

Sommaire

Dans le cadre de l'organisation du tout premier Colloque Étudiant en Administration Publique – CÉAP, le second panel portant sur le *Management Public Stratégique* a soulevé l'intérêt mais aussi des questionnements d'un certain nombre de participants, curieux quant à ce nouveau sujet. Le présent article vous propose donc une introspection réflexive dans ce *Management Public Stratégique*, traçant son origine du management des affaires, et du célèbre courant du Nouveau Management Public – NMP, pour présenter le management public stratégique comme une posture plutôt qu'une nouvelle mode, intégrant les politiques publiques à un certain pragmatisme avec l'objectif d'ajouter une valeur concrète pour le citoyen, en tant que copropriétaire de l'État. Il en résulte une approche orientée vers les résultats pratiques, tenant compte de la multiplicité des dimensions managériales dans le domaine public et davantage stratégique qu'apolitique. Ce management public stratégique constitue ainsi une philosophie pour les actions publiques.

Introduction

Un peu partout en Amérique du Nord, l'étude de l'administration publique assoie la fameuse dichotomie administrative-politique dictée par le président américain Woodrow Wilson (1867), comme pacte de non-intervention de l'administration dans les affaires politiques. Si on en croit cependant nos temps modernes, ces paradigmes semblent pourtant de loin dépassés. Pouvons-nous sérieusement attendre de ces écrits du 18^e et 19^e siècle, des prescriptions pour nos maux? L'avènement et l'émergence fulgurante du management public démontre bien la nécessité de repenser nos remèdes et nos approches à l'administration publique. En effet, après les déboires bureaucratiques de l'administration publique taylorienne et wébérienne, le NMP ou Nouveau Management Public s'est proposé en guise de redressement, et seulement pour nous rendre compte de ses propres faiblesses, laissant cour aux nouvelles modes collaborative et en réseau.

Si d'aucune n'a jamais insisté sur les défauts de ses qualités, c'est la recherche illusoire et voire même utopique d'une meilleure pratique en administration publique, qui aura souvent menée les académiques au gré des savoirs du moment. L'administration publique classique a toujours visée à assurer la pérennité de l'État et la préservation de ses éléments démocratiques, comme gage de tout débordement du pouvoir qui fondamentalement de par sa nature, en vient à tout corrompre. Dans cette perspective pragmatique, l'appel n'est plus à l'adoption des modes, mais au constat que toutes les théories et modèles présentent des forces et faiblesses relatives, qu'il appartient donc aux élus démocratiques d'équilibrer, tâche qu'ils ne sauraient satisfaire sans l'apport clé d'une administration et d'une fonction publique plus apte en management public stratégique.

Management Public

Pour Pitts & Fernandez (2009) p. 399, le management public est un «nouveau» champ d'étude qui en est encore à développer ses normes et ses approches de recherche, et des questions-clés se présentent aux frontières de son développement identitaire¹. Or le management a d'abord émergé au cours des années 1950, alors que certains dont notamment Waldo (1948 & 1952), affirmaient que les organisations publiques étaient distinctes de par leur nature politique, appelant à moins d'attention vers l'efficacité et à plus d'attention vers la représentativité démocratique. C'est ainsi que les recherches empiriques sur les organisations publiques se construisirent, en empruntant aux

¹ "Public management is a new field of study that is still developing norms and approaches to research, and key questions push at its identity (Pitts & Fernandez (2009), p.399)".

théories plus générales du management du domaine des affaires, mais produisant également un corpus distinct de recherche, focalisant spécifiquement sur le management des organisations publiques. Pour plusieurs, cette orientation empirique vers les enjeux clés de nos organisations publiques, signifia le début du management publique. D'autres prétendent que le management publique ne vit pas le jour comme un champ de recherche, mais plutôt comme un élément de différenciation des programmes d'administration publique pour les programme de politiques publiques (Lynn, 1996), (Pitts & Fernandez (2009), p. 400). C'est ainsi que la toute première génération de programmes en politiques publiques dédaignait les programmes d'administration publique: «Brain-dead endeavor that taught facts rather than analytics (Ellwood (2008), p.174)²».

Or selon Charest (2012), le management public consisterait donc en une série de processus et d'outils visant à obtenir une performance optimale au sein des organisations dédiées au service publique³. Avec son attention dévouée à des aspects encore inexplorés dans l'administration publique, le management publique aurait obligé les chercheurs et les praticiens à adopter de nouvelles perspectives sur les façons de gérer le gouvernement, de fournir des services aux citoyens et de définir des stratégies gouvernementales, ainsi que des outils⁴. Pour ce faire, le management publique puiserait invariablement dans plusieurs sciences sociales – les sciences politiques, la sociologie, l'anthropologie etc. (Jones, 2005, p. 19; Bartoli, 2009, p. 27). Et dans plusieurs écoles de management publique l'attention fut ainsi donnée au leadership politique de niveau exécutif, plutôt qu'à la gestion intermédiaire (Lynn 1996), en grande partie parce que la fonction d'analyse des politiques publiques est très souvent située près du sommet hiérarchique (Radin 1997). Or Savoie (2003) explique d'ailleurs que le chemin le plus rapide vers ce sommet stratégique de l'administration publique passe souvent par le domaine des politiques publiques⁵.

Bozeman (1993) définit donc la recherche en management publique comme étant concrètement intéressée par « les prescriptions et théories prescriptives », en démontrant ainsi qu'une certaine interaction entre la recherche et la pratique est attendue⁶. Les recherches de Pitts & Fernandez (2009) sur l'état du management publique, suggèrent quant à elles: «Qu'il n'y a pas de courant dominant au sein du management public, outre l'attention très forte portée vers cette recherche empirique ». Le débat entourant les éléments théoriques et pratiques n'est toujours pas réglé. Et la plupart des recherches en management publique selon eux: «N'offrent cependant pas de conseils explicites aux praticiens et aux politiciens afin qu'ils prennent avantage des travaux de recherche (p.413)⁷». Pour sa part, Kelman (2007) affirme que si le management public est plus prescriptif et cherche plutôt à comprendre *comment l'on devrait faire les choses*, alors la performance et ses

² The first generation of the public policy movement looked down on public administration as a brain-dead endeavor that taught facts rather than analytics" (Elwood 2008, 174).

³ "Public management consists in a set of processes and tools aimed at achieving optimal performance in an organization dedicated to public service (Charest (2012), p.1)".

⁴ "With its emphasis on previously unexplored aspects of public administration, public management has obliged both researchers and practitioners to adopt new perspectives on ways of managing government, providing services to citizens and designing government strategies and tools (Charest (2012), p.2)".

⁵ Savoie (2003) explained: "One of the fastest way up Public Administration is through the policy channels".

⁶ Bozeman (1993) defines public management research as being concretely concerned with prescription and prescriptive theory, indicating that some amount of interaction between academics and practitioners is expected.

⁷ "Our analysis suggests that there is no dominant force in public management research, aside from what appears to be a very strong preference for empirical research. We find that the theory-practice debate appears to be unsettled. The bulk of public management research examined here does not offer explicit recommendations for how practitioners and policymakers can take advantage of their findings (Pitts & Fernandez (2009), p. 413)".

déterminants devraient être l'une des priorités de la recherche en management public⁸. C'est ainsi que le management public, se voudrait un champ d'étude davantage pratique, de niveau stratégique, orienté vers l'exécution, et incluant les éléments de politiques publiques, et ce en comparaison de l'administration publique, qui se voudrait plutôt opérationnelle et de niveau intermédiaire, se limitant à administrer la bureaucratie, et délaissant les éléments politiques. Cependant, le terme management est un anglicisme qui réfère en fait aux fonctions de gestion, issu du domaine des affaires, alors que l'administration réfère traditionnellement au publique. L'expression management public est donc relativement récente, et représente la convergence de pratiques de gestion du domaine des affaires avec les nouvelles pratiques du secteur public.

Nouveau Management?

Plusieurs sont en effet devenus familiers avec le management public sous l'auspice du nouveau management public (NMP) du milieu des années 1980. Le NMP a maintenant plus de vingt ans, et il n'est franchement plus vraiment nouveau, tandis que plusieurs appellent tout de même à de «nouvelles» approches en administration publique, notamment la gouvernance collaborative et la gestion en réseau (Alford & Hughes (2008), p. 130). Or quoiqu'il en soit lorsque l'on compare le management public avec la version plus classique, voire même wébérienne de l'administration publique, il est remarquable de constater comment les deux approches ne sont pas incompatibles; les deux présentent en effet des façons complémentaires de regarder le même objet d'étude (Gow & Dufour (2000), p. 700). En ce sens, pour Stoker (2006), la caractéristique la plus remarquable du management public comme paradigme, tient de l'attention dévolue à l'atteinte d'une valeur ajoutée pour le public. Or, atteindre une telle valeur ajoutée publique, dépend de la réflexivité dans le choix des actions publiques, parmi toute une gamme d'options possibles d'interventions, qui dépendent largement du réseau social dans le lequel ce système de décision s'inscrit (p. 42).

C'est ainsi que le management public serait plus « ancré » dans son contexte⁹, et surtout dans sa dimension sociale et culturelle, que la simple administration publique, davantage axée sur les procédés bureaucratiques, organisationnels et systémiques. Ce faisant, le management public se voudrait social autant que stratégique, reconnaissant d'emblée que ces catégories seront donc des facteurs-clés de décision au niveau politique. Et pour autant, il ne s'agit pas pour le manager public de devenir fin politicien, en qui résideront fondamentalement la décision de même que l'imputabilité démocratique, mais plutôt d'être en mesure d'apprécier toute la complexité socio-politique dans laquelle son management s'inscrit au niveau stratégique¹⁰. Faire fit de ces aspects,

⁸ "If public management is prescriptive and works to identify how things should be done, then understanding performance and its determinants should be a top priority for the field (Kelman (2007))".

⁹ Grounded theory (GT) is a systematic qualitative research methodology in the social sciences emphasizing generation of theory from data in the process of conducting research. It is a research method that operates almost in reverse fashion to traditional research and at first may appear to be in contradiction of the scientific method. Rather than beginning by researching and developing a hypothesis, the first step is data collection, through a variety of methods. Then from the data collected, key points are marked with a series of codes, which are extracted from the text. The codes are grouped into similar concepts in order to make them more workable. From these concepts, categories are formed, which are the basis for the creation of a theory, or a reverse engineered hypothesis. GT is a systematic generation of theory from data that contains both inductive and deductive thinking and better accounts for tangible and intangible factors. It can hold qualitative as well as quantitative data and analysis, the key outcome being the synthesis of this entire research, which thus saw the spiral development of my proposed meta-theory of Synergy, emerging through citations, codification, conceptualisation and categorisation, leading to conclusions. See Psychology Wiki for their summary on Grounded Theory: http://psychology.wikia.com/wiki/Grounded_Theory

¹⁰ Voir MINTZBERG, H. (2007), *Tracking Strategies: Toward a General Theory*, Oxford University Press, 422 pp.

revient à présenter des options théoriques, inapplicables en pratique. S'il y a une caractéristique qui dénote bien en ce sens le caractère particulier du management publique, c'est bel et bien son orientation stratégique, qui tente ainsi de réconcilier l'administration et les politiques publiques, en un champ d'étude plus près de la pratique, telle que construite au niveau exécutif de l'État.

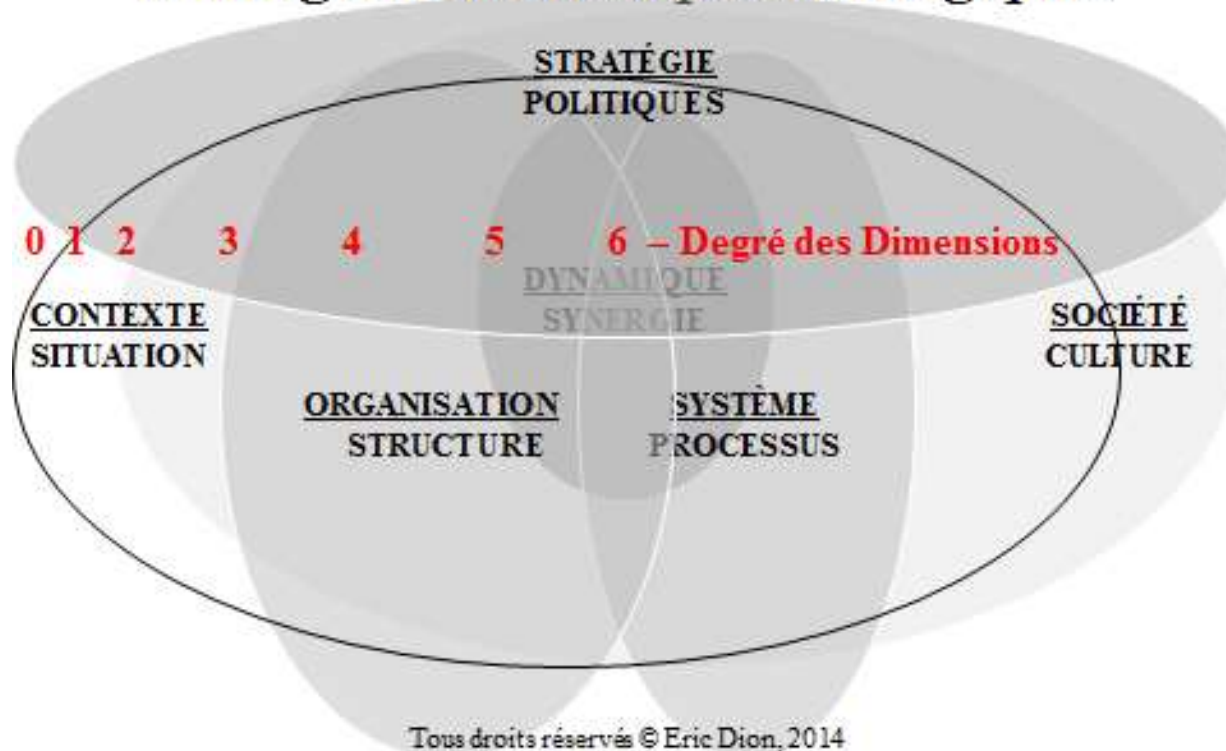
Politiques Publiques

Si certains s'inquièteront du caractère politique du management public, d'autres nous font aussi remarquer que l'environnement socio-politique fonctionne en contrepartie, comme une limite à l'autonomie réelle du manager publique (Moore (pp. 148-149, chap. 8). La reconnaissance de la réalité socio-politique dans laquelle s'inscrit le management public ne diminue en rien le pouvoir décisionnel et l'autorité politique des élus. En effet, si une politique publique ou une stratégie est inacceptable aux yeux des élus politiques, le manager publique sera forcé de l'abandonner ou de modifier cette politique publique de façon à prendre en compte cette opposition¹¹. Mais là où le manager publique peut-être appelé à jouer un rôle important, voire même stratégique, c'est dans la recherche de solutions intégrées à ces problèmes politiques complexes, et ce, en façonnant les politiques publiques, et les stratégies de l'État, de sorte à maximiser la «valeur ajoutée publique» tout en demeurant dans les limites de l'acceptabilité pour les élus politiques, détenteurs finaux du pouvoir décisionnel (Alford & Hughes (2008), p. 134)¹². Et dans cette perspective, la dichotomie politico-administrative de Wilson (1887) est bien loin révolue. S'il ne s'agit pas pour le manager publique d'agir en fin politicien, la prise en compte de cette dimension stratégique dans le cadre d'une approche plus intégrée, ne fait qu'ajouter de la valeur directe dans l'interaction complexe des dimensions contextuelle, et socio-culturelle, de même qu'organisationnelle et systémique. Dans un tel complexe, toutes les options n'offrent pas pour ainsi dire la même valeur ajoutée, puisque la synergie de l'interdépendance de ces six dimensions fondamentales est bien dynamique.

¹¹ “We may fool ourselves, or be mistaken, or refuse to take cognizance of data that may threaten our equilibrium, but the world places limits on our constructions by providing evidence validation of specific types, and these limits form the basis of Kelly’s pragmatism (see Stevens (1998), p. 299)”.

¹² He does not diminish the authority of elected politicians to make the important decisions. If a policy or strategy is unacceptable to key political overseers, then the manager is obliged to abandon or modify it to take account of that opposition. Where the manager can play an important role is in finding integrative solutions to these kinds of problems by shaping policies or strategies that maximize public value while remaining acceptable to the political power holders (Alford & Hughes (2008), p. 134)”.

Cadre Méta-Théorique du Management Public Stratégique.



Or, dans la réalité de la pratique publique quotidienne, les directeurs-généraux, les sous-ministres adjoints et les sous-ministres sont plus souvent qu'autrement appelés à influencer directement les politiques, et donc les politiciens. Pour preuve, le domaine des politiques publiques se trouve très près du sommet hiérarchique de l'administration, et se situe souvent même dans les cabinets des élus politiques, au même titre que dans les cabinets de la suite exécutive du domaine des affaires. Au sein de ces cabinets politiques les postes sont généralement pourvus de sous-fifres politiques, membres en règle des partis politiques et gravitant autour des principaux leaders, tandis que tous les postes de politiques publiques sont généralement dédiés à des fonctionnaires et des analystes, qui ont pour objectif de faire le pont entre l'administration publique et cabinets politiques, dans une approche beaucoup plus managériale réconciliant le contexte, la socio-culture, l'organisation et le système, à la dimension stratégique pour ainsi dire par l'emploi du management stratégique.

Management Stratégique

C'est en ce sens que la distinction peut être faite entre le management public et le management public stratégique¹³ mais encore faut-il que cette distinction colle à la pratique, ce qui n'est pas le cas si l'on s'en tient à la fameuse dichotomie politico-administrative. En effet, il appert que les managers publics stratégiques, qui sont les cadres exécutifs au sein de l'administration publique,

¹³ Voir KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. (2005), "The Office of Strategy Management", *Harvard Business Review*, Vol. 83, No. 10, pp. 72-80.

ne sont pas aussi apolitiques dans la pratique réelle. Quoique le procédé de leur nomination soit administrativement et «théoriquement» impartial, il en va néanmoins de l'aval politique des élus. Clairement, l'indépendance administrative du politique de la traditionnelle dichotomie politico-administrative est mise à mal par ce test empirique ancré dans la réalité de la pratique. En bref, le management public peut faire le choix inconscient, voir insouciant, de l'autruche politique, ou *a contrario*, reconnaître clairement sa dimension stratégique, imprégnée par ces choix politiques.

Or il n'y aurait donc pas en fait de management public apolitique, ce qui constituerait selon nous la principale distinction entre l'administration publique, reconnaissante de la dichotomie, et puis le management public, reconnaissant de la pratique, et de l'interdépendance de la complexité. Dans tous les cas, il ne s'agit pas de récréer une «nouvelle» dichotomie, cette fois pour ainsi dire entre l'administration et le management, et puis le politique, ce qui en ferait une triso-chotomie, mais plutôt de reconnaître que l'administration contemporaine est donc davantage managériale. En effet, il ne suffit plus de dicter des politiques et de laisser l'administration gérer, mais la mise en œuvre de ces politiques et leur exécution par l'administration ajoutent une valeur considérable en particulier à des systèmes d'information omniprésents, rendant les rétroactions plus directes.

En administration des affaires, la transition vers le management stratégique n'aura pas été aussi laborieuse qu'en administration publique. Si d'autant reconnaissent la distinction fondamentale entre le profit, bien privé plutôt objectif, et le bien commun, publique et subjectif, la distinction entre le privé et publique se rétrécit aux termes du management. Par définition, le management stratégique implique la formulation et la mise en œuvre des objectifs majeurs, voir stratégiques, et des initiatives entreprises par la haute gestion d'une compagnie, au nom de ses propriétaires, basé sur la considération de ses ressources et l'évaluation de l'environnement interne et externe dans lequel l'organisation est en compétition. Le management stratégique fournit la direction générale à l'entreprise et requiert donc de spécifier les objectifs organisationnels, de développer les politiques et les plans en vue d'atteindre ces objectifs, et enfin, d'allouer les ressources pour mettre en œuvre ces plans. Or, ces perspectives semblent clairement provenir du domaine des affaires, mais qu'en est-il vraiment? Semble-t-il possible d'adapter ce management stratégique à la réalité «publique»?

Si dans le domaine des affaires le management stratégique s'entend donc de la haute direction de l'entreprise, dans le domaine public, la direction de l'État constitue la prérogative du politique, aux sens des représentants élus démocratiquement. Cette interprétation semble appropriée dans la mesure où l'on accepte encore implicitement, mais parfois explicitement, la dichotomie politico-administrative. Si en effet pour l'entreprise la haute direction est redevable qu'à ses propriétaires, qu'il s'agisse d'une entreprise littéralement privée, ou détenue publiquement et cotée en bourse, dans le cas de l'État, les citoyens constituent essentiellement le conseil d'administration d'État. Et bien que le droit de vote soit plutôt indirect, de par l'élection d'une organisation politique et partisane, dont le chef deviendra ce faisant le «*Chief Executive Officer*», ou le premier-ministre dans un parlement de type Westminster, les citoyens sont le conseil d'administration *ex officio*.

Problématiques Publiques

Des enjeux fondamentaux des plus intéressants surgissent ici concernant les dysfonctionnements du système parlementaire, dans son état actuel, enjeux qui feraient certes une thèse en politique, mais tel n'est pas l'objet de cet article, suffit-il de dire que les citoyens sont les clients de l'État,

tout à la fois que les citoyens en sont aussi les principaux consommateurs; un paradoxe crucial¹⁴. Aux termes du management public stratégique, le client-consommateur-citoyen aura toujours le dernier mot, et c'est à cet égard que la valeur ajoutée par l'administration publique, par la prise en compte des politiques publiques est donc fondamentale au maintien en place de nos systèmes démocratiques, le printemps arabe démontrant ce qu'il advient sinon dans les auto-démocraties. C'est la réflexivité permise par le management public stratégique, dans ce cadre métathéorique qui assure donc le rôle le plus fondamental de l'administration publique dans la résolution des problématiques publiques, assurant du coup non seulement la représentativité mais la pérennité.

Or c'est ainsi que Sparrow (2000) en appelle aux agences à «trouver et régler des problématiques importantes», mettant ainsi de l'avant des pratiques managériales très concrètes en réponse à des enjeux publics, notamment dans le domaine réglementaire. La résolution de problèmes publics et le pragmatisme public sont donc des alliés intellectuels retournant du coup à la réconciliation qui doit exister entre théorie et pratique¹⁵. Pour Lewin (1948) en effet: «Il n'y rien d'aussi pratique qu'une bonne théorie¹⁶». Bien que les agences publiques règlent d'importantes problématiques publiques au niveau politique et/ou stratégique, et au niveau opérationnel, et ce quotidiennement au bénéfice de toute la société, Alford & Hughes (2008) croient que la manière même dont cette résolution de problèmes est menée est aussi importante que la solution en elle-même (p.145)¹⁷.

Noordhoek & Saner (2005), soulignent que la fin du NMP ne signifie pas la fin de l'amélioration des organisations publiques, et même si l'on prend nos distances en regard de certains éléments du système, il ne faut pas recréer une série de barrières législatives et managériales, mais plutôt rectifier les dysfonctionnements identifiés dans le système (p.39)¹⁸. C'est ainsi que les nouvelles modes en management publique, notamment celles de la gouvernance collaborative ainsi que de gestion en réseau, ne seraient que des remèdes passagers à des maux bien plus fondamentaux. En ce sens le pragmatisme est une philosophie américaine originale et bien connue en administration publique (Hildebrand (2005, 2008) & Shields (2008)). Le pragmatisme classique était un élément fondateur vers lequel un retour certain se dessine (Miettinen, Samra-Fredericks & Yanow (2009).

Pragmatisme Publique

La valeur ajoutée d'une approche pragmatique publique tiendrait ainsi de la reconnaissance que des circonstances différentes appellent à des réponses managériales différentes¹⁹. Or, plutôt que

¹⁴ "NPM suffers from a fundamental misunderstanding between value driven and effectiveness driven approach to government. A citizen is not a client, a government not a company (Noordhoek & Saner (2005), p. 40)".

¹⁵ "Indeed, both Fayol and Weber sought to combine theory with practice (Wren & Bedeian (2008), p. 211)".

¹⁶ Lewin's (1948) famous dictum that: "*Nothing is practical as good theory*". Voir aussi VAN DE VEN, AH (1989), "*Nothing is quite so practical as a good theory*", *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, pp. 486-489.

¹⁷ Sparrow (2000) calls for agencies to "pick important problems and fix them," emphasizing practical managerial responses to problems, notably in regulatory areas. Problem solving and pragmatism are obviously allied. Although most applicable to the choices inherent in some regulatory functions, Sparrow's view has wider uses. Public agencies do solve problems, problems of society that might arise from the operational level as well as the political level. How problems are solved becomes as important as the solution itself (Alford & Hughes (2008), p. 145)".

¹⁸ "The end of new public management does not mean the end of the improvement of public organizations (p. 36). If something is put at a distance, because your own political system cannot be trusted you should repair that system instead of creating legal or managerial barriers (Noordhoek & Saner (2005), p. 39)".

¹⁹ "Pragmatism can but does not need to be understood as an avowed methodological allegiance if located within social scientific debates. Here it is treated as an approach transcending epistemological and ontological coordinate

d'accepter qu'il n'y ait qu'une seule meilleure pratique dans le domaine du management public stratégique, Alford & Hughes (2008) p.141, proposent qu'il existe une vénérable tradition de la contingence théorique, mise de l'avant par Chandler (1962), et puis développée par d'éminents académiciens du domaine du management stratégique tels Woodward (1965), Mintzberg (1979) et Child (1984)²⁰. En ce sens, le rôle stratégique du manager publique prend alors tout son sens.

Non seulement le manager publique stratégique doit-il tenir compte de l'ensemble du contexte et de la socio-culture dans lequel la société qu'il sert évolue, mais ce manager opère lui-même dans tout un cadre organisationnel et un appareillage systémique dont il ne peut s'abstraire, et de plus, le manager public stratégique se retrouve en interaction constante, souvent très directe, avec des considérations d'ordre politique²¹. La valeur ajoutée du management publique stratégique prend alors tout son sens dans la recherche d'un équilibre existant dans ces multiples dimensions²². Le manager publique stratégique qui se voudrait à la fois pragmatique, devrait donc être éduqué de façon plus générale et multidisciplinaire²³, fort en analyse mais surtout exceptionnel en synthèse, puisqu'au jour le jour le manager public stratégique devra constamment retrouver un équilibre²⁴, mais plus encore, favoriser une dynamique positive et une synergie entre toutes ces dimensions, favorisant davantage des solutions mieux intégrées, gérées de façon plutôt serrées que «loose²⁵».

systems, which is moreover a – sometimes necessary – attitude of cutting across these coordinate systems (see Albert, Kopp-Malek (2009), p.455)".

²⁰ "Public value pragmatism entails the recognition that different circumstances demand different managerial tools. Instead of assuming that there is one best way for everything, we summon the venerable tradition of contingency theory, pioneered by Chandler (1962) and articulated by management scholars such as Woodward (1965), Mintzberg (1979), and Child (1984) (Alford & Hughes (2008), p. 141)".

²¹ "The study of practices has a long theoretical history and draws on a wide range of methods. The 'practice' theme has been developing in recent years across a number of fields within organizational studies and elsewhere, such as the strategy-as-practice stream of research, various approaches to organizational learning and knowledge management, and science studies. In many ways, what humans actually 'do' when managing, making decisions, strategizing, organizing, and so on has long been an important part of sociological and anthropological studies of organizations. In addition, 'practice' has become an important focus of post-analytic and phenomenological philosophy (see Schatzki 2005, 2006). Moreover, a focus on practice challenges us to bridge different levels of analysis and to do so in different ways (see Miettinen, Samra-Fredericks & Yanow (2009), p. 1309)".

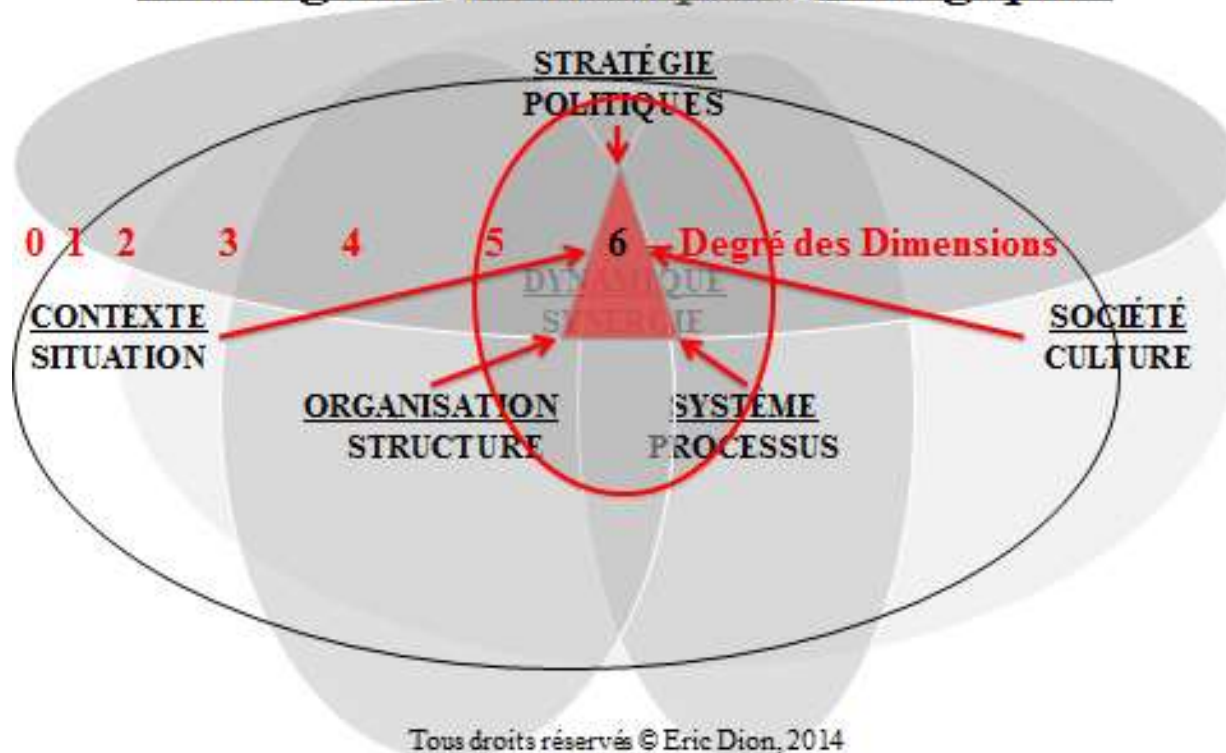
²² "One of the central ideas of pragmatist theories of knowledge is that epistemic claims are embedded in some practical context that in large part determines their relevant standards of justification and conditions of success. A truth claim is thus to be judged in light of its practical consequences. This 'practical turn' of epistemology is especially relevant for the social sciences, whose main practical contribution, according to pragmatism, is to supply methods for identifying and solving problems (Bohman (2009), p. 499)".

²³ Voir LYNN L.E., HEINRICH C. J. & HILL C.J. (2000), "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No 2, p.233-261.

²⁴ "Not only did traditional thought, as Lynn observes, seek to maintain "balance between administrative capacity and popular control on behalf of public purposes defined by electoral and judicial institutions", it also sought to justify the contributions of public administrators that has often been ignored (Svara (2001), p. 176)".

²⁵ Voir MEYER, Heinz-Dieter, (2002), "From "loose coupling" to "tight management"? Making sense of the changing landscape in management and organization theory", *Journal of Educational Administration*, Vol. 40, No. 6, pp. 515-520 & RIJPM, J. (1997), "Complexity, Tight-Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 1, pp. 15-23.

Cadre Méta-Théorique du Management Public Stratégique.



Stratégie Publique

Lynn (1996) propose en effet que le management public est mieux compris comme un artisanat, dont la recherche s’informe de la pratique en produisant des explications heuristiques²⁶. Quant à Franklin & Ebdon (2005), ils proposent une «roue de la pratique», comprise comme un cadrage scientifique plus large et ouvert, de sorte que la théorie et la pratique soient mieux intégrées²⁷. Le prochain courant fort en management public risque donc d’être une orientation avouée vers la «valeur ajoutée publique», de façon plutôt pragmatique, au-delà de la question plutôt interne de gouvernance collaborative. Sans valeur ajoutée pour le public, pourquoi s’y attarder? Le courant de la gouvernance collaborative s’inscrit donc dans la continuité du courant du NMP – Nouveau Management Public qui préconise la recherche d’efficacité interne, ou administrative de type bureaucratique, plutôt que la valeur ajoutée externe plus concrète et pratique, pour le public. Moore (1995) explique d’ailleurs que la valeur ajoutée publique pragmatique est une approche basée sur les principes quant à ses fins, mais plus pragmatique et également plus stratégique, quant à ses moyens, évitant ainsi de tomber dans le piège qu’une fin quelconque justifie tous les moyens.

²⁶ Lynn (1996) advanced a fourth option—public management as craft, where research informed practice by producing explanatory heuristics.

²⁷ Voir EMERSON, Kirk, NABATCHI, Tina & BALOGH Stephen (2012), “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.22, No.1, 29 pp.

Or selon Alford & Hughes (2008), p.132: «Quoique le terme de valeur ajoutée publique attire l'attention vers les résultats et la performance comme extrants, elle n'ignore pas pour autant les intrants et les processus». Autrement dit, les managers publics ne sont probablement donc pas en mesure de définir la valeur ajoutée publique en termes absolus, mais ils tentent quotidiennement de déterminer si l'une ou l'autre des politiques publiques a plus ou moins de valeur en générale. Ainsi, le rôle du manager publique au niveau des politiques publiques est mieux compris comme un rôle de résolution concrète de problèmes publiques²⁸, tenant compte d'un cadre d'analyse plus intégré, partant d'un contexte, de la socio-culture, de l'organisation et des systèmes, de sorte à en arriver avec une solution publique pratique à valeur ajoutée stratégique, réglant des problèmes²⁹.

C'est dans un tel cadrage théorique que Moore (1995) pp. 20-21, prétend donc que les managers publics doivent être engagés dans leur environnement politique. Ils doivent non seulement le faire dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, mais aussi typiquement parce que justement les managers publiques stratégiques ont des connaissances à «forte valeur ajoutée», à propos des enjeux fondamentaux et courants, de même qu'ils connaissent intimement leur environnement stratégique, connaissances qu'il doivent ainsi mettre à la disposition des élus politiques afin de contribuer à produire des politiques et des pratiques à valeur ajoutée concrète pour le publique³⁰.

Pratique Académique

Or si telle est la pratique du management stratégique publique, la pratique académique devrait donc techniquement et théoriquement la refléter³¹. Selon Alford & Hughes (2008), les récentes percées, encore de «nouvelles» formes de management et de gouvernance du secteur publique, plaçant l'intérêt sur la gouvernance collaborative, la gestion en réseau et les arrangements plus intégrés, pourraient être vus comme la vague de redressement des pratiques défailtantes issues du nouveau management publique, passant simplement d'une mode à une autre³². Et la littérature prendrait aisément ce nouveau courant d'un groupe grandissant d'adhérents académiques, qui croient que le courant de la gouvernance collaborative, qui refocalise essentiellement sur cette recherche d'efficacité administrative et bureaucratique annoncée par le nouveau management publique, est le prochain grand courant du management public. Klijn (2005) observe en effet que le concept de réseau est devenu très populaire dans la littérature académique en administration

²⁸ Indeed, although the term public value draws our attention to results or outcomes, it does not ignore inputs and processes (p. 132)”. Put another way, public managers may not be able to define public value in some absolute sense, but they can and often do seek to determine whether a particular purpose is more valuable than another in a given circumstance. This role is best described as problem solving (Alford & Hughes (2008), p. 133)”.

²⁹ “Neither ideological systems, scientific performance data, nor the latest management technique have primacy, though they will be taken into account as inquiry proceeds. Pragmatism provides a method that suggests what a practical result might be. It “does not define a good result from an abstract or objective vantage point, but rather in terms of the deliberations and negotiations among the people working toward those goals (Brendel (2006), p. 142)”.

³⁰ “Moore (1995) pp. 20-21) argues that in this context, public managers have a duty to engage with their political environment. They need to do it not only in order to carry out their jobs in a useful way but also because typically they have valuable knowledge about both the substantive problem and the stakeholder environment surrounding it, which they should place at the disposal of their elected political overseers (Alford & Hughes (2008), p. 133)”.

³¹ Franklin and Ebdon (2005) advocated explicitly for a “Wheel of Practice” embedded within a larger scientific framework, such that theory and practice are better integrated.

³² In recent years, this tendency has been given renewed impetus by the emergence of new forms of management and governance in the public sector, which emphasize more collaborative networked or joined-up arrangements. These new forms are seen in both governmental practice and the literature as potential solutions to the perceived problems of NPM (Alford & Hughes (2008), p. 136)”.

publique³³. Le concept de réseau et ses pendants de gestion et de gouvernance collaborative, sont non seulement devenus des concepts analytiques très flous, donnant peu sens à la complexité des interactions entourant les politiques publiques et leurs éléments stratégiques, mais est également devenu un passe-partout qui englobe tout, de la réflexion à l'analyse, aux approches alternatives de gestion, à la très grande complexité des interactions entourant la formulation et l'implantation des politiques publiques, en vue de livrer des services³⁴; des services publiques à valeur ajoutée.

Osborne (2006), p. 377, prétend ainsi que le Nouveau management public (NMP) aura été qu'un intermède: «Une période transitoire relativement brève entre la vision statiste de l'administration publique classique et sa tradition bureaucratique, forte notamment de la dichotomie wilsonienne, et l'état embryonnaire du management publique, et de la tradition pluraliste, dorénavant connue comme le courant de la nouvelle gouvernance publique (NGP). En effet, la NGP propose: «Un État pluraliste dans lequel plusieurs acteurs interdépendants contribue à la livraison de services publiques, où la multitude des processus informe en double-herméneutique le système globale des politiques publiques». Conséquemment, l'attention est ainsi dévolue davantage aux inter-relations organisationnelles, ainsi qu'aux processus de gouvernance, et préconise en finale des résultats efficaces et efficients (Osborne, 2006, (p. 384)³⁵. Qui plus est, Stoker (2006) explicite la nécessité d'une valeur ajoutée publique, en tant que nouveau paradigme donnant suite au NMP, qui lui-même donnait suite aux défauts de l'administration publique classique et traditionnelle³⁶.

Quoiqu'il en soit, la division entre la recherche en management publique et les pratiques réelles des managers publiques est très grande depuis longtemps. Même s'il s'agit d'un champ pratique, le management public ne préconise pas très ouvertement les interactions entre la recherche et la pratique. Par exemple, la recherche ne différencie souvent pas les considérations managériales des considérations politiques, focalisant souvent à la place sur des analyses quantitatives très sophistiquées qui sont de très peu d'utilité aux praticiens (Barzelay & Thompson, 2009; Ghoshal, 2005; Perrow, 2007). D'un autre côté les praticiens suspectent souvent les académiciens, et ils vont mettre plutôt rapidement de côté la valeur de la recherche qui ne se conforme pas avec leur propre pratique. Les académiciens sont par ailleurs très peu enclins à partager leurs recherches et insistent que les besoins des praticiens ne devraient pas diriger leurs agendas de recherche; et les praticiens

³³ Voir KLIJN, E.-H. (2005), "Networks and inter-organisational management: Challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management", dans FERLIE, E., LYNN, L. & POLLITT, C. (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, pp. 257-281

³⁴ Klijn (2005) observed: The concept of network has become quite fashionable in the academic literature on Public Administration and Public Management. The network concept has not only become very popular as an analytical concept to make sense of the world of complex interactions around policy but has also become a catchword for thinking up and devising and proposing alternative ways of managing complex interactions around policy formation, implementation or service delivery. (pp. 257-258).

³⁵ A recent article by Osborne (2006, p. 377) argues that the time of NPM is "a relatively brief and transitory one between the statist and bureaucratic tradition" of public administration and "the embryonic plural and pluralist tradition" of what is termed New Public Governance (NPG). NPG posits "both a plural state, where multiple inter-dependent actors contribute to the delivery of public services and a pluralist state, where multiple processes inform the policy making system" and as a "consequence of these two forms of plurality, its focus is very much upon inter-organizational relationships and the governance of processes, and it stresses service effectiveness and outcomes" (Osborne, 2006, (p. 384).

³⁶ "More considered is Stoker's (2006) view of public value management. This is seen as a new paradigm and, again, as a successor to NPM, which was in turn a successor to traditional public administration (Alford & Hughes (2008), p. 137)".

quant à eux hésitent aussi souvent à partager leurs données organisationnelles avec les chercheurs académiques, qui pourraient potentiellement en faire bon usage (Pitts & Fernandez (2009), p. 402)³⁷. Or ce discours de sourd ne facilite en rien le management public stratégique et si la pratique est telle, c'est aux académies de l'administration publique d'être plus pratique³⁸, informant du coup la pratique, complétant ainsi le cycle de rétroaction en double-herméneutique, puisqu'en réalité il est presque impossible de demander à la pratique de se conformer à la théorie plutôt académique.

Académie Pratique

Si tel est le dessin de l'administration publique c'est-à-dire de s'orienter vers davantage de valeur ajoutée publique et de naviguer habilement le domaine des politiques publiques, non pas comme pratique distincte mais comme partie intégrante de l'environnement stratégique du management public, l'académie d'administration publique, comme système vivant reflétant cette pratique, doit donc adapter ses techniques et ses théories. Enseigner que la dichotomie wilsonienne entre politique et administration datant de 1867 tient toujours, ne colle pas à la route de la réalité telle que construite et vécue par l'exécutif au sein de l'administration publique. Plus encore, focaliser sur les pratiques administratives internes, comme l'essence de l'administration publique dans sa recherche d'efficacité, servant à justifier de meilleures pratiques, par le truchement, encore, de «nouveaux» concepts à faible valeur ajoutée pour le public externe, tel que la gestion en réseau, ou la gouvernance collaborative, ne tient pas non plus la route. Or ironiquement, le management public stratégique nous ramène donc aux fondements même de l'administration d'État, existant essentiellement pour mieux servir ses concitoyens, tout en mettant stratégiquement en œuvre les politiques publiques des élus démocratiques³⁹, et en trouvant un point d'équilibre pragmatique⁴⁰.

En ce sens, non seulement l'enseignement de l'administration publique doit-il être contemporain, ses techniques et théories doivent l'être tout autant. Et si le management public stratégique est un

³⁷ “The divide between public management researchers and practicing public managers has been deep for some time. Even though it is an applied field, public management often does not overtly promote interaction between the two sides. For example, research often does not adequately delineate policy and management implications, focusing instead on sophisticated quantitative analyses that are of little use to practitioners (Barzelay and Thompson 2009; Ghoshal 2005; Perrow 2007). On the other hand, practitioners are often suspicious of academics and are quick to discard the value of research that does not mesh well with their own previous experience. Academics are protective of their research and insist that the needs of practitioners not drive their research agenda; practitioners are reluctant to share organizational data with academics who could potentially make good use of them (Pitts & Fernandez (2009), p. 402)”

³⁸ “Practice theory can be defined through two distinct but complementary motives or research programmes. The first is an empirical programme, ethnographic in its sensibility, for understanding social and organizational life. The second is a theoretical one aimed at transcending perennial problems in philosophy and social sciences, such as Cartesian dualism and the agency-structure problem. In the first, practice is understood as something that people do in ‘real’ or everyday life. [...] In the second research programme, the concept of practice has proved to be viable for solving philosophical problems concerning knowledge and the nature of reality, as well as theoretical problems in the social sciences concerning social order (see Miettinen, Samra-Fredericks & Yanow (2009), p. 1312)”

³⁹ “Reintegration [...] stresses gathering back together the disparate functions and clusters of expertise that under NPM – New Public Management, were fragmented into single-function agencies and spread across complex inter-organisational networks, that is: Luther Gulick's very old fashioned (1937) practice of reintegrating agencies around a single client group, instead of the NPM's focus on discrete business processes (Dunleavy et al. (2006), p.480, 3-4).

⁴⁰ “We have found that public management matters in a variety of non-linear ways, and interacts with organisational resources. As well, structural stability matters and multiple levels of governance have influences on the system (p. 472). This leaves a highly complex four-way interaction of the environment, intergovernmental structure, stability, and management (O'Toole & Meier (2004), p. 476)”

champ de pratique, et tenant compte de tout un cadre métathéorique, passant des contextes aux socio-cultures, aux organisations et aux systèmes, ainsi qu'aux stratégies et aux dynamiques de ce système de systèmes, plus d'attention devrait donc être dévolue vers cette valeur ajoutée publique. Que d'attirer des académiciens focaliser sur les considérations administratives, en administrateur et en bon bureaucrate de première ligne, ne fera que sonner le glas de l'administration publique, laissant le champ ouvert aux pratiques profitables, mais à faible valeur ajoutée, du secteur privé, dont l'objectif est le profit même si leurs produits ne doivent durer «que pour un temps limité». Plus encore, le risque est fondamental pour la représentativité et la réflexivité de la démocratie⁴¹.

L'administration publique, du moins on l'espère, doit maintenir le souci de la pérennité et donc, de la valeur ajoutée de ses actions réelles dans le cadre de considérations multidimensionnelles⁴². C'est en ce sens que notre management publicque stratégique focalise moins sur les processus très administratifs, bureaucratiques et internes de l'administration d'État, pour placer l'attention là où elle est requise, c'est-à-dire dans la valeur ajoutée publique par le truchement du management. À cet effet, devrait-on renommer nos Écoles nationales d'administration publique? Si on en croit la toute dernière mode⁴³, peut-être doit-on les renommer École nationale de management publicque, mais justement là n'est pas le point pour autant qu'elles enseignent l'approche plus stratégique⁴⁴. Dans un champ de pratique, d'étude et de recherche si près de la réalité, du moins «en théorie», il ne saurait donc y avoir place pour des chicanes entre administration, politique, et management⁴⁵. Ainsi, on devrait donc songer à les renommer en tant qu'Écoles nationales d'actions publicques. Dans cette perspective, l'attention serait donc clairement sur les résultats à valeur ajoutée pour le publicque, de même que le champ pourrait s'ouvrir à tout le domaine des organisations dites non-gouvernementales, mais dont les actions relèvent clairement de plus en plus de l'intérêt publicque.

Note Biographique

Fort de 25 années d'expériences internationales, spécialisé en gestion d'opérations et en gestion de la sécurité, ainsi qu'en analyse, en planification et en conseil stratégique, Eric est reconnu pour son leadership personnel, son esprit d'analyse holistique et sa réflexivité stratégique. Détenteur d'un MBA exécutif (HEC), Eric poursuit sa carrière comme cadre supérieur en gestion et en conseil exécutif, tout en terminant la rédaction des articles de son doctorat en management stratégique.

⁴¹ "From among the many philosophies that have ever existed, the best versions may be considered the philosophies that exert their effect on human conduct. Philosophy for the sake of philosophy itself may be edifying and sublime, like the highest of the arts, but if philosophy does not move us toward ameliorative action in order to become better human beings who make their world better, it ends up as a luxurious "language game" or "intellectual gymnastics" that we can no longer afford. Of course, action without wisdom is stupid, even disastrous. If the mission of philosophy is to bring wisdom into action, and if there is any wisdom in philosophy at all, this wisdom will be active and it will teach us how to live and how to act (Višňovský, 2009)".

⁴² Voir HILL C.J. & LYNN L.E. (2011), *Public Management: A Three-Dimensional Approach*, CQ Press, 418 pp.

⁴³ Voir SCHROEDER, L., O'LEARY, R., JONES, D. & POOCHAROEN, O. (2004), "Routes to Scholarly Success in Public Administration: Is There a Right Path?", *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, pp. 92-105.

⁴⁴ "Public management, above all else, is about achieving results, consistent with the ideas of public value. The way to achieve results is to focus on problem solving and, as far as possible, problem solving through pragmatic means. There are many possible solutions to problems. Each has costs and benefits in social and political terms as well as economic or managerial ones. Optimizing them requires the discarding of the one-best-way thinking (Alford & Hughes (2008), p. 145)".

⁴⁵ "At the heart of the practice of public administration is the relationship between administrators, on one hand, and political leaders and the public on the other hand (Svara (2001), p. 176)".

Remerciement

L'auteur souhaite remercier la Pre Lilly Lemay pour ses commentaires et ses précieux conseils.

Références citées

- ALFORD, J. & HUGHES, O. (2008), "Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management", *American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 2, pp. 130-148.
- BOHMAN, J. (2002), "How to Make a Social Science Practical: Pragmatism, Critical Social Science and Multi-perspectival Theory", *Millennium – Journal of International Studies*, Vol. 31, No. 3, pp. 499-524.
- BOZEMAN, B. (1993), *Public Management: The State of the Art*, Jossey-Bass public administration series, 424 pp.
- CHAREST, N. (2012). "Public Management", dans CÔTÉ, L. & SAVARD, J-F (Eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration: www.dictionnaire.enap.ca*
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. & TINKLER, J. (2006), "New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 3, pp. 467-494.
- ELLWOOD, J. W. (2008), "Challenges to Public Policy and Public Management Education", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 27, No. 1, pp. 172–184.
- EMERSON, K., NABATCHI, T. & BALOGH, S. (2012), "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.22, No.1, pp. 1-29.
- FERLIE, E., LYNN, L. & POLLITT, C. Eds. (2007), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, 808 pp.
- GOW, J.I. & DUFOUR C. (2000), «Le NMP est-il un paradigme? Cela a-t-il de l'importance?», *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. 66, No. 4, pp. 679-707.
- HILDEBRAND, D. (2005), "Pragmatism, neopragmatism, and public administration", *Administration & Society*, Vol. 37, No. 3, pp. 345-359.
- HILDEBRAND, D. (2008), "Public administration as pragmatic, democratic, and objective", *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 2, March-April, pp. 222-229.
- HILL C.J. & LYNN L.E. (2011), *Public Management: A Three-Dimensional Approach*, CQ Press, 418 pp.
- KAPLAN, R. S. & NORTON, D. P. (2005), "The Office of Strategy Management", *Harvard Business Review*, Vol. 83, No. 10, pp. 72-80.
- KLIJN, E.-H. (2005), "Networks and inter-organisational management: Challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management", dans FERLIE, E., LYNN, L. & POLLITT, C. (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, pp. 257-281
- LYNN L.E., HEINRICH C. J. & HILL C.J. (2000), "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No 2, p.233-261.
- LYNN, L. E. (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham House Publishing Inc., 200 pp.
- MEYER, H-D, (2002), "From "loose coupling" to "tight management"? Making sense of the changing landscape in management and organization theory", *Journal of Educational Administration*, Vol. 40, No. 6, pp. 515-520
- MIETTINEN, R., SAMRA-FREDERICKS, D., YANOW, D. (2009), "Re-turn to Practice: An Introductory Essay", *Organisation Science*, Vol. 30, No. 12, pp. 1309-1327.

- MINTZBERG, H. (2007), *Tracking Strategies: Toward a General Theory*, Oxford University Press, 422 pp.
- NOORDHOEK, P. & SANER R. (2005), “Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society”, *Public Organization Review*, Vol. 5, No 1, pp. 35-53.
- OSBORNE, S. (2006), “The new public governance?”, *Public Management Review*, Vol. 8, No. 3, pp. 377-387.
- O'TOOLE, L. J. Jr. & MEIER, K.J. (2004), «Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No 4, p. 469-494.
- PITTS, D. W. & FERNANDEZ, S., (2009), “The State of Public Management Research: An Analysis of Scope and Methodology”, *International Public Management Journal*, Vol. 12, No. 4, pp. 399-420.
- RIJPMAN, J. (1997), “Complexity, Tight-Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 1, pp. 15-23.
- SCHROEDER, L., O'LEARY, R., JONES, D. & POOCHAROEN, O. (2004), “Routes to Scholarly Success in Public Administration: Is There a Right Path?”, *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, pp. 92-105.
- SHIELDS, P. M. (2008), “Rediscovering the Taproot: Is Classical Pragmatism the Route to Renew Public administration?”, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 2, pp 205-221.
- STOKER, G. (2006). “Public value management: A new narrative for networked governance?”, *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, pp. 41-57.
- SVARA, J. H. (2006), “Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, pp.: 121-139.
- SVARA, J. H. (2001), “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 176-183.
- VAN DE VEN, A.H. (1989), “Nothing is quite so practical as a good theory”, *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, pp. 486-489.
- VIŠŇOVSKÝ, E. (2009), “The Global Potential of Pragmatism”, *Human Affairs*, No.1, pp. 1-9.
- WREN, D.A. & BEDEIAN, A. G. (2009), *The Evolution of Management Thought*, 6th Edition, Wiley, 560 pp.: <http://ca.wiley.com/WileyCDA/WileyTitle/productCd-EHEP000148.html>