

# Les cadres dirigeants dans l'après nouvelle gestion publique

Yves Emery

*Leadership is not a person or a position. It is a complex moral relationship between people, based on trust, obligation, commitment, emotion, and a shared vision of the good. Ethics, then, lies at the very heart of leadership.*

*Ciulla (1998), cité par (Denhardt et Campbell 2006)*

## Introduction

D'une certaine manière, les cadres dirigeants publics, femmes et hommes, ont toujours fasciné: pouvoir de l'ombre ou fidèles serviteurs de l'autorité politique de laquelle ils dépendent, leur position stratégique à l'articulation entre la strate politique et l'appareil administratif leur confère ce pouvoir marginal-séquent si bien décrit par les spécialistes du pouvoir dans l'organisation (Crozier et Friedberg 1977). Les termes employés pour les désigner, eux aussi, interpellent et intriquent: hauts fonctionnaires, grands commis de l'Etat, rebaptisés depuis une quinzaine d'années managers publics sous l'impulsion de la nouvelle gestion publique (NGP), les cadres dirigeants exercent un rôle complexe et extraordinairement exigeant. Un rôle en redéfinition profonde puisque la NGP, qui les positionnait avant tout en chef d'entreprise, ayant des prestations à fournir, des clients à «satisfaire» et des coûts à maîtriser, est elle-même en train de laisser place à ce que les spécialistes au niveau international appellent la nouvelle gouvernance publique (New Public Governance) (Osborne 2006).

Après avoir esquissé les contours de l'après-NGP, la présente contribution présente et commente les tendances et problématiques nouvelles auxquelles sont confrontés les dirigeants publics, en particulier:

- Le rôle-clé des managers publics dans la conduite des affaires publiques
- Les nouveaux marchés bureaucratiques et l'articulation des rôles entre autorités politiques et top managers publics
- Les compétences-clés recherchées chez les managers publics
- Les principaux autres défis à relever.

## L'après nouvelle gestion publique : un univers hybride à découvrir et façonner

L'essentiel de ce qu'il convient d'appeler la vague de la NGP (Giauque et Emery 2008) est maintenant passé, et de nouvelles conceptions de la conduite et du pilotage des organisations publiques voient le jour. L'approche de la NGP, par trop inspirée de la gestion privée et du modèle de l'entreprise, expression d'une managérialisation de l'administration publique (Chanlat 2003), s'est inscrite en contrepoint du modèle traditionnel bureaucratique initialement imaginé par M. Weber. Aujourd'hui, nombre de spécialistes appellent de leurs vœux une forme de renouveau du modèle bureaucratique, un univers à découvrir marqué essentiellement

par une forme d'hybridation entre les logiques, méthodes et valeurs provenant des secteurs public et privé. Cette vision hybride est esquissée par un nombre croissant d'analystes, parmi lesquels d'éminents spécialistes des sciences administratives (Aucoin 1997; Pollitt et Bouckaert 2004) ou des sciences de l'organisation (Olsen 2006).

L'après-NGP se caractérise ainsi par une combinaison nouvelle de principes qui ont marqué l'administration publique classique et continuent à forger sa spécificité (par ex. la légalité, l'égalité de traitement), et des principes issus d'autres modes de gouvernance, en particulier le marché et les réseaux. En effet, aux côtés de la hiérarchie (gouvernance bureaucratique) et du marché, la nouvelle gouvernance publique insiste sur un troisième modèle de fonctionnement, un modèle inspiré des réseaux, au sein desquels l'acteur public n'occupe plus forcément un rôle central, et qui invite à un leadership partagé (Lawler 2008).

Cet élargissement des répertoires d'action de l'administration se répercute naturellement sur les rôles et responsabilités des cadres dirigeants publics. D'exécuteurs neutres des décisions politiques, des derniers doivent plus que jamais appriivoiser une marge de manœuvre nouvelle qui, paradoxalement, est associée à des systèmes de contrôle plus contraignants qui mettent en avant leur «imputabilité» pour reprendre un mot utilisé au Québec, c'est-à-dire leur devoir de rendre compte des activités déployées et des résultats obtenus. Ces injonctions paradoxales (Emery et Giaque 2005) peuvent d'ailleurs aboutir à une forme de démotivation des cadres supérieurs, qui ne savent plus à quel(s) référentiel(s) se fier.

Les études récentes sur les identités et motivations des cadres publics montrent que ces derniers oscillent entre une identité classique de serviteur neutre de l'Etat, et une identité de manager public, dirigeant indifféremment un service de l'administration ou une entreprise privée (Rondeaux 2007). Cette pluralité identitaire se retrouve d'ailleurs également au sein du personnel non-cadre. En effet, la fonction publique elle-même a été profondément transformée ces dix dernières années – nous parlons à cet égard de l'après-fonctionnariat – (Emery 2006), de sorte qu'il n'est plus possible de conduire le personnel comme auparavant. Les attentes et motivations des agent-e-s publics se sont considérablement diversifiées, le contrat psychologique avec l'employeur n'est plus le même (Lemire et Martel 2007), ni l'attachement qu'ils peuvent montrer à l'organisation ou même à la «chose publique». L'individualisation des conditions de travail et l'importance grandissante accordée à l'employabilité font que les employés publics attendent de leur hiérarchie une réelle contribution à leur développement. De plus, l'introduction d'un raisonnement économique dans les affaires publiques pourrait bien avoir entamé la motivation au service public (Public Service Motivation, PSM, (Perry et Hondeghem 2008a) et ébranlé le principe de l'intérêt public, qui devrait sous-tendre toutes les activités de l'administration. Dans ce cadre hautement évolutif, quels rôles jouent les hauts cadres publics?

## Rôle-clés des dirigeants publics dans les affaires publiques

Ce contexte en évolution profonde, à bien des égards paradoxal, nécessite de la part des cadres dirigeants des modes d'interaction novateurs, des compétences et styles de conduite diversifiés et polyvalents, qui utilisent l'autonomie qui leur est accordée de manière politiquement appropriée. Il s'agit pour les femmes et les hommes assumant ces postes de direction d'agir dans l'esprit d'un réel entrepreneuriat public, tout en assumant leur responsabilité (accountability) hiérarchique, légale, professionnelle et politique. Mais alors que la NGP les plaçait dans un rôle central, véritable «patron» de leur service, doté d'une autonomie d'action très importante à l'intérieur des responsabilités délimitées par le mandat de prestations négocié avec l'autorité politique, on peut se demander si l'avènement de la nouvelle gouvernance publique, avec l'interventionnisme accru des différents partenaires (stakeholders) de l'administration qui l'accompagne, ne pourrait pas aboutir à une forme de dépossession de leur autorité et de leur capacité à conduire les affaires publiques.

Différentes études récentes sur cette question nous permettent de constater que:

- d'un côté, la conduite stratégique des affaires publiques ne cesse de prendre de l'ampleur (Proeller 2007), une conduite pour laquelle la contribution des dirigeants publics demeure cruciale (Forbes et Lynn 2005). A cet égard, l'analyse des nombreuses évaluations conduites sur la mise en place de la nouvelle gestion publique montre que les acteurs qui se sont le plus appropriés la démarche – les acteurs forts en quelque sorte – sont les cadres dirigeants publics (Schmidt 2007; Giaucque et Emery 2008); et l'on peut naturellement penser que cette situation va perdurer avec l'émergence de la nouvelle gouvernance
- de l'autre côté, certaines analyses soulignent le fait que le contrôle des opérations conduites dans leurs services tend de plus en plus à leur échapper. Ainsi, selon Peters qui prend appui sur ce qui se passe au Canada, le secteur public est de plus en plus «décentré», il n'occupe plus une position dominante dans bien des domaines, ce qui implique pour les dirigeants publics l'intégration d'attentes et d'objectifs d'autres acteurs à qui, auparavant, la logique étatique ne faisait que s'imposer (Peters 2009). Ce constat est d'autant plus prégnant qu'à cette multiplication des stakeholders s'ajoute une décentralisation des décisions, voire une logique de co-production des politiques publiques (Brudney et England 1983), qui s'exprime notamment dans le développement de nombreux partenariats public-privé (Lienhard 2006).

Cela dit, nous partageons l'analyse de Bourgault/Savoie pour qui l'importance des top managers publics dans la conduite des affaires publiques demeurera centrale à l'avenir (Bourgault et Savoie 2009). Dans la chaîne de production de la valeur ajoutée publique, dans la capacité des politiques publiques à résoudre les problèmes publics auxquels elles s'attellent (Knoepfel, Larrue et al. 2006), la contribution des dirigeants publics s'exprime en particulier par:

- l'intégration des savoir-faire et expériences du passé. La continuité de l'action administrative est menacée par l'accélération des changements et la tendance

à faire «table rase» au départ de chaque nouveau projet, réduisant à néant l'apprentissage organisationnel

- l'anticipation «stratégique», la prospective dans leur domaine d'activité, évitant à l'administration d'être toujours réactive. Une anticipation qui doit mettre en exergue les «possibles» en tenant compte des enjeux juridiques (légalité de l'action publique), économiques (efficacité productive et distributive) et naturellement politiques
- l'intégration des acteurs de l'environnement, des parties prenantes dont la prise en compte est essentielle au succès de leur activité (McAdam, Hazlett et al. 2005)
- la capacité à transformer les objectifs en résultats, les intentions en actions, en utilisant de manière optimale les ressources à disposition.

On mesure à travers cette brève liste l'ampleur des défis et l'étendue des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions de top managers, ce d'autant que leur activité s'exerce dans un champ de tension toujours renouvelé entre le politique et l'administratif, que les spécialistes désignent par «marchés bureaucratiques» (Public Service Bargain) (Lodge 2009).

### **Les nouveaux marchés bureaucratiques et l'articulation des rôles entre politiques et top managers**

Les arrangements informels conclus entre le pouvoir politique et les dirigeants administratifs ont toujours fasciné, puisqu'ils sont le reflet des jeux de pouvoir entre deux rationalités – politique et administrative – soumises à des impératifs temporels et substantiels différents (Schedler et Proeller 2000). Pour Lodge, «les politiciens s'attendent à recevoir une forme de loyauté personnelle de la part de leurs collaborateurs fonctionnaires, et ces derniers, en retour, espèrent obtenir la garantie d'un certain nombre d'avantages, ainsi qu'un rôle décisif dans le processus de prise de décision» (Lodge 2009, 81). Cette vision d'attentes réciproques n'est pas sans rappeler la notion de contrat psychologique au sein des organisations publiques elles-mêmes, contrat entre les employés et leurs employeurs. Mais la relation spécifique entre le pouvoir politique et les dirigeants administratifs peut se décliner de manière bien différente selon la conception plus générale de l'appareil étatique d'une part, et des rôles que ces deux instances doivent jouer d'autre part. Une conception classique mettra en avant le fait que la fidélité des cadres dirigeants à leur autorité de tutelle équivaut à une sorte de monogamie en série, qui évolue au gré des changements politiques successifs, alors qu'une conception plus inspirée de la NGP soulignera le rôle entrepreneurial des cadres dirigeants publics, affranchis d'un pouvoir politique trop contraignant avec lequel ils auront négocié des objectifs de performance leur laissant une large autonomie.

Dans le premier cas, les cadres dirigeants seront non seulement fidèles, mais également discrets, neutres, avant tout spécialistes et conseillers techniques, dans un environnement qui les protège. Dans l'autre cas, ils se profilent en managers, voire en leaders<sup>1</sup> entreprenants, exposés et responsables de leurs résultats. Une telle évolution entre le rôle classique et celui d'entrepreneur public a été menée par exemple dans la haute fonction publique fédérale belge, avec un succès mitigé à ce jour (Van Dorpe, Hondegheem et al. 2008). Si les ambitions affichées de la NGP consistaient à désenchevêtrer les responsabilités politiques et managériales, de sorte à clarifier les interactions entre ces deux niveaux de gouvernance (le politique gouverne en se centrant sur les axes stratégiques, et les hauts cadres réalisent en se concentrant sur l'opérationnel, (Emery et Giaouque 2005), force est de constater que la réalité est bien différente et que, plus que jamais, une interaction étroite et permanente est nécessaire entre l'acteur politique et l'acteur administratif (Giaouque, Resenterra et al. 2009). Pour Lodge, l'effacement du lien entre les politiques et les membres de l'administration est sans doute l'un des changements majeurs des dernières années, qui va à l'encontre, encore une fois, des idées de base de la NGP.

En dépit de la multiplication des systèmes de contrôle mis sur pied (objectifs et indicateurs, reporting, normes de qualité, codes de conduite, etc.), la logique du marchandage informel est plus que jamais d'actualité, et elle prendra des configurations différentes dépendant des personnes en place bien sûr, mais également des enjeux politiques et administratifs sous-jacents. Un marchandage qui tourne autour des compétences recherchées chez les hauts dirigeants, des formes de reconnaissance qu'ils peuvent obtenir en retour de leur engagement, et de la loyauté à l'encontre de leur employeur (politique, mais aussi administratif). Une loyauté qui sera d'autant plus forte qu'elle peut se baser non pas sur une relation teintée à la base de méfiance réciproque, voire de conflits ouverts entre le leadership politique et administratif, mais sur une relation de confiance, voire de complicité. On voit d'ailleurs surgir une littérature se centrant nouvellement sur le thème de la confiance pour tenter de mieux comprendre l'interaction dynamique entre l'instance politique responsable du pilotage, et la direction des services administratifs (van Thiel et Yesilkagit 2008), une problématique amenée probablement à prendre de l'ampleur.

A la lumière de nombreuses évaluations de projets de NGP conduits en Suisse (Giaouque et Emery 2008), mais également dans d'autres pays (voir par exemple la Suède (OCDE 2007), il apparaît clairement que les leaders politiques ont perdu une partie de leur capacité de contrôle, et que de l'autre côté, les managers publics exercent un leadership renforcé au sein de leurs unités. Comme expliqué par Christensen et al, le problème consiste ainsi à trouver une balance optimale entre l'autonomie d'action accordée aux managers publics, et le contrôle de leur activité, nécessaire pour ne pas perdre une forme de contrôle démocratique (Christensen, Lie et al. 2008). Ce qui pose la question des modalités de contrôle et du

---

<sup>1</sup> au sens de la distinction entre «manager» et «leader», faite notamment par Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectations*. New York, Free Press.

rôle de la confiance, une confiance à la fois institutionnelle et personnelle.

### **Les compétences-clés recherchées: du manager opérationnel vers le catalyseur de réseaux**

Au vu de la complexité croissante des rôles devant être assumés par les top managers publics, il n'est guère surprenant de constater que la palette des compétences dont ils devraient faire preuve ne cesse de s'élargir, nous le constatons il y a déjà plus de 10 ans (Emery 1997). Aujourd'hui, l'après-NGP ajoute une couche de complexité à ce répertoire, puisque la prise en compte plus systématique des parties prenantes, dans l'esprit de la nouvelle gouvernance, multiplie les exigences et contraintes circonscrivant l'action publique. Le leadership public attendu des hauts cadres, qui s'exprimait au sein de l'administration classique avant tout dans le répertoire juridique, ou plus largement technique (les hauts cadres étant promus d'abord sur leur expertise) (Van Wart 2003), a évolué sous l'impulsion de la NGP dans le répertoire managérial – entrepreneurial, transformant les managers publics en «patrons» de leur service. Aujourd'hui, l'on s'achemine vers une forme de leadership partagé qui suppose un registre de compétences étendu à la capacité à catalyser et développer des réseaux, et à agir en acteur n'occupant pas nécessairement de position dominante capable d'imposer «ses» solutions (Agranoff 2006; Hicklin, O'Toole jr et al. 2007).

Selon une étude reportée par Steen, les rôles actuellement attribués aux managers publics, tels que vus par eux-mêmes et par l'autorité politique, sont les suivants (évalués sur une échelle de 1 = pas du tout important, à 10 = très important) (Steen 2008):

		<b>Vu par le politique</b>	<b>Vu par le manager</b>
1	Manager opérationnel	7,2	8,4
2	Implementeur neutre des politiques	7,4	8,2
3	Conseiller technique pro-actif	6,7	7,6
4	Manager de réseaux	6,0	6,6
5	Réseuteur politique	5,3	5,1
6	Evaluateur politique tenant compte du parti au pouvoir	5,8	5,0

Si les 4 premiers rôles, clairement évalués comme plus importants par les managers publics, relèvent de la gestion publique au sens large, on y voit effectivement apparaître l'importance de manager des réseaux, y compris dans le 5ème rôle de «réseuteur politique», un rôle autrefois dévolu exclusivement à l'autorité politique. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que les deux derniers rôles, estimés plus importants par le politique, touchent explicitement à cette dimension et traduisent l'imbrication étroite des deux instances, que nous avons soulignée ci-dessus.

D'autres études sur les top managers publics (Wyse et Vilkinas 2004; Thach et Thompson 2007) convergent pour souligner les compétences-clés recherchées, des compétences qui, au-delà des qualités d'honnêteté, d'intégrité et d'engagement pour l'intérêt public (Tait 1999) qui traduisent une forme d'*ethos public* (Horton 2008), expriment un professionnalisme dans la conduite des affaires publiques:

- professionnalisme dans la conduite de ses équipes, avec la capacité de motiver et de mobiliser les personnes autour de projets communs, de dynamiser les équipes, et d'exercer une forme de leadership transformationnel, axé sur le développement des personnes
- professionnalisme dans le management des tâches opérationnelles, la réalisation efficace des processus et prestations à fournir par les unités dirigées, en utilisant de manière adaptée les ressources à disposition
- professionnalisme encore dans la capacité à accroître les performances des unités dirigées, avec le sens des résultats et de l'efficacité qui l'accompagne, une efficacité dont on sait qu'elle n'est pas seulement à concevoir en tant qu'efficacité productive (optimisation des outputs), mais également efficacité de politiques publiques, appréciant la pertinence des effets générés auprès des groupes-cibles, et leur adéquation par rapport aux problèmes publics à résoudre (optimisation des outcomes)
- professionnalisme enfin dans le sens de *visionnaire*, de capacité à anticiper les évolutions de leur domaine d'activité, par une attitude pro-active susceptible de profiler l'administration comme un acteur qui prend en main les problèmes de la société suffisamment tôt, plutôt que d'agir toujours en position réactive.

Mais cette anticipation ne peut se faire seul dans son service, sans intégration convaincante des autres acteurs du réseau d'action publique concerné. Le leadership en réseau, ou *leadership partagé*, qui en découle, est loin d'être évident auprès de hauts cadres habitués à être en position dominante face à la collectivité, investis de la puissance publique ou à tout le moins de l'autorité que leur confie le pouvoir administratif classique.

Si l'on part avec Rhodes (cité par (Osborne 2006) d'une définition large de la gouvernance, comme étant «des réseaux inter-organisationnels auto-organisés», on mesure à quel point le nouveau leadership public devrait agir dans le registre de la participation, et donc du partage du pouvoir. Or ce partage du pouvoir va inmanquablement affaiblir le pouvoir central (celui de l'acteur administratif) au profit d'autres parties prenantes (Bourgault et Savoie 2009), co-productive des politiques publiques mises en œuvre. Ainsi, si le leadership public a longtemps été conceptualisé dans une logique avant tout individuelle, inspirée de l'approche

classique du « big man » (Bass 1981), il est temps qu'il bénéficie d'une approche élargie qui étudie et permette de mieux comprendre les phénomènes de leadership au sein de réseaux d'acteurs en partie autonomes. Une approche qui ne s'inspire pas uniquement des théories de choix rationnels et de l'agence, dans la tradition économique, mais également d'autres courants théoriques tels que la sociologie des organisations, le capital social, sans oublier les théories des réseaux en tant que tels, des cadres théoriques plus soft, mais sans doute mieux appropriés pour élargir notre connaissance du leadership partagé.

Pour Arambula, les managers publics devraient assumer un rôle plus stratégique, dynamique, pro-actif, dans une perspective globale et supra-organisationnelle, afin d'obtenir un support accru de leurs stakeholders pour atteindre des buts conjointement déterminés (Arambula 2008). Une approche systémique du leadership semble avoir un impact supérieur sur la performance de l'organisation (Deem et Parker 2008), mais la connaissance actuelle demeure faible sur les modalités d'un leadership distribué qui soit efficace (Hicklin, O'Toole jr et al. 2007; O'Reilly et Reed 2008). L'activation de réseaux collaboratifs et de communautés de politiques publiques constitue maintenant l'une des responsabilités centrales des managers publics (Agranoff 2006), et les premières recherches montrent que l'activité de networking est un important déterminant de l'efficacité du leadership et de son influence sur la performance (Fernandez 2004). Mais nous ne sommes qu'au début d'un champ de recherches passionnant.

### **En conclusion: les principaux défis à relever**

Les nouveaux rôles et compétences recherchées chez les dirigeants publics représentent déjà d'importants défis à relever. Nous aimerions terminer cette présentation par quelques défis plus généraux qui les attendent dans l'exercice de leurs fonctions. Selon plusieurs analyses empiriques réalisées au sein des services publics suisses avant tout (Emery et Giaucque 2005; Emery et Giaucque 2007; Giaucque et Emery 2008), mais également à la lumière de la littérature internationale sur le sujet, quelques autres défis marquants à considérer sont les suivants:

- *Inventer une culture et des pratiques hybrides, intégrant les mondes et les valeurs civiques et marchandes* (Boltanski & Thévenot, 1991). Les cadres dirigeants exercent une influence cruciale sur les valeurs et la culture qui prévalent dans leur service. Or à l'heure actuelle, et nous l'avons montré en parlant de l'après-fonctionariat, le personnel de l'administration publique se trouve dans un univers valoriel hybride qui intègre de manière souvent non réfléchie des valeurs classiques «civiques» et des valeurs issues de l'univers marchand (par exemple l'orientation-client, et le principe de l'égalité de traitement). Ce mariage provoque chez nombre d'agents publics une forme de crise identitaire qui les pousse à la recherche de nouveaux référentiels (Emery et Martin 2008). C'est dire à quel point les cadres dirigeants doivent réfléchir à une articulation cohérente entre ces deux pôles, une nouvelle culture de service public formée de valeurs démocratiques, éthiques, mais également professionnelles et humaines



- *Repenser l'articulation entre le politique et l'administration, pour éviter une politisation de l'administration et une managérialisation du politique.* L'approche de clarification des rôles et responsabilités entre le politique et l'administration (les top managers) n'a pas complètement atteint ses objectifs, le degré d'interrelation, voire d'immixtion respective des uns dans la sphère d'action des autres restant très important malgré les modèles introduits par la NGP. Il importe ainsi de porter un regard neuf sur le couple «politique-administratif» pour sortir de l'ornière consistant à dire que certains éléments sont uniquement politiques (stratégiques) et d'autres uniquement opérationnels. En réalité, la force de gouvernance de l'administration publique résulte d'une combinaison dynamique de visions et de compétences, produite par le couple dirigeant, la dyade politico-administrative ; un couple formé certes au hasard des choix démocratiques mais qui ne saurait, pour cette raison, renoncer à toute analyse visant à optimiser sa dynamique fonctionnelle et relationnelle
- *Conceptualiser le leadership public sous la forme de compétences collectives, pour éviter le mythe du leader omnipotent.* Nous l'avons souligné à travers le concept du leadership partagé, et ce défi est directement en lien avec le point précédent: le modèle du leadership dominant est encore largement marqué par une personnalisation du ou de la leader (cela est valable autant pour le niveau politique que pour le top management). Or dans le monde actuel, cette vision est probablement vouée à l'échec. Que l'on raisonne à l'intérieur d'un champ (ou d'une communauté) de politique publique (Knoepfel et Varone 2008), ou à l'intérieur d'une administration publique où apparaît la notion de «compétences organisationnelles» (Emery 2003), les modèles de gestion du XXIème siècle tablent sur la force de l'action collective plus que sur l'héroïsme d'un individu
- *Développer l'action publique en réseau, évitant le néo-cloisonnement de l'administration et l'égoïsme institutionnel, tout en renforçant la position de l'acteur public.* Directement lié au point précédent, l'un des défis majeurs pour l'administration publique demeure sa capacité à agir au-delà des frontières divisionnelles et spécialisées caractérisant un mode d'organisation encore largement inspiré du taylorisme. A bien des égards, la NGP a introduit une forme de néo-cloisonnement où chaque responsable de service a cherché à optimiser sa «boutique» pour atteindre ses objectifs, mais sans se soucier beaucoup de ses collègues, agissant dans d'autres «boutiques». Or on le voit de manière de plus en plus évidente à la lumière de la complexité des défis sociétaux actuels, ce mode de fonctionnement cloisonné ne peut suffire: ce sont des réseaux intra- et inter-organisationnels qui permettront, à l'avenir, de répondre de manière satisfaisante aux nouveaux problèmes publics
- *Introduire un réel pilotage de l'action publique, qui intègre la production administrative et les effets de l'action publique.* Sur ce dernier point également, la NGP a certes apporté beaucoup de progrès en la matière, mais les évaluations montrent aussi combien il est difficile pour la direction politique et administrative de mettre sur pied un réel pilotage intégré de l'action publique (Schmidt 2007). Cette difficulté risque encore fortement de croître dans la

mouvance de la nouvelle gouvernance publique, où la responsabilité des projets et l'imputabilité des résultats seront partagées entre un nombre croissant d'acteurs. C'est donc dire l'importance de réfléchir à de nouveaux modes de pilotage qui intègrent de manière horizontale (entre acteurs «parties prenantes») et verticale (entre les niveaux opérationnels, administratifs et stratégiques, entre les prestations, les effets et les impacts de l'action publique) les informations produites, afin de rendre possible un réel apprentissage collectif.

En considérant tous les éléments évoqués dans cette contribution, les cadres dirigeants publics devront passer maîtres dans l'art de tirer le meilleur parti de situations paradoxales, parce que leurs décisions intègrent un nombre grandissant d'attentes provenant de multiples partenaires, en plus du partenaire politique classique. Pour illustrer ces situations paradoxales, il n'est que de mentionner les quelques exigences contradictoires suivantes, qui marqueront (et marquent déjà!) toutes leurs décisions:

- recherche de cohérence globale dans l'ensemble de leurs services d'un côté, et adaptation au contexte des services ou unités d'action spécifiques de l'autre (connu sous le nom de dilemme «cohérence – pertinence»)
- Vision à long terme, nécessaire au-delà des changements politiques, et souci de performances visibles à court terme, voire de succès immédiat
- Planification et anticipation de l'évolution dans leur domaine d'action, deux activités indispensables à une gestion *stratégique* de leurs unités, et d'autre part un besoin incontestable de flexibilité et de réactivité, pour pouvoir répondre aux événements de manière ad hoc et pertinente.
- Recherche de l'excellence individuelle, afin d'être reconnu-e et confirmé-e dans ses fonctions d'un côté, et nécessité de concevoir et mettre en œuvre un mode d'action collectif, en réseau, visant à une performance collective au sein d'un réseau d'acteurs. Et cela tout en maintenant une position forte de l'acteur public, garant d'un fonctionnement démocratique
- orientation-client ou bénéficiaires de l'action publique, afin de démontrer l'utilité concrète, effective et perçue par les intéressés eux-mêmes, et principes de l'agir démocratique, avec en bonne place celui de l'égalité des citoyens-bénéficiaires devant leur administration
- et last but not least, intégration d'une pensée économique qui devrait considérer non seulement les coûts de l'action publique, mais également –dans une acception large- la «rentabilité» produite, cela tout en intégrant de manière fondamentale, car il s'agit de la mission centrale de l'Etat (Perry et Hondegem 2008b), une approche sociale plaçant l'intérêt public au cœur de ses actions.

Gageons que ces défis ne soient pas seulement intéressants pour les femmes et les hommes aspirant à des fonctions dirigeantes dans l'administration, mais qu'ils représentent une source de motivation puissante susceptible de faire naître une véritable *passion* pour le service public.

## Zusammenfassung

Der folgende Artikel zeigt die Tendenzen und neuen Herausforderungen auf, welche sich den Führungskräften nach der Ära des «New Public Managements» stellen und im Besonderen ihre Schlüsselrolle in der Erfüllung neuer Staatsaufgaben. Eine Neugestaltung des administrativen Modells wird gefordert, um ihrer Doppelrolle als politische Autorität und Topmanager gerecht zu werden. Das Ausweiten der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung verlangt nach einem dritten Weg: Das Miteinbeziehen von Beziehungsnetzen und das Delegieren von Verantwortung. Hierzu fehlen aber klare Richtlinien, bisherige Modelle können den neuen Verantwortungen und Aufgaben nicht mehr gerecht werden.

## Summary

The following article shows the tendencies and the new challenges that face executives after the era of New Public Management, in particular their key role in the fulfilment of new government duties. A reshaping of the administrative model is required, in order to fulfil the double role of these executives as political authority and top managers. The expansion of the administration's tasks requires a third path: The inclusion of networks and the delegation of responsibilities. However, there are no clear guidelines for this purpose and the present models do not meet the standard of the new responsibilities and tasks.

## Bibliographie citée

- Agranoff, R. (2006) Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Management Review* (12): 56–65.
- Arambula, H. (2008) Managerial Discretion for Public Managers and Managerial Autonomy in the Accountability for Performance in Public Organizations: A Review and Research Agenda. EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector. Rotterdam.
- Aucoin, P. (1997) The design of public organisations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. *Canadian Public Administration* 40(2): 290–306.
- Bass, B. M. (1981) Stogdill's Handbook of Leadership. A survey of theory and research. New York.
- Bass, B. M. (1985) Leadership and Performance beyond Expectations. New York, Free Press.
- Bourgault, J. et Savoie, D. J. (2009) Les gestionnaires sous influence: La nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public. *Télescope* (Hiver 2009): 1–12.
- Brudney, J.-L. et England, R. E. (1983) Toward a definition of the co-production concept. *Public Administration Review* (jan-february): 59–65.
- Chanlat, J.-F. (2003) Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics. La motivation au travail dans les services publics. T. Duvillier, J.-L. Genard et A. Piraux. Paris, L'Harmattan: 51–64.

- Christensen, T., Lie, A. et al. (2008) Beyond New Public Management: Agencification and Regulation Reform in Norway. *Financial Accountability & Management* 24(1): 15-30.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977) *L'acteur et le système*. Paris, Points-Politique.
- Deem, R. et Parker, J. (2008) Leading change in semi-autonomous public universities in England: Following Government Agendas or subverting them? *Upsetting Organizations*, EGOS annual Conference 2008. Amsterdam.
- Denhardt, J. V. et Campbell, K. B. (2006) The Role of Democratic values in Transformational Leadership. *Administration & Society* 38: 556-572.
- Emery, Y., Ed. (1997) *Les cadres dirigeants dans les services publics du XXIème siècle*. Berne, Société suisse des sciences administratives.
- Emery, Y. (2003) *Renouveler la gestion des ressources humaines*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Emery, Y. (2006) *L'émergence et les défis de l'après-fonctionariat*. Contributions à l'action publique. J.-L. Chappelet. Berne, Haupt: 53-76.
- Emery, Y. et Giaque, D. (2005) *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan.
- Emery, Y. et Giaque, D. Eds. (2007) *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP.
- Emery, Y. et Martin, N. (2008) Quelle identité d' « agent public » aujourd'hui? Représentations et valeurs au sein du service public suisse. *Revue française d'administration publique* (to be published)(127): 559-578.
- Fernandez, S. (2004) Developing and Testing an Integrative Framework of Public Sector Leadership: Evidence from the Public Education Arena. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(2): 197-217.
- Forbes, M. et Lynn, L. E. (2005). How Does Public Management Affect Government Performance? Finding from International Research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15: 559-584.
- Giaque, D. et Emery, Y. (2008) *Repenser la gestion publique*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Giaque, D., Resenterra, F. et al. (2009) La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics: complémentarité ou séparation? *Le constat dans trois cantons suisse*. *Télescope* (hiver 2009): 103-117.
- Hicklin, A., O'Toole jr, L. et al. (2007) Serpents in the Sand: Manageral Networking and Nonlinear Influences on Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(253-273).
- Horton, S. (2008) History and Persistence of an Idea and an Ideal. *Motivation in Public Management*. J. L. Perry et A. Hondeghem. New York, Oxford University Press: 17-32.
- Knoepfel, P., Larrue, C. et al. (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich, Verlag Rüegger.
- Knoepfel, P. et Varone, F. (2008) Politiques institutionnelles régulant les ressources de acteurs des politiques substantielles: un cadre d'analyse. Réformes de politiques institutionnelles de gestion des ressources de l'action publique. P. Knoepfel et F. Varone. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes. *Action publique: à paraître*.
- Lawler, J. (2008) Individualization and Public Sector Leadership. *Public Administration* 86(1): 21-34.

- Lemire, L. et Martel, G. (2007) *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines: le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXI<sup>ème</sup> siècle*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Lienhard, A. (2006) Les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. Expériences, risques et possibilités. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 72(2): 587-604.
- Lodge, M. (2009) Le marchandage du pouvoir de la haute fonction publique au Royaume-Uni et en Allemagne: déformation, transformation ou diversification? *Télescope* (Hiver 2009): 80-91.
- McAdam, R., Hazlett, S.-A. et al. (2005) Performance management in the UK public sector. Addressing multiple stakeholder complexity. *International Journal of Public Sector Management* 18(3): 256-273.
- O'Reilly, D. et Reed, M. (2008) *Leaderism and UK Public Service Reform*. Upsetting Organizations, EGOS annual Conference 2008. Amsterdam.
- OCDE (2007) *The regulatory Reform in Sweden*. Paris, OCDE.
- Olsen, J.-P. (2006) Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of public Administration Research and Theory* 16(1): 1-24.
- Osborne, S. (2006) The New Public Governance? *Public Administration Review* 8(3): 377-387.
- Perry, J. L. et Hondeghem, A. (2008a) Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation. *International Public Management Review* 11(1): 3-12.
- Perry, J. L. et Hondeghem, A. Eds. (2008b) *Motivation in public Management. The Call of Public Service*. New York, Oxford University Press.
- Peters, G. (2009) Le service public et la gouvernance: retrouver le centre. *Télescope* (Hiver 2009): 13-25.
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Proeller, I. (2007) *Strategische Steuerung für den Staat*. B. Stiftung. Gütersloh.
- Rondeaux, G. (2007) L'identité des agents face aux réformes publiques: pertes de repères ou nouvelles racines? Dilemmes de la GRH publique. Y. Emery et D. Giauque. Lausanne, LEP: 65-87.
- Schedler, K. et Proeller, I. (2000) *New Public Management*. Berne, Haupt.
- Schmidt, N. (2007) *New Public Management in Parliament. Auswirkungen des NPM auf die Steuerungsfähigkeit der kantonalen Parlamente*. IDHEAP. Lausanne, IDHEAP. MPA: 100.
- Steen, T. (2008) Never not time to plan. Belgian bureaucratic leaders caught in the reality of day-to-day practices. EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector. Rotterdam.
- Tait, J. (1999) *De solides Assises, rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*. Ottawa, centre canadien de gestion (CCG).
- Thach, E. et Thompson, K. J. (2007) Trading Places. Examining leadership competencies between for-profit vs. public and non-profit leaders. *Leadership & Organisation Development Journal* 28(4): 356-375.
- Van Dorpe, K., Hondeghem, A. et al. (2008) Assessing the Belgian mandate system from an international comparative perspective. EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector. Rotterdam.

van Thiel, S. et Yesilkagit, K. (2008) Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. Third COST 601 CRIPO Meeting. Utrecht.

Van Wart, M. (2003) Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review* 63(2): 214-228.

Wyse, A. et Vilkinas, T. (2004) Executive Leadership in the Australian Public Service. *Women in Management Review* 19 (4): 205-211.