

POLITIQUES &  
MANAGEMENT  
PUBLIC

## Politiques et management public

Vol 29/3 | 2012  
L'action publique en crise(s)?

---

### Des sciences modestes de l'action publique ? Politiques et management publics face à la crise

*Toward humble sciences of public action? Public policy and public management facing the crisis*

Annie Bartoli et Cécile Blatrix

---



#### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/5311>  
ISSN : 2119-4831

#### Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

#### Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2012  
Pagination : 289-304  
ISBN : 978-2-7430-1437-7  
ISSN : 0758-1726

#### Référence électronique

Annie Bartoli et Cécile Blatrix, « Des sciences modestes de l'action publique ? Politiques et management publics face à la crise », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/3 | 2012, mis en ligne le 29 janvier 2015, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/5311>

---

# Des sciences modestes de l'action publique ? Politiques et management publics face à la crise

01

► **Annie Bartoli** <sup>a\*</sup> et **Cécile Blatrix** <sup>b\*</sup>

<sup>a</sup> *Professeur de Sciences de Gestion, Larequoi-ISM, Université de Versailles St-Quentin*

<sup>b</sup> *Professeur de Science Politique, AgroParisTech/CESSP*

## Résumé

L'analyse de la crise du point de vue des sciences de l'action publique a donné lieu à de nombreuses publications, dont on propose ici un rapide panorama, avant de présenter les enseignements et regards proposés par les articles rassemblés dans ce numéro. Les articles sont issus des meilleures communications du premier colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP) réalisé conjointement avec PMP en 2011.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** Crise, action publique, sciences sociales, référentiels, mutations.

## Abstract

**Toward humble sciences of public action: public policy and public management facing the crisis.** The analysis of the crisis from the perspective of public action sciences has resulted in numerous publications, which we propose a global overview, before presenting the findings and lessons learned from the articles collected in this issue. The articles come from the best papers of the first conference of the Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP) carried out jointly with PMP in 2011.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Keywords:** Crisis, public action, social sciences, referential, mutations.

## Introduction

« À chaque endroit, quelqu'un comptait sur quelqu'un d'autre, et chacun pensait qu'il faisait ce qu'il fallait faire<sup>1</sup> ». Ainsi s'exprimait en novembre 2008 un professeur de management britannique à propos de « la crise »... Le quotidien *Les Échos*, qui rapporte cette phrase en août 2012, titrait l'article duquel est extraite cette citation « *Le grand doute de la science économique* ».

Le questionnement du primat de l'économie et/ou de la science économique était au cœur de l'appel à communications lancé conjointement par AIRMAP et PMP début 2011<sup>2</sup>. C'est bien parce que la crise ou les crises de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle est ou sont souvent présentée(s) comme systémique(s), qu'il importe d'en comprendre les approches par les sciences sociales et humaines d'une manière générale, et par ce que nous appellerons ici les « *sciences de l'action publique* » en particulier.

Quelles approches de la crise du point de vue des sciences de l'action publique ? Qu'ont-elles à nous dire à propos d'un phénomène pour la compréhension duquel ce sont les sciences économiques qui sont souvent convoquées en première ligne ?

Avant de présenter les enseignements et regards proposés par les articles rassemblés dans ce numéro, effectuons un rapide détour pour décrire le paysage académique dans lequel ils s'intègrent. En effet, l'analyse de la crise du point de vue des sciences de l'action publique a donné lieu à de nombreuses publications. On peut tenter de rendre compte ici des grandes tendances et de certaines caractéristiques qui nous semblent significatives dans la production scientifique française sur la crise.

### 1. Quelles « publications de référence » sur la crise ?

Une rapide recherche montre qu'il est particulièrement ardu d'identifier le corpus de publications qui « font référence » pour penser la crise. Si l'on s'inspire des démarches utilisées dans les analyses bibliométriques dans un champ particulier (Callon *et al.*, 1993), permettant d'identifier les publications scientifiques « de référence » entendues comme « les plus citées », on est d'emblée frappé par l'hétérogénéité des références dès lors qu'il s'agit de comprendre la crise du point de vue des sciences de l'action publique.

Nous avons ainsi procédé à deux types d'exercice qui, sans prétention à la scientificité visée par les démarches bibliométriques évoquées ci-dessus, permettent néanmoins de dégager des tendances significatives. Afin d'esquisser quelques contours dans cette exploration, nous avons centré notre regard principalement sur les disciplines de science politique, sciences économiques et sciences de gestion. Le premier exercice a consisté en un sondage exploratoire auprès d'un groupe de chercheurs de ces disciplines, et le second en une recherche bibliographique systématique sur les catalogues de référence de ces champs disciplinaires.

<sup>1</sup> Luis Garicano, de la London School of Economics, cité par Jean-Marc Vittori « Le grand doute de la science économique », *Les Échos*, 9 août 2012.

<sup>2</sup> Appel à communications lancé en vue du colloque Airmap-Pmp organisé par l'Institut Supérieur de Management à l'Université de Versailles St-Quentin en Yvelines les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2011, sur le thème « *Management public et Politiques publiques à l'épreuve de la crise internationale* ».

### 1.1. Des référentiels hétérogènes

Un premier « *sondage* » auprès de 15 collègues a été conduit pour tenter d'identifier d'éventuelles publications de référence. Ainsi, interrogés sur la question de savoir « *quelles sont les meilleures publications sur la crise depuis 2008 ?* »<sup>3</sup>, les chercheurs et enseignants-chercheurs de science politique, sciences économiques ou sciences de gestion interrogés fournissent des réponses contrastées et hétérogènes.

Tout d'abord, très peu de références sont citées deux fois. Tout se passe comme s'il n'existait pas de publications qui « *font référence* » au sens des analyses bibliométriques. L'hésitation est également fréquente : avant de répondre, plusieurs personnes signalent que la question n'est pas facile, ou que la presse journalistique a été plus féconde que les chercheurs. L'encadré ci-dessous présente une synthèse des réponses. On peut y constater que le positionnement et le support des travaux cités sont également très divers : on évoque quelques livres, des rapports officiels, des journaux grand public, et finalement relativement peu d'articles scientifiques. On remarque également des réponses souvent franco-centrées, alors même que la plupart des sondés entendent spontanément dans la question la dimension internationale du sujet. Enfin, cette question « *parle* » très inégalement selon la discipline de rattachement du chercheur interrogé : ainsi, sans pouvoir dégager de réelle conclusion compte tenu de la petitesse de l'échantillon, la réflexion sur les publications autour de la crise semble *a priori* plus aisée chez les économistes et les gestionnaires que chez les politistes...

#### Liste des références citées

- Pierre-Noël Giraud, 2001. *Le commerce des promesses. Petit traité sur la finance moderne*, Seuil, Paris.
- Les publications de Frédéric Lordon, notamment *La crise de trop. Reconstruction d'un monde failli*, 2009, Fayard, Paris.
- Gérard Duménil, Dominique Lévy, 2011. *The crisis of neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gérard Duménil, Dominique Lévy, 2000. *Crise et sortie de crise. Ordre et désordres néolibéraux*, PUF, Paris.
- Michel Husson, 2008. *Un pur capitalisme*, Page Deux, Lausanne.
- Jean-Marie Haribey, 2009. *Raconte-moi la crise*, Éditions Le bord de l'eau, Lormont.
- Michel Aglietta, 2010. *La crise. Les voies de sortie*, Ed. Michalon, Paris.
- Antoine Mercier et Alain Badiou (eds), 2010. *Regards sur la crise. Réflexions pour comprendre la crise... et en sortir*, Éditions Hermann, Paris.
- Romain Laufer, 2008. Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs, *Politiques et management public* 26 (3), 25-48.
- Jean-Pisani Ferry, 2011. *Le réveil des démons, La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard, Paris.
- Martin Wolf, pour ses éditoriaux parus au sein du journal *Le Monde – économie*.
- Jacques de Maillard et Yves Surel, (eds), 2012. *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Desmond S. King et Patrick Le Galès, 2011. Conceptualiser l'État contemporain, *Revue Française de Sociologie* 52 (3).

<sup>3</sup> C'est à dessein que nous avons retenu une question à la formulation ouverte voire ambiguë, ne préjugant pas d'une quelconque lecture de la crise qu'aurait pu suggérer, par exemple, l'adjonction d'un qualificatif au mot crise (crise économique, crise financière, etc.).

Zaki Laïdi, 2004. *La grande perturbation*, Flammarion, Paris. Traduction anglaise, *The great disruption*, Polity, Cambridge, 2007.

Jacques Sapir, 2008. Une décade prodigieuse. La crise financière entre temps court et temps long, *Revue de la régulation* 3-4.

Michel Aglietta, 2012. *Zone euro : éclatement ou fédération*, Michalon, Paris.

Anton Breder, Florence Pisani et Émile Gagna, 2012. *La crise des dettes souveraines*, La Découverte, Paris.

Robert Boyer, Mario Dehove, Dominique Plihon, 2011. *Les crises financières*, La Documentation Française, Paris.

*Manifeste d'économistes atterrés. Crise et dettes en Europe. Dix fausses évidences, 22 mesures en débat pour sortir de l'impasse*. 2010. Les liens qui libèrent, Paris.

Jean-Pierre Dupuy, 2012. *L'avenir de l'économie*, Flammarion, Paris.

André Orléan, 2011. *L'empire de la valeur - Refonder l'économie*, Seuil, Paris.

Numéro de la RFG (Revue Française de Gestion) contenant plusieurs articles sur la crise, notamment de : Michel Albouy, Franck Tannery, Philippe Lorino, Maurice Thévenet, Bernard Pras, Gilles Paché : n° 35/193, avril 2009

Rapport ministériel : « Rapport sur le risque systémique », Jean-François Lepetit, avril 2010.

Ce sondage exploratoire met ainsi en lumière une relative absence de vision commune sur les analyses ou recherches touchant à la « crise », ce que l'on peut bien entendu expliquer en partie par le caractère encore récent de la crise internationale depuis 2008, qui est manifestement celle que la plupart semblent avoir à l'esprit. Dès lors, la diversité des références citées tient vraisemblablement à la pluralité des regards qui combinent des ancrages disciplinaires, des visions du monde et des projets politiques différents. À ce jour en tout cas, il est intéressant de remarquer que ce ne sont pas les revues anglo-saxonnes classées dans les standards académiques habituels qui ressortent dans les réflexes de citation des chercheurs français sur la crise.

Cette constatation se confirme lorsque l'on élargit quelque peu le champ de la recherche bibliographique.

Il existe en effet une production abondante de publications dans des revues qui classiquement mêlent les discours savants et engagés. C'est ainsi que ces analyses provoquent le sentiment d'un étrange décalage, entre d'une part l'excellence scientifique telle qu'évaluée et mesurée par des instances nationales ou internationales, et d'autre part les critères d'appréciations des chercheurs sur eux-mêmes quand ils sont sollicités sur cette question. La mesure de l'excellence selon des critères disciplinaires qui tendent en particulier à exclure les ouvrages ou les magazines non purement académiques, et à privilégier les publications dans des revues anglo-saxonnes « classées », ne rend pas compte de ce qui fait référence sur ce sujet selon les interviewés. Le sujet « crise » est-il donc si spécifique et pourquoi ?

Cette première approche par sondage nécessitait alors d'approfondir la recherche bibliographique de façon plus systématique pour tenter de répondre à ces questions. Nous l'avons fait à partir des catalogues des bibliothèques de référence<sup>4</sup>, et avons pu constater tout d'abord la multiplicité et l'hétérogénéité des travaux sur la ou les crises.

<sup>4</sup> Pour ce qui est de la science politique, il s'agit du catalogue de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (recherche effectuée en juillet 2012, sur les catégories « crise », « crise financière » et « crise internationale »). Pour les sciences économiques et de gestion, nous avons eu recours au portail documentaire de la Bibliothèque Universitaire de Paris-Dauphine.

## 1.2. Une profusion de crises ?

Nos recherches sur les catalogues documentaires font d'abord apparaître une profusion de « crises » : des recherches par mots-clés « *crise financière* » et « *crise internationale* », donnent des résultats évoquant des crises de nature très différentes : crise écologique, crise du Darfour, crise alimentaire, crise de l'eau, crise de régime, crise humanitaire, jusqu'à la « *crise* » sans qualificatif et en passant par la crise de la cinquantaine...

Le travail sur le catalogue de la FNSP donne 4931 références à partir de l'entrée « *crise* », que nous n'avons pas tenté d'exploiter. Ce qui est particulièrement intéressant ici est le classement des publications sur les dix années les plus référencées, proposé automatiquement par le moteur de recherche.

**Catalogue de la FNSP**

	Crise	Crise financière	Crise internationale
1	<b>2009 : 405</b>	<b>2009 : 44</b>	<b>2009 : 29</b>
2	<b>2010 : 310</b>	<b>2008 : 35</b>	1998 : 16
3	<b>2008 : 207</b>	<b>2010 : 20</b>	1999 : 16
4	1992 : 173	1998 : 19	<b>2010 : 16</b>
5	1991 : 168	1999 : 14	<b>2008 : 13</b>
6	1998 : 159	2000 : 10	2004 : 12
7	<b>2011 : 158</b>	<b>2011 : 7</b>	2005 : 10
8	1995 : 148	1997 : 6	2001 : 9
9	2003 : 147	2002 : 5	2006 : 9
10	1993 : 144	1991 : 4	2007 : 9

Ce classement rappelle tout d'abord, si besoin était, que la crise connue depuis le problème des « *subprimes* » en 2007 et du krach bancaire en 2008, n'est évidemment pas la seule situation « *critique* » étudiée : de très nombreux écrits ont eu trait à ce sujet dans les années 1990 et 2000 notamment. L'étude de ces chiffres met ainsi en évidence trois périodes dans lesquelles les titres des publications utilisent le mot « *crise* » au cours du dernier quart de siècle.

Un premier pic temporel s'est effectivement dégagé à partir de 2008. On observe ainsi une nette augmentation du nombre de publications référencées pour les trois années 2008, 2009, 2010, avec un dépassement des 200 publications sur la « *crise* » en 2008, pour atteindre un maximum de 405 en 2009 puis redescendre à 310 en 2010. L'accélération est significative car jusqu'à l'année 2008, les meilleurs crus atteignaient 150 à 180 références.

Le classement montre également que 1991 est l'année la plus « *ancienne* » qui ressort, au 5<sup>e</sup> rang de ce classement, l'année suivante (1992) apparaissant quant à elle au 4<sup>e</sup> rang, et l'année 1993 en dixième rang du classement ; cela constitue donc une deuxième série de trois années consécutives avec un nombre important de publications référencées dans le catalogue de science politique. On peut supposer que l'actualité « *guerre du golfe* » a joué sur ces chiffres.

Enfin, un troisième pic temporel, certes plus relatif compte tenu de la précision terminologique, ressort sur les expressions « *crise financière* » et « *crise internationale* » : il s'agit des années 1998 et 1999, sans doute en relation avec l'importante crise économique qui avait commencé en Asie et s'était propagée dans le monde à partir de ces années-là (Allais 1998).

On remarque également la discontinuité du flux de publications. Ainsi entre 1991, première date chronologiquement, et 2010, date la plus récente, des absences se repèrent, révélant que certaines années le nombre de publications a été inférieur à 144. Ce fut d'ailleurs aussi le cas en 2007, année de début de « *la* » crise, sans doute en raison des inévitables délais d'analyse et d'édition. Au cours des deux décennies qui ressortent, parfois les « *creux* » ont pu durer jusqu'à quatre années de suite, comme de 1999 à 2002 et de 2004 à 2007.

Le terme « *crise* » est une catégorie beaucoup plus usuelle et évidente dans un catalogue de sciences de gestion, comme le montre le nombre de références proposées dans celui de Paris-Dauphine. La recherche dans ce catalogue témoigne également de la richesse de l'offre éditoriale autour du décryptage de la crise depuis 2008, avec de très nombreuses références, des plus académiques aux plus « *grand public* », des plus orthodoxes au plus hétérodoxes... L'entrée « *crise internationale* » apparaît nettement moins pertinente, ce qui semble logique dans une certaine mesure. Interrogé en ces termes, le moteur de recherche suggère d'ailleurs essayer « *risque international* ».

### Catalogue de Paris-Dauphine

	Crise	Crise financière	Crise internationale
1	Après 2001 (1 192)	Après 2005 (247)	Avant 1983 (8)
2	1990 à 2001 (331)	2000 à 2005 : 22	1983 à 1991 (10)
3	1979 à 1990 (213)	1994 à 2000 : 12	1991 à 1999 (11)
4	1968 à 1979 (113)	1987 à 1994 : 8	1999 à 2005 (14)
5	Avant 1968 (30)	Avant 1987 : 8	Après 2005 (57)
Total résultats	1738	274	90

Si la périodicité indiquée automatiquement par le moteur de recherche de Dauphine ne permet pas de comparer avec le catalogue de la FNSP, on note bien une augmentation très nette des références autour de la « *crise financière* » à partir de 2005.

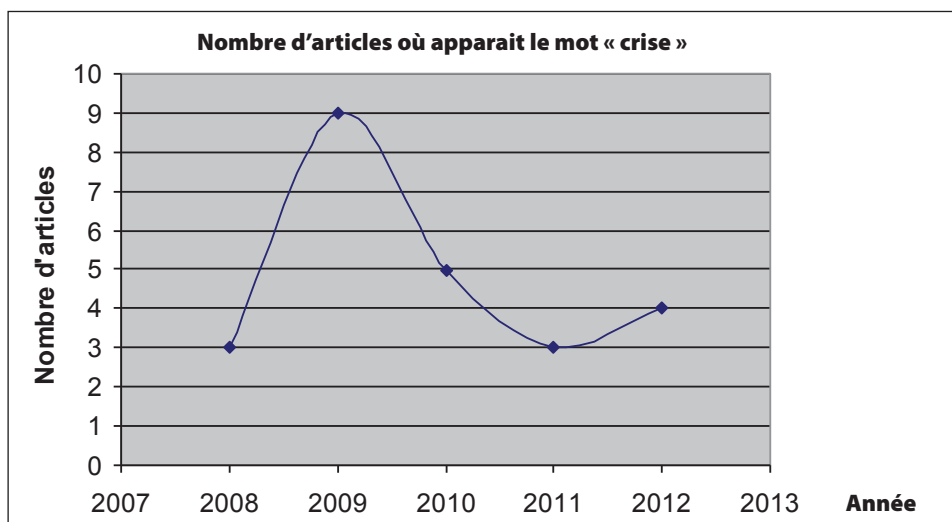
### 1.3. L'inégalité des engagements disciplinaires

Toutes les disciplines s'intéressant à l'action publique paraissent susceptibles d'être concernées par ces questions. En effet, les États et les diverses institutions ou organisations publiques se trouvent en premières lignes de l'interpellation engendrée par les enjeux et incidences sociétaux de la crise, ce qui nécessite des analyses d'ordres juridiques, économiques, sociologiques, politiques, gestionnaires... Cependant, les disciplines académiques se révèlent finalement très inégalement engagées dans les analyses sur/de la crise, que ce soit comme objet d'analyse, ou comme catégorie d'analyse.

Les sciences économiques sont à l'évidence les plus présentes dans les discours savants sur la crise. Le contexte des années récentes a en effet mis souvent au centre des débats – comme en témoignent de très nombreuses « unes » d'hebdomadaires, des essais, etc. - une certaine primauté de l'économie dans les rapports sociaux et dans les évolutions du monde contemporain. Cette tendance à une « surdétermination économique » (comme le montrera l'article de Caillosse ci-après) n'est peut-être pas nouvelle mais elle semble connaître une accélération, un emballement dans la période récente, notamment au regard de la production de discours scientifiques sur la crise.

La science politique, et dans une moindre mesure les sciences de gestion, semblent ainsi en retrait relatif sur cette thématique par rapport aux sciences économiques : elles paraissent comme à distance dans l'activité de publications rendant compte de la crise (quelle que soit la qualification donnée à cette crise), mais aussi dans les publications utilisant la notion de crise comme catégorie d'analyse.

Toujours dans le cadre de ce travail exploratoire d'identification des publications de référence, un autre levier d'analyse a été mobilisé de façon complémentaire. La démarche utilisée ici, est une recherche du mot « crise(s) » dans le sommaire de tous les numéros parus de 2008 à 2010 de 10 revues académiques s'intéressant de façon partielle ou permanente à l'action publique<sup>5</sup>. Si l'on analyse au sein d'un corpus de 10 revues françaises de rang A - dans des disciplines de science politique, économie, gestion, sociologie - les articles consacrés à la crise depuis 2007, on est frappé par le faible nombre d'articles consacrés à ce sujet.



Dans les colonnes de la revue PMP par exemple, on ne trouve guère que l'article de Romain Laufer paru en 2008, qui analyse la crise du système de légitimité rationnel-légal sur lequel se fonde l'État contemporain, et qui montre comment cette crise, qui s'exprime par la prolifération des risques majeurs dans tous les domaines de la vie économique et sociale,

<sup>5</sup> Il s'agit de : *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, *RFSP*, *Politix*, *Pouvoirs*, *PMP*, *RFAP*, *Gérer et Comprendre*, *RFG*, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, *Sociologie du Travail*.



peut conduire à un besoin renouvelé d'État. Comme on le verra plus loin, les contributions réunies ici paraissent confirmer cette conclusion en termes de double mouvement de recul et d'impérieuse nécessité d'une action publique dont les formes de légitimité sont peut-être en train de se reconfigurer sous nos yeux.

En guise de conclusion de cette esquisse, on soulignera simplement que tout se passe comme si une forme de « *hiérarchie de la crédibilité* » des objets de recherche tendait à proscrire, dans nos disciplines, toute analyse à prétention trop générale et surplombante. Comme si on ne pouvait prétendre apporter une « *analyse scientifique* » de la crise qu'à travers le prisme des manifestations ponctuelles et partielles. Plus encore, le sentiment du caractère a-scientifique du terme « *crise* » permet peut-être d'expliquer certaines réticences à l'utiliser ou à le prendre pour objet. On peut aussi se demander si une autocensure des chercheurs de certaines disciplines n'est pas à l'œuvre, comme si les seuls discours savants « *autorisés* » sur la crise ne pouvaient provenir que d'économistes ou de financiers, au risque sinon de s'inscrire dans des publications « *intellectuelles* » au positionnement politique et militant plus ou moins explicite.

Les écueils scientifiques au traitement de la crise paraissent donc nombreux, et sont vraisemblablement perçus de façon implicite par bon nombre de chercheurs. Dès lors, comment appréhender la situation de l'action publique face à la crise ?

## 2. L'action publique : de la crise au renouveau ?

L'action publique elle-même est-elle en crise ? Il convient tout d'abord d'avoir à l'esprit la tendance française assez inflationniste à utiliser ce vocable, qui semble être beaucoup plus présente qu'en anglais<sup>6</sup>. Toutefois, si on admet qu'il y a « *crise* » lorsqu'on est en présence de transformations importantes, de mutations ou de ruptures, de dysfonctionnements majeurs, ou d'instantanés de forte turbulence, la réponse à cette question devient affirmative... Il s'avère ensuite beaucoup plus difficile de la qualifier simplement : s'agit-il d'une crise « *financière* » ? D'une crise « *économique* » ? D'une crise « *internationale* » ? D'une crise « *sociétale* » ? L'angle de vue est ici déterminant, que son origine soit disciplinaire, expérimentielle, ou idéologique...

Le présent numéro de la Revue *Politiques et Management Public* rassemble ainsi divers regards sur la crise ou les crises, telles qu'elles sont vécues ou approchées par la sphère publique. Les articles sont issus des meilleures communications du premier colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP) réalisé conjointement avec PMP en 2011 sur ce thème, et ont été passés au filtre académique de la procédure usuelle de la revue. Cette production montre que de nombreuses évolutions politiques, managériales, économiques, culturelles ou sociales affectent l'approche même du service public, lequel fait face à des défis entremêlés.

Si la crise est souvent vue sous un angle systémique, on remarque en premier lieu, comme dans l'analyse qui précède, que l'impact des variables économiques est considéré comme majeur par plusieurs auteurs.

<sup>6</sup> Là où en français on parlera généralement de "crise", l'anglophone aura tendance à utiliser non seulement le terme de "crisis", mais aussi selon les circonstances ceux de "shortage", "attack", "fit", ou d'autres. Voir notamment <http://www.wordreference.com/fren/crise>

### 2.1. La mise en ordre/aux ordres de l'action publique par l'économie...

Quelles analyses de la place de l'économie du point de vue des « *sciences de l'action publique* » ? Plusieurs contributions mettent en évidence un phénomène de tropisme grandissant orienté vers la compétition économique dans la sphère publique, là où initialement l'approche concurrentielle et les objectifs de rentabilité n'avaient guère leur place. C'est le sens de la « *sur-détermination économique du droit* » décrite par Jacques Caillosse, qui est marquée par une véritable conversion des élites à un credo selon lequel la compétition économique deviendrait le but ultime de l'ordre juridique et une fin en soi. Dans un tel contexte, « *le droit tend lui-même à ne plus organiser d'échanges qu'entre des opérateurs économiques, intervenant sur des marchés concurrentiels, et pour lesquels le calcul est le mode usuel de communication* ».

La position dans laquelle le droit se retrouverait ainsi subordonné à un ordre de pensée « *supérieur* », existe dans d'autres univers qui semblent également touchés par cette suprématie de l'économie. Centrée sur la recherche d'un développement économique fondé et mesurable en termes de PIB, l'action publique contribue à accroître les écarts de richesse et de bien-être. Robert Le Duff et Gérald Orange posent ainsi la question des limites de la croissance du secteur industriel. Les États peuvent-ils laisser au marché le soin de répondre aux aspirations des populations à plus de bien-être ? Dans quelle mesure peut-on imaginer un changement d'orientation du rapport à l'économie, au marchand et au non-marchand ? Selon les auteurs, la prise en compte du Développement Humain, notamment à travers son « *Indice* » élaboré par le Programme des Nations Unies pour le Développement, pourrait alors ouvrir un nouveau champ à l'action publique.

Dans un autre domaine, l'aide humanitaire devient elle aussi de plus en plus structurée selon des critères financiers, et se trouve soumise à des impératifs de performance de son activité. L'article de Christelle Perrin souligne divers impacts de la dimension économique de la crise pour ce secteur, tels que l'essor de nouveaux acteurs sur la scène humanitaire, ou le développement de projets innovants.

Les collectivités territoriales semblent connaître également cette aspiration économique dans leur fonctionnement, comme en témoigne leur communication financière étudiée par Muriel Michel-Cluport et Serge Rouot. Les auteurs montrent en particulier que les collectivités endettées communiquent beaucoup sur la gestion de leur trésorerie et sur leurs prêteurs, en adoptant une attitude basée sur la transparence. Plus généralement, la notion de « *contrainte budgétaire* » semble devenir à partir des années de crise un véritable objet de communication pour les collectivités.

L'exemple des universités françaises qui subissent la pression compétitive internationale, et doivent se montrer plus « *responsables* » et innovantes depuis la loi LRU, va d'une certaine manière dans le même sens : elles sont notamment engagées dans des processus de rapprochements entre elles, dans des « *clusters* » socio-économiques, dans des pôles de recherche et d'enseignement, ou dans des démarches dites d'« *initiatives d'excellence* ». C'est ce que propose d'étudier Stéphanie Mignot-Gérard sous l'angle particulier du comportement des acteurs internes au regard des projets « *d'investissement d'avenir* ».

### 2.2. Gestion et usage des « contraintes » de la crise

L'analyse des contraintes et menaces nouvelles provoquées par la crise conduit fréquemment à l'identification de stratégies d'adaptation, voire à une gestion des opportunités

potentielles de la situation. La crise peut être destructrice, mais elle conduit aussi à s'interroger sur les ajustements ou contournements engendrés.

Du côté des collectivités locales, la crise semble susceptible d'accentuer la concurrence entre territoires, et l'identité territoriale devient alors une marque, une ressource commune une autre à gérer, pour en tirer profit. Véronique Chanut et Corinne Rochette analysent ainsi les logiques qui conduisent à la fabrique d'une marque territoriale, autour du cas de la Région Auvergne en montrant que cette tendance résulte d'un mouvement ambivalent et peut être lue également comme créant de la coopération. La crise internationale peut avoir conforté l'intérêt pour l'échelon territorial, afin « *d'en finir avec la mondialisation anonyme* » comme l'indiquait le rapport Jégo. La proximité est en effet une composante essentielle du management public territorial, et un message porteur dans les politiques de marque des collectivités. Dans ce cadre, les auteurs proposent de concevoir la fabrique d'une « *marque Région* » à la fois comme activité stratégique et comme processus social.

Dans ce contexte marqué par l'importance de la gestion de l'image de marque, les logiques d'évitement du blâme (*blame avoidance*) sont également très prégnantes, notamment dans les pratiques de communication financières des collectivités territoriales analysées par Muriel Michel-Cluport et Serge Rouot. Ainsi, le choc de la crise financière sur la période-clé des années 2007-2009 se répercute visiblement dans les questions d'endettements et à propos de l'éventuelle présence de dettes « *toxiques* ».

À travers leur étude d'un dispositif récent de valorisation des brevets, Mourad Attarça, Hervé Chomienne et Pascal Corbel débouchent également sur la mise en exergue d'un modèle hybride des stratégies nationales de recherche et d'innovation, défini comme situé « *entre État et Marché* ». Ils montrent aussi l'intérêt croissant de l'État français dans le domaine de l'innovation, celui-ci espérant sans doute construire ainsi de nouveaux avantages concurrentiels durables pour le pays. Tout comme dans le cas des « *investissements d'avenir* » étudié par Stéphanie Mignot-Gérard à propos des universités, cette démarche s'inscrit dans un processus de renforcement du rôle de l'État en matière d'innovation socio-économique, consécutif à la crise financière internationale. L'État deviendrait ainsi de plus en plus « *accompagnateur du marché* », ce qui traduit une claire évolution des référentiels de l'action publique.

Si la puissance publique intervient ainsi dans le champ de l'activité industrielle, en la contrôlant, en l'incitant ou en l'accompagnant, une certaine forme de mouvement inverse existe également à travers le « *lobbying* ». Ce domaine concerne, comme nous le rappelle Madina Rival, les stratégies politiques des entreprises visant à influencer les décisions publiques. Longtemps sous-jacent, ce champ d'étude se trouve aujourd'hui en plein développement, et ce d'autant plus que la pratique des entreprises en la matière semble sortir peu à peu d'une certaine forme de clandestinité pour s'officialiser, peut-être sous l'effet des difficultés engendrées par la crise. Qu'ils soient internes ou externes à l'entreprise, individuels ou collectifs, les lobbyistes ont la particularité d'assurer un pontage entre les activités de l'entreprise et celle des pouvoirs publics. Pour mieux comprendre le phénomène, l'auteur fait ressortir la progression d'organisations ayant un service dédié de lobbying, et montre surtout que la grande majorité d'entre elles s'appuie sur les organisations professionnelles sectorielles ou généralistes pour leurs démarches relationnelles auprès des pouvoirs publics. L'adaptation se traduit ici en une approche de coalition et de stratégie collective.

On peut ainsi, en rapprochant ces différentes recherches, voir poindre des processus itératifs de relations nouvelles entre acteurs publics et privés, qui résultent des comporte-

ments réactifs ou proactifs en situation de crise. L'étude de l'action publique suppose en effet une mise en perspective au regard de la sphère marchande. La plupart des travaux confirme ainsi que les frontières entre les deux mondes sont de plus en plus poreuses, et que les mutations se présentent de façon transversale et systémique. Dès lors, les stratégies d'adaptation développées semblent conduire également à une certaine remise en question des rapports entre centre et périphérie.

### **2.3. Une recomposition des relations centre-périphérie**

De manière générale dans le milieu éducatif français, la question de l'articulation entre les orientations stratégiques nationales et la liberté de gestion locale s'avère cruciale, voire particulièrement délicate dans un contexte de contrainte budgétaire. C'est en s'interrogeant sur la nature et les défis actuels du pilotage du système éducatif des académies que Muriel Jougleux et Nicole Pellegrin se penchent sur cette problématique, en cherchant à clarifier les résultats attendus des politiques et activités éducatives. Les auteurs se basent ici sur trois axes complémentaires - l'efficacité, l'efficience et l'équité du système - en les déclinant au niveau des stratégies de territoire portées par les académies. En effet, dans le contexte turbulent actuel, les académies semblent émerger en tant qu'acteur clé des politiques éducatives, ce qui justifierait d'autant plus l'enjeu d'un pilotage à ce niveau. En tant que service déconcentré de l'État, l'académie se pose ainsi en pivot entre le national et le local, d'autant plus que l'étude de son fonctionnement témoigne de l'existence de marges de manœuvre organisationnelles. Pour autant, la complexité organisationnelle s'avère difficile à gérer, et l'évaluation réalisée ne peut qu'être toujours incomplète dans la mesure où la notion même de performance renvoie à de multiples acceptions.

Il est alors aisé de remarquer que l'enjeu de la relation entre l'État et le service déconcentré ou l'établissement local se décline dans quasiment tous les domaines de la sphère publique. Cet enjeu renvoie à la gestion des dosages pertinents entre le « *global* » et le « *local* », ou à l'équilibre entre « *intégration* » et « *différenciation* » prôné il y a près d'un demi-siècle par Lawrence et Lorsch (1967). Cette problématique est ainsi très présente en milieu hospitalier, comme le montrent Laurent Brami, Sébastien Damart et Frédéric Kletz. En effet, les multiples réformes impulsées dans le secteur hospitalier par sa tutelle constituent de lourdes incitations au changement interne pour les établissements, lesquelles sont parfois difficiles à assimiler par les personnels. Que l'on considère ces transformations comme liées à la crise ou comme inhérentes à un contexte de mutation sociétale plus structurel, elles provoquent dans tous les cas des tensions dans le fonctionnement quotidien. Les auteurs cherchent alors à comprendre en quoi l'absentéisme à l'hôpital peut être considéré comme un symptôme de crise dans ce contexte mouvant. À partir d'une recherche transversale sur les facteurs qui déclenchent l'absentéisme, et après avoir montré le caractère particulièrement délicat de ce phénomène en milieu hospitalier, l'article souligne la problématique organisationnelle sous-jacente à des comportements apparemment individuels. On est assez loin ici de la facette « *opportunité* » de la crise, mais beaucoup plus face à la mise en évidence des dangers individuels et collectifs engendrés par les situations de rupture dans le milieu de la santé.

En examinant la question de l'influence de l'environnement institutionnel sur les modes de gouvernement des universités françaises, Stéphanie Mignot-Gérard s'intéresse ainsi au comportement des dirigeants universitaires face à la pression des appels à projet de la tutelle.

Le cadre interprétatif sur « *l'art de gouverner* » de Foucault lui permet en particulier de mettre en exergue à la fois le comportement particulièrement discipliné des établissements, et le développement de micro-résistances individuelles. La reconstitution des processus de pression institutionnelle et de réaction des responsables met en exergue des formes combinées d'anxiété, de séduction et de résistance et illustre la double dimension « *opportunité autant que risque* » des pressions et politiques nationales. Dans le cas étudié, la contrainte de la rareté de ressources provoque en effet chez une majorité d'acteurs un sentiment de mise en concurrence et une attitude d'acceptation globale de cette rupture culturelle, qui incarne selon l'auteur un nouveau registre de l'action publique universitaire.

#### **2.4. Entre spécificité française et mimétisme international**

Les articles rassemblés dans ce numéro s'appuient donc pour la plupart sur l'analyse d'un contexte national spécifique, dont les caractéristiques se manifestent d'une approche et d'un cas à l'autre. Pour autant, beaucoup intègrent plus ou moins explicitement la question de la relation entre l'éventuelle spécificité française et le contexte de crise mondialisé. La France a ainsi un passé historique et une tradition forte relative à la conception du service public, qui sont régulièrement rappelés. Cependant, on assiste aussi à des phénomènes de mimétisme, qui conduisent certaines spécificités à s'estomper malgré la tentation de s'y raccrocher dans un contexte de perte de sens.

Les relations de l'approche européenne avec le droit public français se révèlent d'ailleurs être à double sens : si certaines divergences entre l'approche française et l'approche européenne perdurent et témoignent de l'histoire particulière du service public français, des « *fertilisations croisées* » ont également eu lieu, et peuvent être analysées comme la face prometteuse de certaines transformations.

Céline Desmarais et Claire Edey Gamassou soulignent la spécificité de la conception française du service public, sujet qui continue à traverser de nombreux travaux actuels autour de l'action publique, surtout lorsque la réflexion est placée dans une perspective internationale. Une importante analyse empirique basée sur des données collectées dans douze pays sur quatre continents conduit à une approche comparative internationale. Elle débouche sur une forme française spécifique de « *motivation de service public* », confortant le primat du collectif sur l'individuel, et rejoignant ainsi la référence aux « *biens collectifs* » mentionnés précédemment.

L'article d'Aurélien Ragaigne met quant à lui en exergue la différence entre deux pays, révélatrice des cultures de service public territorial qui s'y trouvent : ainsi, le Royaume Uni utilise fréquemment le terme de « *client* » et le vocabulaire consumériste, tandis que la spécificité locale de chaque collectivité, tant au regard du monde marchand que des autres territoires, ressort nettement dans le contexte français.

La délicate articulation du national et du mondial se ressent clairement lorsqu'il est question de l'aide humanitaire internationale et du rôle des politiques publiques à cet égard. C'est ce que nous fait découvrir Christelle Perrin qui relève un double mouvement : d'une part une augmentation dans le temps des financements des États en faveur de l'aide humanitaire, augmentation d'autant plus importante que certains pays sont particulièrement « *en crise* », et d'autre part une exigence de plus en plus forte vis-à-vis de la gestion des ONG, ce qui conduit à des démarches de contractualisation, et à une formalisation des procédures gouvernant les relations financières entre acteurs.

Enfin, Mourad Attarça, Hervé Chomienne et Pascal Corbel questionnent la possible logique d'imitation du cadre nord-américain. On remarque en effet que les situations de risque ou de mutation provoquent souvent un désarroi propice à la recherche de solutions « *venues d'ailleurs* ». Dans le cas de la propriété industrielle et du dispositif « *France Brevets* », se trouve-t-on dans une démarche essentiellement mimétique ? La réponse est en grande partie affirmative, et confirme la tendance à la diffusion de certaines méthodes de gestion de l'action publique à travers le monde. Cependant, la spécificité française de la conception de l'intérêt général oblige l'État à adapter son modèle, ce qui engendre des « *tensions paradoxales* » étudiées par les auteurs. En particulier, la recherche montre des facteurs combinés d'attraction et de répulsion à l'égard des modèles nord-américains, pour les acteurs publics français.

### **2.5. Des positionnements prescriptifs et/ou normatifs assumés**

Une double tension de la crise de l'action publique apparaît donc dans les analyses : d'une part entre le niveau mondial et le niveau local, d'autre part entre la primauté des variables économiques et financières et l'ampleur systémique ou sociétale des mutations. Cette tension conduit à des logiques d'adaptation ou de contournement qui se retrouvent dans la plupart des sphères publiques ou non marchandes. Si l'angle d'étude des implications est celui de la crise, ceci n'implique pas une posture dénuée de toute idée de recommandation pour l'action. On cherche à comprendre, mais aussi à prescrire.

Ainsi, après avoir observé en termes statistiques la croissance déséquilibrée des biens et services depuis près d'un demi-siècle, et montré comment la maladie des coûts favorise la consommation des biens industriels, Le Duff et Orange proposent quelques axes thérapeutiques pour soigner cette « *pathologie* », en jouant notamment sur la différenciation des taux de TVA pour ralentir la hausse des prix relatifs de certains services.

Les déclinaisons locales de la crise sont également vues comme des leviers potentiels de coopération, et non des occasions d'affrontement ou de concurrence dans l'analyse de Véronique Chanut et Corinne Rochette. On retrouve l'idée d'une transformation de la menace en opportunité à la base de la plupart des approches stratégiques et intrinsèquement liée au concept de crise. La marque apparaîtrait alors comme une forme de « *bien commun territorialisé* », source de coopérations et complémentarités entre les acteurs, que l'on peut sous certains angles rapprocher de l'esprit de « *coopétition* » prôné par Brandenburger et Nalebuff (1996). La crise et ses déclinaisons locales pourraient donc être vues comme des leviers potentiels de coopération, et non des occasions d'affrontement ou de concurrence. L'article souligne ainsi les potentialités d'une marque qui peut être envisagée comme un instrument de gestion du territoire, comme un vecteur de valeurs communes, ou mieux encore comme un « *agir collectif et créatif* »...

C'est également en ce sens que Christelle Perrin souligne l'enjeu de la capacité des acteurs à se coordonner au sein de réseaux de management de l'humanitaire, qui devient un facteur de succès pour le futur.

Pour Muriel Jougoux et Nicole Pellegrin, les outils de régulation et de pilotage mis en place, tels que les procédures, les contrats, la gestion par programme, ou l'évaluation, servent à assurer une gestion à distance entre les trois composantes clés du système que constituent l'État, les académies, et les établissements. Cependant, leur conception peut si l'on n'y prend garde amener à confondre la fin et les moyens. Elles proposent alors d'utiliser

une forme adaptée du « *Balanced Scorecard* » ou tableau de bord prospectif (Kaplan and Norton, 1992) pour la sphère éducative : son objectif serait la mise en place d'un pilotage ne se limitant pas à des indicateurs financiers, et mettant bien l'élève – et non la contrainte budgétaire – comme finalité de l'action publique au niveau de l'académie.

« L'État lui-même est devenu dans bien des cas un partenaire parmi d'autres, lui reste la responsabilité de la gestion des conséquences et la production d'une coordination efficace » (Duran, 2010 :133). Les reconfigurations de l'action publique face à la crise suggèrent bien la recherche d'un nouvel équilibre dans la régulation de « *l'action conjointe* » qu'elle recouvre : par des démarches de pilotage, mais aussi par une approche renouvelée de l'action, intégrant la question des valeurs et réinjectant du sens (Trosa et Bartoli, 2011).

## **2.6. Vers un nouveau système de légitimité (des sciences) de l'action publique ?**

C'est aussi bien le système économique en lui-même que la manière de l'analyser et de le déployer, qui peuvent donc être questionnés. Les auteurs s'y emploient, et les articles décrivent et discutent l'émergence de nouveaux types de biens et d'actifs, dont certains sont plus immatériels (image, communication financière etc.) et davantage porteurs d'approche collective : ces biens et actifs moins tangibles ont également une valeur, voire une valeur ajoutée, et ils interrogent les valeurs...

Robert Le Duff et Gérald Orange raisonnent ainsi autour des concepts de « *biens publics* » qu'ils qualifient de « *biens collectifs* » ou de « *biens à liens* », en montrant qu'une spirale économique de « *maladie des coûts* » (au sens de Baumol) peut s'auto-engendrer et conduire au renchérissement continu des services publics. Ce phénomène d'emballement reste subi par les États si rien n'est entrepris pour le ralentir, et si les démocraties ne se montrent pas capables de promouvoir une alternative crédible en faveur d'« *une société plus juste et plus conviviale* ». Selon eux, au-delà des problèmes majeurs qu'elle a engendrés, la crise financière internationale a quand même eu un mérite : celui de mettre le défi des nouvelles pauvretés sur le devant de la scène, allant ainsi dans le sens de la prise en compte des « *biens premiers* » et des « *capabilités* » ou libertés d'accomplir, chères à Rawls et Sen. Il peut en ressortir un autre rapport, plus humain et moins économique-centré, de l'action publique.

Le concept de « *Motivation de Service Public* » (MSP) étudié par Céline Desmarais et Claire Edey Gamassou trace également une perspective nouvelle. Ce mouvement en faveur du développement de l'éthique de service public qui émerge depuis quelques décennies en provenance de travaux nord-américains, se place en contrepoint des théories du choix public basées sur le principe de la suprématie des intérêts individuels. Il s'agit ici aussi de questionner les valeurs dominantes, et de prôner la réintégration de certaines dimensions altruistes comme la compassion et le sacrifice personnel. Cela peut-il apporter un renouveau de la réflexion et de l'action face à la crise ?

Christelle Perrin montre en particulier à propos de l'aide internationale que le renforcement du rôle d'acteurs privés à travers les fondations ou les entreprises sociales, ainsi que les stratégies d'alliance de certaines associations avec des entreprises marchandes, modifient la cartographie des rôles et contribuent à rendre les frontières entre action publique et action privée de plus en plus mouvantes. Ainsi, la politique humanitaire se partage désormais au sein d'ensembles d'acteurs plus ou moins coordonnés, dans lesquels les États et les ONG ne sont plus forcément dominants.

La reconfiguration du rôle de l'État dans l'action publique est également approchée à travers le développement des pratiques de lobbying analysé par Madina Rival, ou encore dans son intervention dans la valorisation des processus d'innovation industrielle, comme le soulignent Mourad Attarça, Hervé Chomienne et Pascal Corbel. Dans ces différentes analyses, les auteurs montrent plus ou moins directement que le succès de l'action dépend aussi de variables organisationnelles et socio-politiques.

Les conditions humaines, organisationnelles et « *managériales* » du fonctionnement public dans un contexte de crise seraient donc tout autant déterminantes que le facteur financier, comme plusieurs auteurs nous le rappellent. Laurent Brami, Sébastien Damart et Frédéric Kletz montrent que les causes de l'augmentation de l'absentéisme du personnel hospitalier sont entremêlées, combinant les facteurs sociétaux exogènes, les conditions générales de travail, et l'organisation du travail au quotidien. En final, on retrouve un mécanisme d'engrenage (ou de spirale régressive) fréquent dans les situations critiques, puisque la contrainte du contexte est susceptible de provoquer l'absence, laquelle désorganise davantage et renforce la déstabilisation du système... L'approche globale des problèmes publics deviendrait alors d'autant plus indispensable en situation de crise.

Tout comme Muriel Jougleux et Nicole Pellegrin le font en rappelant que l'élève est au centre des finalités de l'action éducative, Aurélien Ragaïne met également en avant l'usager et son point de vue. Pour ce faire, il compare le cas des collectivités territoriales françaises avec celui des collectivités britanniques. Le critère de « *satisfaction des usagers* », qui est au centre de l'analyse, n'est-il pas majeur en effet pour qui s'intéresse au rôle et à l'impact de l'action publique, et donc à son éventuelle crise... ? L'auteur rappelle ainsi que l'idée d'évaluer les services publics au moyen de ce critère ressurgit régulièrement dans les rapports publics depuis les années quatre-vingts. Le Royaume Uni est quant à lui particulièrement concerné par ces préoccupations, surtout depuis le courant du New Public Management qui y a été très présent. Il est ici frappant de constater que le thème de la « *modernité* » et l'importance du « *contexte actuel* » constituent un argument majeur pour légitimer le besoin d'évaluation par la satisfaction des usagers.

## Conclusion

Les articles présentés dans ce numéro analysent ainsi diverses facettes de la crise sous des angles complémentaires, généralement sans prétendre en tracer les contours... peut-être d'ailleurs parce qu'un tel exercice n'aurait pas de sens. À quelques exceptions près, ce sont surtout les impacts et conséquences des transformations et des ruptures qui retiennent l'attention des chercheurs, plus que l'analyse des causes et origines des mutations. Beaucoup relèvent les phénomènes d'engrenage ou d'itération cumulative des perturbations et évolutions, et mettent en évidence la coopération entre acteurs et la gestion du bien commun comme les seules perspectives d'avenir possibles, à la manière d'utopies raisonnables.

Si l'on revient au sens latin du mot crise, qui évoque le moment grave et paroxystique d'une maladie, il n'est pas certain que l'on puisse évoquer une action publique en crise. En revanche, si on la définit comme la *krisis* grecque qui indique une période charnière de transformations dont les suites peuvent prendre des directions plus ou moins favorables, on retrouve alors les résultats de la plupart des recherches présentées dans ces articles, à savoir une action publique engagée dans un processus profond de mutations plurielles, dont nul ne connaît l'issue.



## Bibliographie

- ALLAIS M., (1998). La crise mondiale d'aujourd'hui, Pour de profondes réformes des institutions financières et monétaires, *Le Figaro*, 12, 19 et 26 octobre.
- BRANDENBURGER A. et NALEBUFF B., (1996). *Coopetition*, Currency Doubleday, New York.
- COURTIAL J., CALLON M., SIGOGNAU A., (1993). The Use of Patents Titles for Identifying the Topics of Invention and Forecasting Trends, *Scientometrics* 26 (2), 231-242.
- CALLON M., COURTIAL J., PENAN H., (1993). *La scientométrie*, PUF, Paris.
- DURAN P., (2010). *Penser l'action publique 2<sup>e</sup> Ed.* LGDJ, Paris.
- KAPLAN R., NORTON D., (1992). The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review* 70 (1), 71-79.
- LAUFER R. (2008). Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs, *Politiques et management public* 26 (3), 25-48.
- LAWRENCE P., LORSCH J., (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations, *Administrative Science Quarterly* 12, 1-30.
- OCDE, (2011). *Lobbying, pouvoirs publics et confiance Vol. 1*, OCDE, Paris.
- TROSA S., BARTOLI A. (Ed.), (2011). *Le management par le sens au service du bien public*, Collection Cadre Service Public, Éditions SCEREN-CNDP, Paris.