisations publiques, mi-éclatée, mi-unifiée, mériteraient ainsi d'être approfondies selon une double optique : d'une part pour en dégager les réels particularismes au regard de la structure pivée, d'autre part pour en décliner les singularités au sein de chaque type d'entité publique.

Bibliographie

- BAROUCHE G., « La modernisation des services publics d'Etat : l'attitude des personnels », In « *Le service public ? la voie moderne* », Colloque de Cerisy, 1995, L'harmattan Logiques sociales, 1995, p. 177-183 p
- BARTOLI A., « Conceptions et pratiques de management dans le secteur public français », In *Le DUFF R. et ALLOUCHE J. (ed), Annales du management, tome 2*, Paris, Economica, 1992, p. 537-557
- BARTOLI A., « Quel rôle managérial pour l'encadrement dans les organisations publiques ? le cas d'une D.D.E », *Actes du 6^{ème} congrès de l'AGRH*, Poitiers, Novembre 1995
- BARTOLI A., *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 1997, 300 p.

- BECQUART-LECLERCQ J., « Innovations managériales : un défi au syndicalisme ? », *Politiques et Management public*, Vol 7, n° 3, Sept. 1989, p.109-149
- BODIGUEL J.L. ; ROUBAN L., « Modernisation des services publics : vers une redéfinition du rôle des fonctionnaires », *Revue Française de Gestion*, n° 85, Septembre-Octobre 1991, p. 89-98.
- BODIGUEL J.L. ; ROUBAN L., *Le fonctionnaire détrôné ? L'Etat au risque de la modernisation*, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, 258 p.
- BOURGUIGNON A., « L'évaluation de la performance : du rationnel au symbolique, In universalité et contingence de la G.R.H., Groupe H.E.C., vol. 2, Jouy-en-Josas.
- BRUNHES B., « Du bon usage du statut des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, Janvier-Mars 1989, p. 9-15.
- CAILLOSSE J., « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité ? », *Politiques et management public*, Vol 7, n° 2, Juin 1989, p. 163-182 p.
- CAILLOSSE J., « La réforme administrative et la question du droit », *L'actualité juridique du droit administratif*, n° 1, Janvier 1989, p.3-8
- CAILLOSSE J., « Le manager entre dénégation et dramatisation du droit », *Politiques et management public*, Vol 11, n° 4, Décembre 1993, p.85-109
- CHAMBRON N., « Les syndicats dans la modernisation de la fonction publique : des acteurs, des stratégies et un effet boomerang », *Politiques et management public*, Vol 11, n° 1, Mars 1993, p.149-173
- CHAVAS H. ; FIXARI D. ; GARNIER P., « De l'administration à la gestion du personnel communal », *Politiques et Management Public*, Vol 2, n° 4, Décembre 1984, p. 93-115.
- CHEVALLIER J., « La participation dans l'administration française : discours et pratiques (I et II) », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n° 37 et 39, 1976, p. 85-119 et 85-142.
- CHEVALLIER J., *Le service public*, Que sais-je ?, Paris, Presse Universitaire de France, 1987, 3ème édition, 128 p.
- CHEVALLIER J., « Le discours de la qualité administrative », *Revue Française d'administration publique*, n° 46, Avril-Juin 1988, p. 287-309.
- CHEVALLIER J., « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et management public*, Vol 11, n° 4, Décembre 1993, p. 111-134.
- CHEVALLIER J., « Les fonctionnaires et la modernisation administrative », *La revue administrative*, n° 271, Janvier-Février 1993, p. 05-08.
- CHEVALLIER J. ; LOSCHAK D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration publique*, n° 24, Octobre-Décembre 1982, p.52-94.
- COHEN M.D. ; MARCH J.G. ; OLSEN J.P., « An garbage can model of organizational choice », *Administrative science quarterly*, vol 7, n°1, 1972
- CROZET P., *Management communal et gestion des ressources humaines dans les villes moyennes*, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, thèse pour le doctorat ès sciences de gestion sous la direction de P. Hermel, 1997, 2 tomes, 402 p. + annexes 376 p.
- CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le seuil, 1963, 414 p.
- CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979, 300 p.
- D'ARCY F., « Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie », *L'actualité juridique du Droit administratif*, Numéro spécial décentralisation, Avril 1992, p. 110-114.
- DION S., *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986, 218 p. Coll. Politique comparée.
- DUPUY F. ; THOENIG J.C., *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, 316 p. Coll. L'espace du politique.
- DURAN P., « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit », *Politiques et management public*, Vol 11, n° 4, Décembre 1993, p.01-46.
- EASTERBY-SMITH M, THORPE R., LOWE R, *Management research*, Sage publications, 1991
- GIBERT P., *Management public : management de la puissance publique*, Paris, Thèse pour le doctorat d'Etat en sciences de gestion (sous la direction de M. DESPLAS), 1983, 356 p.
- GIBERT P. ; THOENIG J.C., « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et management public*, Vol 11, n° 1, Mars 1993, p.03-21.
- GIBERT P. ; LAUFER R., « Management de la frontière, management sur la frontière », *Politiques et Management Public*, Vol 5, n° 1, Mars 1987, p. 87-109.
- GIBERT R. ; DRESSAYRE Ph. ; VERRIER P.E., « La mairie à géométrie variable : finalités et moyens de la démunicipalisation des services publics urbains », *Politiques et Management Public*, Vol 5, n° 3, Sept. 1987, p. 103-115
- FREUND J., *Sociologie de Max WEBER*, Paris, P.U.F., 1966
- GOULDNER A.-W., *Patterns of industrial bureaucracy*, Glencoe, 1954

- HERMEL Ph. et BARTOLI A., « Pour un processus de formation participatif et stratégique à l'hôpital » in *Revue Informations Hospitalières*, Nov/Déc 1989
- HERMEL Ph., « Management et démarche stratégique à l'hôpital », In *Gestion Hospitalière*, Aout/Septembre 1990
- HERMEL Ph., « Management de la qualité et qualité du management », In *Les Cahiers de l'équipement*, Février 1990
- HERMEL Ph., *Qualité et management stratégiques - du mythique au réel*, « Campus Entreprise Université », Paris, Les Editions d'organisation, 1989, 160 p.
- IGALENS J. (en collaboration), *La qualité dans les services publics*, Paris, Berger-Levrault, 1989.
- LAUFER R. ; BURLAUD A., *Management public, gestion et légitimité*, Paris, Dalloz, 1980, 337 p., Coll. « Dalloz gestion ».
- LE DUFF R., « Etat de l'art Management public », XIIIèmes journées nationales des IAE, Economica, p. 232-263.
- LE DUFF R. ; PAPILLON J.C., *Gestion publique*, Paris, Vuibert, 1988, 429 p., 1996, Coll. Gestion »
- LE VERT D., « Le statut des fonctionnaires et la modernisation de la fonction publique : vrais enjeux et faux débats », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, Janvier-Mars 1989, 17-23 p.
- LORRAIN D., *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La documentation française, 1990
- LOSCHAK D., « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *Bulletin de l'Institution Internationale d'Administration publique*, n° 37, Janvier-Mars 1976, p. 121-203.
- NIOCHE J.P., « Management public : à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion*, n° 85, 1991
- OLIVENNES D. ; BAVEREZ N., *L'impuissance publique*, Paris, Calmann-Lévy, 1989
- PISIER E., « Fonctionnaires : des personnels dépersonnalisés », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, Janvier-mars 1989, p. 35-41.
- RANGEON F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p.
- ROCARD M., « Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public », *Journal officiel*, 24 Février 1989
- SAIAS M. ; MONBELLO M., « Quand les usagers deviennent des clients », *Revue française de gestion*, n° 20, Mars-Avril 1979,
- SAIAS M. ; LEONARDI J.P., « Service public et service du public », *Revue française de gestion*, Mai-Juin / Juillet-Aout 1977
- SANTO V.M. VERRIER P.E., *Le management public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, 126 p.
- SAUSSOIS J.M., « La fin de l'exception française », *Revue française de gestion*, n° 115, 1997.
- SERIEYX H., « Les stratégies de changement », *Politiques et management public*, Vol 10, n° 1, Mars 1992, p. 137-150.
- SFEZ L., *Critique de la décision*, Fondation nationale des sciences politiques, 1973
- SIMON H.A., *Administrative Behaviour, A study of decision making process in administrative organization*, Macmillan Publishing Co, Inc. New York, 1945, Traduction française "Administration et processus de décision" Economica, 1983, 321 p.
- THEVENET M. ; VACHETTE J.-L., *Cultures et comportements*, Paris, Vuibert, 1992, 242 p.
- THIETART R.-A., « Public-privé une guerre de frontière », *Revue Française de Gestion*, Mars-Avril 1979
- TROUILLER G., « La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques : un état des lieux des conceptions et des pratiques », Actes du 5ème congrès de l'AGRH, Montpellier, Novembre 1994.
- VERRIER P.E., « Les spécificités du management public : le cas de la gestion des ressources humaines », *Politiques et Management Public*, Vol 7, n° 4, Décembre 1989, p. 47-61
- VERRIER P.E., « Y a-t-il de mauvais fonctionnaires ? Remarques sur l'infailibilité administrative et la notation », *Politiques et management public*, Vol 7, n° 2, Juin 1989, p. 81-95.
- WARIN P., *Quelle modernisation des services publics ?* WARIN (Ed), La découverte, 1997, 335 p.
- WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, traduction de J. FREUND, Plon, Edition d'organisation, 186 p. Coll. 10/18

