



LES GRANDS PRINCIPES DU MANAGEMENT

Par Pierre VINARD

**Inspecteur général de l'éducation nationale
Groupe économie et gestion**

Introduction

Le **management** est une discipline relativement récente, mais qui prend dans nos sociétés une place de plus en plus importante. A l'origine tournée vers les entreprises, elle s'applique désormais à toutes les catégories d'**organisations**, dans les secteurs les plus variés ; des formations universitaires existent en management public, en management culturel, en management sportif... Même la vie privée n'échappe pas à cette emprise, puisqu'on parle de manager sa vie professionnelle ou bien les études de ses enfants.

L'objet de ce document est de donner un aperçu des grands principes du management : ses origines, son développement historique, son champ d'application et ses apports pour les organisations. Un regard critique sur une discipline que certains réduisent trop à des recettes au service d'une finalité exclusive – celle de l'efficacité managériale – est aussi nécessaire, ce à quoi se sont employés aussi de grands penseurs du management. La fin de cet exposé sera consacrée à une forme particulière de management, le management public.

1) Définition du management

Le management est l'ensemble des connaissances concernant l'organisation et la gestion des organisations. Le mot vient du terme anglais « manager » qui veut dire gérer, diriger, mais qui viendrait lui-même de l'italien *maneggiare*, (manier) qui aurait donné en français le mot *manège* (faire tourner un cheval dans un manège). Conduire, diriger, enseigner, motiver sont devenus des maîtres mots pour un individu qui gère ou qui aspire à gérer une organisation.

La première question que l'on peut se poser est de savoir si le management est une science. Selon S. Hunt – cité par Pierre-Louis Dubois¹ –, une science se caractérise par quatre conditions :

- une matière distincte des autres disciplines,
- la description et la classification de cette matière indiquant son contenu et ses relations avec les autres disciplines,
- l'existence de lois ou de principes observables, impliquant une certaine régularité et uniformité,
- une méthode scientifique d'approche et d'analyse des principaux objets de la matière (en l'occurrence les organisations).

On peut répondre pour le management de façon positive à ces quatre conditions. Le management est une science de l'action appliquée à la conduite des organisations. Les méthodes utilisées pour observer le fonctionnement des organisations sont des méthodes scientifiques qui permettent la conceptualisation de certains principes et leur généralisation. Évidemment il s'agit d'une science humaine, et rien ne dit qu'un principe observé dans une situation sera reproductible à une autre situation.

En tant que science, le management oscille entre plusieurs pôles qui le caractérisent et lui donnent ses spécificités :

– une alternance entre théorie et pratique. C'est dans cet aller-retour entre ces deux pôles que le management a acquis progressivement le statut de science sociale. Les premiers

¹ Le marketing, fondements et pratiques, Economica.

théoriciens du management étaient le plus souvent des anciens dirigeants d'entreprises, ou encore des conseillers d'entreprise.

– une itération entre connaissance et prescription. Le management se veut une science de l'action. Bien peu de théoriciens du management ne souhaitent pas voir leurs théories mises en pratique au sein des organisations.

De même le manager alterne entre plusieurs tentations, que l'on peut résumer à l'aide des postures suivantes :

– celle du praticien, pour lequel le management est un art, qui ne s'apprend pas, qui est d'une certaine façon inné ;

– celle du technicien, pour lequel le management est un ensemble de techniques, qu'il faut bien connaître pour réussir ;

– celle enfin – plus rare – du théoricien, qui réfléchit sur le fonctionnement des organisations et la manière de les diriger.

2) De l'action collective aux organisations

L'action collective suppose la constitution d'un groupe de personnes qui ont un objectif commun et qui s'organisent pour l'atteindre. Des problèmes particuliers doivent être aussi résolus : coordination, information, décision, conflits éventuels.

Dans les sociétés modernes, l'action collective s'inscrit le plus souvent dans des organisations. Une organisation peut être définie comme un ensemble humain organisé et finalisé. L'organisation se caractérise par une structure et une finalité. La structure est en général le reflet de cette finalité des organisations. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la finalité des organisations.

En biologie, la **finalité** est l'adaptation des êtres vivants à une fin. La notion de finalité dépasse donc celles d'objectif ou de but. De même elle transcende les différentes parties d'une organisation. On peut donc définir la finalité comme le processus qui tend à adapter l'ensemble des moyens à une fin ultime. À ce titre, on peut distinguer trois types d'organisation.

Les entreprises : L'entreprise est une organisation qui produit des biens et services pour le marché. L'entreprise cherche donc à satisfaire ses clients en répondant à un besoin solvable. Au cours de cette activité, l'entreprise crée des richesses qui doivent être partagées entre les différents participants au processus de production (actionnaires, dirigeants, salariés). Cette notion de finalité donne lieu à de nombreux débats, entre ceux qui pensent que la finalité de l'entreprise est exclusivement le profit², et ceux qui penchent une responsabilité sociale et même sociétale de l'entreprise³.

Les administrations publiques : leur finalité est de produire des services non marchands, assujetties pour la plupart aux contraintes du service public. Les administrations publiques sont financées par l'impôt. Elles doivent satisfaire des usagers qui sont aussi des électeurs...

² C'est la thèse de Milton Friedman et des économistes libéraux, confortée dans un ouvrage récent du philosophe Compte-Sponville « Le capitalisme est-il moral ? », Livre de poche, 2004.

³ Voir le résumé de ce débat dans « Les fondements de l'entreprise » de Pierre Bachet, éditions de l'Atelier, 2007.

Les administrations privées (associations, fondations) : leur finalité est la satisfaction de leur objet social. Elles sont financées par les cotisations de leurs membres ou par des dons. Les administrations privées peuvent se voir confier une mission de service public dans le cadre d'une délégation de l'État. Elles sont alors subventionnées ou répondent à un cahier des charges précis.

3) Les éléments du management

a) la démarche managériale

Le management nécessite la mise en œuvre d'une démarche rigoureuse qui comprend trois étapes :

- la fixation des objectifs ;
- la mobilisation des ressources humaines, matérielles, financières pour atteindre ces objectifs ;
- l'évaluation des résultats obtenus.

Les objectifs doivent être en cohérence avec la finalité de l'organisation. De même les actions engagées par l'organisation doivent être conformes aux règles que celle-ci se donne.

L'évaluation permet de déterminer si les objectifs fixés par l'organisation ont été atteints, et d'engager, le cas échéant, des actions correctives. Dans l'évaluation des résultats obtenus, on distingue efficacité et efficience :

- l'efficacité, qui consiste à atteindre l'objectif fixé ;
- l'efficience, qui consiste à atteindre cet objectif en optimisant les ressources mobilisées.

Il est évident que plus encore que l'efficacité, l'organisation recherche l'efficience. En effet, toutes les ressources mobilisées ont un coût : salaires pour les ressources humaines, charges d'intérêt pour les ressources financières empruntées, dividendes pour les capitaux levés sur le marché financier... Cela est aussi vrai pour les administrations publiques.

b) le management stratégique

Le management stratégique est l'ensemble des actions menées par la direction générale pour assurer la survie et le développement d'une organisation dans un environnement changeant. Ces actions engagent l'organisation sur le moyen et le long terme.

Le management stratégique se décline en plusieurs composantes :

- le choix des domaines d'activités ;
- le choix des frontières entre les activités qui seront réalisées par l'organisation, et les activités qui seront confiées à la sous-traitance ou réalisées en coopération ;
- le choix d'une structure interne ;
- le choix des processus de décision et de gestion internes.

Les deux premières catégories de décision commandent l'insertion de l'organisation dans son environnement. Les deux secondes définissent le mode de fonctionnement interne de l'organisation.

Ces choix sont évidemment en interaction. Le choix d'un domaine d'activité a des conséquences sur le choix d'une structure ou d'un mode de gestion de l'organisation. L'ensemble définit ce que l'on pourrait appeler l'identité de l'organisation.

L'identité est la série de caractéristiques qui permet de donner un caractère unique de l'organisation, et donc à ses membres de s'y identifier, et à l'extérieur de la reconnaître. L'identité concerne à la fois l'image interne et externe de l'organisation. Le management stratégique peut avoir pour effet – et parfois pour objectif – de modifier l'identité de l'organisation. On pense à IBM qui, de fabricant d'ordinateurs, s'est transformé en société de services informatiques, ou encore à BSN qui est passé du contenant (le verre) au contenu (les produits laitiers).

c) le management opérationnel

Il est classique de distinguer le niveau stratégique, celui des décisions qui engagent l'organisation à long terme, et le niveau opérationnel, qui est constitué de l'ensemble des décisions prises quotidiennement pour atteindre les objectifs fixés. Le niveau stratégique serait le fait dans une entreprise de la direction générale, dans une administration publique du haut encadrement ou du responsable politique. Le niveau opérationnel serait celui de la hiérarchie intermédiaire.

Le management opérationnel comprend de nombreux éléments :

- la gestion financière,
- la gestion des ressources humaines,
- la gestion des relations avec l'environnement (clients ou usagers),
- la gestion de la production des biens ou des services offerts.

Cependant toutes les décisions de la direction générale (pour l'entreprise) ou du haut encadrement (pour les administrations publiques) ne relèvent pas du niveau stratégique. À l'inverse des décisions prises par les cadres intermédiaires peuvent avoir des conséquences irrémédiables pour l'organisation. D'où la nécessité d'introduire d'autres critères de distinction :

- le management opérationnel se déroule dans un environnement contraint : les ressources sont données, il s'agit de les utiliser au mieux pour atteindre des objectifs fixés ;
- le management stratégique vise à lever les contraintes actuelles de l'organisation en modifiant ses domaines d'activité, ses structures, ses modalités de fonctionnement, voire son identité.

La pratique actuelle des organisations montre que la frontière entre management stratégique et management opérationnel est ténue. En effet, il est demandé de plus en plus aux cadres intermédiaires de prendre des initiatives pour anticiper l'évolution des marchés et desserrer les contraintes de l'entreprise. Ce qui relève normalement du niveau stratégique. D'où le développement du management par projet dans les organisations ou le succès de la notion « d'intrapreneuriat » dans les entreprises.

4) Les théories du management

a) Max Weber et le fondement de l'autorité

Sociologue allemand, Max Weber est surtout connu pour son ouvrage sur l'éthique du protestantisme et l'origine du capitalisme. Mais il a aussi écrit en 1922 un ouvrage fondateur « économie et société ». Dans cet ouvrage il analyse d'abord le fondement de l'autorité. Il distingue trois grands types d'autorité légitimes :

– **l'autorité traditionnelle.** Celle-ci est liée à la personne, qui se voit en général confier son mandat par son prédécesseur. Cette forme d'autorité repose sur l'habitude, sur des valeurs transmises de génération en génération, sur éventuellement des principes religieux ou des règles coutumières. On pense évidemment à la royauté, mais aussi aux entreprises familiales. Weber souligne le caractère sclérosant de ce type d'autorité.

– **l'autorité charismatique.** Celle-ci repose sur les qualités personnelles d'un individu, et elle ne peut se transmettre car elle tient exclusivement à sa personnalité. Weber souligne le caractère instable de ce type d'autorité, qui fonctionne sur le mode émotionnel.

– **l'autorité rationnelle ou légale.** Celle-ci fonctionne sur un système de buts et de fonctions étudié de façon rationnelle. Les procédures sont en général écrites. Ce qui est investi de l'autorité, ce n'est pas la personne, mais la fonction. Pour Weber, c'est le système le plus efficace car l'autorité ne dépend pas des qualités personnelles de l'individu.

Ce dernier type d'autorité lui permet de définir ce qui est pour lui l'archétype d'une organisation rationnelle et efficace : la bureaucratie. Celle-ci d'ailleurs ne se trouve pas simplement dans les administrations publiques, mais aussi dans les grandes entreprises. Elle se caractérise par les éléments suivants :

- les individus sont organisés dans une hiérarchie clairement définie,
- chaque emploi a une sphère de compétences formellement définie,
- les candidats sont recrutés sur la base de leurs qualifications techniques,
- ils sont rémunérés par un salaire fixe,
- la promotion dépend de l'ancienneté et du jugement du supérieur,
- chaque agent est soumis à un contrôle strict et systématique de son travail.

b) Le temps des ingénieurs

Plusieurs noms apparaissent, qui ont modelé l'entreprise du XX^{ème} siècle : Fayol, Taylor et Ford.

Ingénieur français, **Henri Fayol (1841-1925)** a voulu analyser et formaliser la direction de l'entreprise. Il distingue cinq grandes fonctions propres au management, et à mettre en œuvre dans toute organisation :

- prévoir et planifier,
- organiser, c'est-à-dire allouer les différentes ressources indispensables au fonctionnement de l'entreprise,
- commander, c'est-à-dire tirer le meilleur parti possible des agents qui composent l'entreprise,
- coordonner, c'est-à-dire synchroniser l'ensemble des actions de l'entreprise,

Les grands principes du management

– enfin contrôler, c'est-à-dire vérifier si tout se passe conformément au programme adopté.

Henri Fayol a aussi défini des « principes de commandement » au nombre de 11, que l'on peut résumer ainsi :

- l'unité de commandement,
- la division du travail,
- le principe d'autorité,
- le principe de discipline,
- un système de rémunération équitable,
- la stabilité du personnel.

Ingénieur américain, **Frederick Wiston Taylor (1856-1915)** est connu pour avoir jeté les bases de l'organisation scientifique du travail. Celle-ci se fonde sur des principes simples :

- la séparation du travail de conception et du travail de réalisation (la division verticale),
- l'analyse du travail et sa décomposition en opérations élémentaires (c'est la division horizontale),
- l'institution d'une rémunération au rendement,
- la mise en place d'un contrôle rigoureux.

Henri Ford (1863–1947) – dirigeant d'une entreprise automobile – a systématisé les principes de Taylor dans la grande entreprise. On lui doit trois innovations déterminantes :

- le travail à la chaîne, qui permet de contrôler le rythme de la production,
- la standardisation des produits, qui permet d'en diminuer le coût,
- la rémunération des ouvriers à un niveau qui leur permet de devenir des consommateurs de ces biens.

L'application de ces principes a permis une croissance sans précédent de l'économie, avec le développement de la consommation de masse.

c) Le temps des psychologues

Tout a commencé avec les expériences de M. **Elton Mayo (1880-1949)** à la Western Electric, qui s'intéressait plus particulièrement aux conditions de travail. Après avoir amélioré l'éclairage dans un atelier, il s'est aperçu que la productivité des ouvriers augmentait. Ce qui en soit n'était pas surprenant. Mais plus original, le retour aux conditions d'éclairage initiales n'a pas entraîné une baisse de la productivité. Il en a déduit que c'était en fait l'intérêt porté aux salariés qui avait été source de motivation, et non l'évolution des conditions de travail (bien entendu ce raisonnement a des limites). À partir de là, Elton Mayo a jeté les bases de ce qui est convenu d'appeler la théorie des ressources humaines, avec trois principes fondamentaux à prendre en compte dans toute théorie du management :

- l'importance de l'intérêt que l'on porte aux salariés ;
- l'importance des relations interpersonnelles au sein d'un groupe ;
- l'existence au sein d'un groupe de normes auxquelles les individus se conforment.

D'autres types de travaux, conduits principalement par **Kurt Lewin (1890-1947)** ont porté sur les styles de commandement et la dynamique des groupes. Kurt Lewin distingue trois types de « leadership » :

- le leadership autoritaire, qui se tient à distance des individus et use des ordres pour diriger ;
- le leadership de type « laisser faire », qui ne s'implique pas dans le groupe ;

Les grands principes du management

– le leadership « démocratique » qui s'appuie sur les propositions du groupe et qui cherche à faire partager le point de vue retenu.

C'est évidemment ce dernier type de leadership qui a la préférence de Kurt Lewin. Kurt Lewin est aussi l'inventeur, en 1943, du terme « dynamique des groupes ». Les gens adhèrent d'autant plus à une opinion ou à une attitude qu'ils en ont discuté entre eux, y compris en s'y opposant. Ainsi a-t-il pu convaincre les citoyens américains de consommer des abats pendant la seconde guerre mondiale).

On peut aussi citer **R. Likert (1903-1981)** qui a démontré à l'issue d'une longue enquête l'importance des « relations intégrées », prenant en compte l'ensemble des valeurs des individus, pour favoriser l'efficacité dans le travail. Likert a jeté ainsi les bases de ce qu'il est convenu d'appeler le management participatif par objectif.

D'autres sociologues ont marqué l'école des relations humaines comme **Maslow (1908-1970)**, inventeur de la fameuse pyramide des besoins. Maslow distingue 5 catégories de besoins hiérarchisés :

- les besoins physiologiques
- les besoins de sécurité
- les besoins d'appartenance et d'affection
- les besoins d'estime et de prestige
- enfin les besoins de réalisation ou d'accomplissement.

L'hypothèse de Maslow est qu'une fois les besoins de premier niveau satisfaits, l'individu aspire aux besoins sociaux supérieurs.

Douglas Mc Gregor (1906-1964) a développé la théorie X et la Théorie Y :

- la théorie X – largement dominante – considère que l'homme éprouve une aversion innée au travail, qu'il doit être contraint, qu'il a peu d'ambitions ;
- la théorie Y considère que l'homme aspire à l'autonomie, l'engagement et la satisfaction de ses besoins « supérieurs ».

Evidemment, les managers doivent s'appuyer sur la deuxième conception de l'homme au travail s'ils veulent faire progresser leur organisation.

Herzberg (1923-2000) est à l'origine de la théorie des facteurs de satisfaction et des facteurs d'insatisfaction.

– les facteurs d'insatisfaction sont aussi appelés facteurs d'hygiène. Leur satisfaction ne suffit à rendre l'homme au travail heureux et motivé. En revanche leur absence est un motif de mécontentement. Il en est ainsi des conditions de travail ou de la rémunération ;

– en revanche d'autres facteurs – réalisation de soi, reconnaissance, intérêt au travail, responsabilité – sont indispensables à la réussite de l'homme au travail. Ce sont les facteurs de satisfaction.

Herzberg, pour favoriser ces derniers facteurs, a proposé l'enrichissement des tâches, la polyvalence et la formation d'équipes mobiles sur les postes de travail.

Argyris (né en 1923) pense que tout individu a des potentialités que l'organisation peut développer ou infirmer en fonction de la confiance qui lui est accordée. Argyris développe aussi le concept de l'apprentissage organisationnel. Les organisations efficaces seront les organisations qui sauront développer leur capacité d'adaptation grâce à la capacité d'apprentissage de leurs membres. Ceux-ci doivent apprendre à résoudre des problèmes routiniers, mais aussi à résoudre des problèmes complexes qui nécessitent la modification des procédures traditionnelles. C'est ainsi que l'organisation deviendra à son tour apprenante. Les travaux d'Argyris ouvrent la voie aux théories évolutionnistes de la firme (**Winter et Nelson, Richardson, Aoki**).

L'approche psychologique a été profondément enrichie par la théorie des attentes de **Vroom (formulée en 1963)**. Alors que la plupart des théories expliquent par quoi les individus sont motivés, on cherche ici à expliquer le processus comportemental qui conduit à la motivation, c'est-à-dire comprendre POURQUOI les individus sont motivés ou non (voir annexe 1). L'idée de base est qu'un individu ne fournira un effort que s'il lui permet d'obtenir une récompense et que cette dernière soit valorisante à ses yeux. Tout comportement motivé est donc un choix, bâti selon certaines probabilités d'atteindre des récompenses souhaitées. Chaque individu aura tendance à entreprendre une action à partir du moment où il la perçoit comme susceptible de lui permettre d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés et, notamment, les récompenses qu'il attend (d'où le nom de théorie des attentes qui a été donné à cette approche). La théorie de Vroom permet de comprendre les raisons pour lesquelles certains indicateurs de performance imposés à des salariés ou des dirigeants d'entreprise provoquent des résultats inverses à ceux que l'on souhaite obtenir, ce que Maya Beauvallet⁴ nomme « les stratégies absurdes ».

d) le temps des économistes

Pour les économistes néo-classiques l'entreprise est une boîte noire, réduite à une fonction de production où sont combinés différents facteurs (pour l'essentiel le capital et le travail). Tout au plus reproduit-elle en son sein les mécanismes de marché, à travers de multiples de relations contractuelles entre les salariés et les dirigeants. Pour **A. Alchain et H. Demetz (1972)** l'entreprise est définie par la nature des droits de propriété qui prévaut en son sein. Le modèle de l'entreprise privée (en opposition à l'entreprise publique ou l'entreprise coopérative) est le plus efficace car il répartit sans ambiguïté les responsabilités entre les propriétaires de l'entreprise et les salariés, et permet de mettre en place un système clair d'incitations.

La théorie de l'agence de **M.C. Jensen et R.W.H. Meckling (1976)** complète la théorie des droits de propriété. On parle de relation d'agence quand une personne (le principal) confie ses intérêts à un tiers appelé l'agent. C'est le cas typique de la relation qui se noue entre les actionnaires et les managers salariés de l'entreprise. Dans cette situation, il peut exister une divergence d'intérêt entre le principal et l'agent (ce qu'avait constaté Galbraith), et cela d'autant plus que l'agent dispose d'informations que ne possède pas le principal (c'est le problème de l'asymétrie d'information). Pour Jensen et Meckling, il s'agit donc de mettre en place un contrat entre le principal et l'agent qui assure que les intérêts du principal sont bien sauvegardés. La distribution massive de stock-options aux dirigeants est une application concrète de ces théories : intéressés à la hausse du cours de l'action – lui-même dépendant

⁴ Les stratégies absurdes, Comment faire pire en croyant mieux faire, Maya Beauvallet, édition du Seuil.

des perspectives de profit de l'entreprise – les dirigeants sont incités à augmenter la « valeur pour l'actionnaire » de cette dernière.

Ronald Coase (1937) est le premier à s'intéresser à la raison d'être de la firme. Pour lui, les mécanismes de marché supposent pour fonctionner une information suffisante des différents agents en termes de prix, de qualité des produits, de garanties offertes par les fournisseurs ou de solvabilité des clients. Or la collecte et l'exploitation de cette information présentent des coûts qui seront appelés ultérieurement « coûts de transaction ». Ces coûts peuvent être tellement élevés que les individus sont alors conduits à préférer une autre forme de coordination, que R. Coase nomme l'organisation, et qui repose sur des relations hiérarchiques entre individus. La firme sera préférée au marché quand les coûts d'organisation interne seront moins élevés que les coûts de transaction. Ainsi s'explique l'intégration verticale de certaines entreprises, en amont dans la maîtrise de leurs matières premières, en aval dans la maîtrise de la distribution de leurs produits.

C'est un disciple de R. Coase – **O. Williamson (1975)** – qui va approfondir cette théorie en recherchant les variables qui déterminent le niveau des coûts de transaction ou des coûts d'organisation. Pour lui, c'est en fonction de la nature des actifs engagés par les partenaires dans une relation – combinée avec les notions de fréquence et d'incertitude de cette relation – qui peuvent expliquer, soit la préférence pour le marché, soit le recours à l'intégration. Quand les actifs sont très spécifiques – on pense à un sous-traitant qui doit faire l'acquisition d'une machine dédiée à la commande de son donneur d'ordre –, et que de plus la relation est marquée par une grande fréquence et une dose incertitude (risque de comportement opportuniste de la part du partenaire), l'intégration sera préférée au marché. À l'inverse, pour des actifs peu spécifiques, le recours au marché sera privilégié, et cela d'autant plus que la relation est ponctuelle, et que le risque d'opportunisme à long terme est faible.

e) Les théoriciens de la contingence

Burns et Stalker (1966) sont les premiers à montrer l'importance de l'environnement (technologies, marchés, institutions) dans la structuration et la conduite des organisations. C'est le principe de la contingence.

Pour Burns et Stalker, les organisations adoptent deux types de structure en fonctions de l'environnement :

- les structures mécanistes – complexes, formalisées et centralisées – qui évoluent dans un environnement stable et prévisible ;
- les structures organiques – flexibles, adaptatives et décentralisées – qui évoluent dans des environnements changeants.

Les structures mécanistes correspondent bien à la production de biens standardisés ou à l'univers bureaucratique décrit par Weber. Elles s'imprègnent des recommandations de Taylor et de Fayol. Les structures organiques sont plus adaptées à l'économie moderne des nouvelles technologies et de l'adaptation continue aux besoins du client. Dans ces organisations, on observe une faible spécialisation du travail, et des systèmes de commandement basées sur la consultation et l'échange.

Paul Laurence et Jay Lorsh (1967) vont approfondir ces relations entre l'organisation et l'environnement. Pour eux le degré d'instabilité de l'environnement va influencer la structure de l'organisation : plus l'environnement est instable, plus l'organisation se différencie en

Les grands principes du management

segments autonomes quant à leur fonctionnement. Ce qui nécessite la mise en place de procédures d'intégration interne pour coordonner les actions des différents éléments.

Pour Joan Woodward (1916-1971) – une des rares femmes avec Edith Penrose dans ce milieu de théoriciens du management –, c'est en revanche le type de technologie qui va déterminer la structure de l'organisation :

- production unitaire ou en petite série, qui justifie des petites structures flexibles, avec une faible hiérarchie ;
- production en grande série, qui justifie des structures très hiérarchisées, avec un taux d'encadrement important ;
- production en continu, qui justifie une organisation horizontale, fondée sur un haut niveau de qualification de l'ensemble des salariés.

Alfred Chandler (1918-2007) a plutôt étudié l'histoire des entreprises, pour établir un lien très fort entre la stratégie choisie par une entreprise et sa structure. À une stratégie de croissance doit correspondre une structure décentralisée en départements, mais fortement coordonnée. D'où l'idée de planification stratégique ! Si de nombreuses entreprises ont adopté les principes de Chandler dans les années 70, il faut bien remarquer que le raccourcissement de l'horizon des entreprises et l'instabilité totale de leur environnement a mis à mal le concept de « planification stratégique ».

Mais on ne peut conclure ce chapitre sans citer **Henri MINTZBERG (né en 1939)**, qui a magistralement synthétisé l'ensemble des théories sur la structuration des organisations. Dans ses recherches, il modélise le fonctionnement d'une organisation avec 6 parties de bases :

- le sommet stratégique,
- la ligne hiérarchique,
- le centre opérationnel
- la technostructure,
- le support logistique,
- l'idéologie de l'organisation.

Il définit par ailleurs différents types d'ajustement dans l'organisation :

- l'ajustement mutuel,
- la supervision directe,
- la standardisation des procédés de travail,
- la standardisation des résultats,
- la standardisation des qualifications et des savoirs,
- la standardisation des normes.

En croisant différents facteurs de contingence comme l'âge et la taille des organisations, les technologies mises en œuvre, les conceptions d'organisation du travail et d'exercice du pouvoir avec les modalités de coordination existants au sein des organisations, Mintzberg identifie un certain nombre de configurations organisationnelles :

- la structure simple. Il s'agit de la petite entreprise, caractérisée par une faible hiérarchie, et où l'ajustement se fait essentiellement grâce à la supervision directe du chef d'entreprise ;
- la bureaucratie mécaniste. Cela correspond à la grande entreprise fordiste, où prévaut la standardisation par les procédés de travail ;

Les grands principes du management

- la structure divisionnaire. Il s'agit de la grande entreprise décrite par Chandler, composée de structures décentralisées. La coordination entre ses diverses entités se fait essentiellement grâce à la standardisation des résultats ;
- la bureaucratie professionnelle. L'exemple type est l'hôpital, où prévaut une certaine indépendance entre les services, les objectifs étant atteints grâce à la qualification et les savoirs du personnel (chefs de service, médecins, infirmiers). Le système scolaire peut s'apparenter aussi à la bureaucratie professionnelle. Il est intéressant de voir que de nombreuses réformes actuelles dans les administrations publiques visent à casser le mode de « standardisation par les qualifications et le savoir » pour le remplacer par la standardisation par les résultats.
- l'organisation innovatrice ou adhocratie. Il s'agit par exemple de la « jeune pousse », entreprise de taille modeste et à croissance rapide, qui repose sur l'enthousiasme et le charisme des fondateurs. L'ajustement mutuel y est prépondérant.
- l'organisation missionnaire, enfin, telle une église ou une association, dans laquelle tous les acteurs adhèrent à des normes semblables, à un idéal commun.

Mintzberg a ajouté un dernier type d'organisation, l'organisation politique. Il ne s'agit pas d'une configuration spécifique, mais d'une organisation en crise, où prévalent des rapports de force instables.

f) le temps des sociologues

C'est un prix Nobel d'économie inclassable, **Herbert Simon (1916-2001)**, qui a ouvert la porte à la réflexion sur la prise de décision dans l'entreprise, en contestant le modèle classique de décision.

Ce modèle classique se décompose de la façon suivante :

- identification des objectifs,
- recherche des solutions,
- choix d'une solution,
- mise en œuvre de la solution
- évaluation de la solution.

Herbert Simon montre que la réalité est tout différente :

- le décideur n'a pas une vision complète de l'environnement et ne peut traiter la totalité de l'information à sa disposition ;
- il n'a pas de préférences claires, hiérarchisés. Il est fortement influencé par son environnement organisationnel, par des règles de gestion propres à son entreprise ;
- il ne cherche pas à maximiser les conséquences de son choix, mais à obtenir un certain niveau de satisfaction.

Face au modèle de la décision classique, Simon va opposer le principe de la rationalité limitée ou la rationalité procédurale :

- face à un problème nouveau, le décideur va chercher dans un premier temps une solution connue et déjà expérimentée. S'il n'y arrive pas, il va chercher la solution la plus proche possible ;
- il s'arrête à la première solution « satisfaisante », qui n'est donc en aucun cas la meilleure.

Deux disciples de Simon - **Richard Cyert et James March (1963)** - donnent un caractère opérationnel à ses idées dans un célèbre ouvrage intitulé « A behavioral theory of the firm ».

Ils vont mettre l'accent sur le fait que l'entreprise est « un groupe de participants aux demandes disparates », même s'ils soulignent que tous ont, in fine, intérêt à la bonne marche du système. Il existe donc des négociations entre coalitions qui conduisent aux prises de décision. Ainsi, les buts poursuivis ne sont pas rationnels, mais représentent le meilleur compromis possible. Cela est d'autant plus facile que l'entreprise dispose de ressources qui ne sont pas totalement employées, ce que Cyert et March appelle le « slack organisationnel » et que de façon plus triviale certains syndicalistes nomment « le grain à moudre » !

Il revient à **Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977)** d'avoir complexifié encore le modèle d'Herbert Simon en montrant que l'organisation est traversée par des rapports complexes, chaque acteur du système disposant d'une certaine marge d'autonomie, et donc de pouvoir. La décision est donc le produit de négociations et de compromis, déterminés par la place de chacun dans l'organisation. Et la décision prise peut ne pas apparaître comme « rationnelle » même si elle est le fruit de comportements rationnels de l'ensemble des acteurs.

g) Théorie des compétences et théorie évolutionniste

Ces théories analysent l'organisation comme peut le faire un biologiste avec un être vivant. L'organisation est bien sûr déterminée par ses relations avec son environnement, mais aussi par ses caractéristiques propres, qui lui permettent de s'adapter à cet environnement, et parfois de pouvoir le dominer.

Pour **Edith Penrose (1959)** l'entreprise est caractérisée par la maîtrise d'un certain nombre de ressources (d'autres parlerons de compétences) qui conditionnent son insertion sur le marché et surtout qui expliquent la nature de son développement. En effet l'entreprise pourra croître si elle possède certaines ressources en excès qui lui permettront d'investir de nouveaux marchés ou de développer de nouveaux produits. L'excès de ressources s'explique en particulier par l'indivisibilité de certains équipements (machines, bâtiment), ou par la nature de certains contrats de travail (emploi à temps plein et à durée indéterminée). **C.K. Hamel et G. Prahalad (1990)** vont approfondir cette analyse en distinguant compétences générales et compétences distinctives. Ce sont les compétences distinctives de l'organisation qui favorisent son succès. Donc l'objectif de l'entreprise doit être d'acquérir ces compétences distinctives, et surtout de les conserver !

R. Nelson et S. Winter (1982) ont développé quelques années plus tard un courant majeur de l'économie de l'entreprise, le courant évolutionniste. Pour eux, l'entreprise est définie par un ensemble de compétences qu'elle accumule au fur et à mesure de son histoire. Compétences individuelles bien sûr, mais aussi compétences collectives de l'ensemble du personnel, qui dépassent la simple agrégation des compétences individuelles. La plupart de ces compétences sont tacites, c'est-à-dire non codifiées ; elles sont au cœur de la compétitivité de l'entreprise. Ne pouvant être codifiées et transmises, elles s'inscrivent dans le mode de fonctionnement de l'organisation, c'est-à-dire ce qui est répété jour après jour au sein des ateliers, des bureaux, des magasins et qui oriente l'activité quotidienne de l'entreprise. Les évolutionnistes nomment ces modes de fonctionnement des « routines ». Dans une organisation efficace, les routines s'améliorent progressivement grâce à l'apprentissage de ses membres (**Richardson, 1972**). Cela est particulièrement vrai pour la recherche, le développement et l'innovation. Ainsi chaque entreprise développe une « trajectoire technologique » qui lui est propre et qui lui permet de s'adapter à son environnement et d'accroître son efficacité. Mais c'est aussi une

contrainte, un « sentier de dépendance » qui détermine son évolution. C'est la raison pour laquelle une entreprise ne peut se développer avec succès dans n'importe quelle direction...

h) les théories socio-économiques

Les néo-institutionnalistes – en particulier **W.W. Powell et P.J. DiMaggio (1991)** – analysent l'entreprise comme une institution, c'est-à-dire une organisation porteuse de valeurs, qui symbolise les aspirations de son environnement et dont les intérêts ne sont pas limités à ceux de ses actionnaires, mais de l'ensemble de ses parties prenantes (**R.E. Freeman, 1984**). Dans ce cadre, la finalité de la grande entreprise n'est pas simplement liée à la réalisation de sa fonction technique – la production de richesses, la distribution de bénéfices – mais aussi à la place qu'elle occupe dans le système social. Et son développement devient l'affaire de la société dans son ensemble. Ce que la grande entreprise perd en flexibilité, elle le gagne en légitimité et en soutien.

De façon plus radicale encore, **K. Polanyi (1983)** – et ultérieurement **M. Granovetter (1991)** – ont montré comment l'action économique est « encastrée » dans un réseau de relations personnelles et de règles sociales, culturelles et politiques. Même si le mouvement naturel du capitalisme pousse à une « atomisation » de la société et un éclatement de ses cadres traditionnels, un mouvement inverse de la société est perceptible, qui lutte malgré tout pour la mise en place d'institutions régulatrices.

Par ailleurs Polanyi rejoint **M. Mauss (1923)** dans une commune critique de l'intérêt matériel comme seule motivation individuelle dans la sphère économique. De même que Mauss postule que les échanges économiques relèvent du don, inextricable mélange d'intérêt et de désintéressement, Polanyi insiste sur l'idée que les motivations matérielles ne sont pas les seules à intervenir dans l'activité économique. Si l'individu est susceptible d'actions rationnelles – entendues comme actions opérationnelles ou stratégiques guidées par l'intérêt – il est aussi capable d'actions « raisonnables », impliquant des considérations morales et un sens de la justice. L'action sociale, y compris dans l'une de ses modalités qu'est l'action économique, peut donc relever de différents principes de légitimité. Polanyi remet en cause ainsi les présupposés « atomistes » des économistes classiques, qui ne conçoivent les individus que mus par leur seul intérêt et n'établissant de relations que dans le cadre de contrats. Ainsi s'explique le sentiment de confiance qui peut se développer au sein d'une organisation, ou entre les organisations.

5) Management de crise ou crise du management

Il est intéressant de confronter le management aux situations de crise vécues par les organisations. C'est évidemment dans ce cadre-là qu'il pourrait démontrer toute sa force et fonder une légitimité nouvelle. En effet, lorsque l'organisation dispose de ressources en excès (le « slack organisationnel »), il est toujours possible de gérer les conflits en rétribuant d'une façon ou d'une autre les différentes parties. Cela est évidemment plus difficile en cas de crise économique où les ressources se font rares. De même l'image de marque de l'entreprise est pour cette dernière un capital qu'il faut gérer. Ce capital peut se trouver fortement entamé lorsque survient un mouvement social, une catastrophe écologique, un accident industriel, et les mesures à prendre doivent allier célérité et discernement.

a) Le management de crise....

Face à des situations de crise s'est développé un corpus théorique et pratique nouveau – le management de crise – qui fait la fortune des cabinets de conseils et de certains gourous.

Une situation de crise se caractérise par des événements inédits, auxquels l'organisation n'est pas préparée, et qu'elle doit résoudre dans un délai rapide. On s'agit de risques communément appelés majeurs : catastrophe naturelle, crise alimentaire, pollution importante, accident industriel. Face à cette situation, trois types d'attitude sont possibles :

Le refus

La stratégie du refus consiste à affirmer qu'il n'y a pas de crise. Quatre possibilités s'offrent à l'organisation dans ce scénario :

- Garder le silence dès le début de la crise. C'est la stratégie choisie par les autorités russes lors de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl ;
- Cesser de parler à partir d'un moment précis et donc ne plus alimenter la crise par des informations qu'on ne maîtrise plus une fois distillée ;
- Avancer le principe du chaînon manquant, comme dans l'affaire du « Rainbow Warrior », où nul ne sait qui a donné l'ordre initial ;
- Minimiser les effets de la crise, à condition d'être le seul interlocuteur à disposer des données. C'est la formule choisie par le gouvernement birman lors des inondations de 2008.

Les conséquences d'une telle stratégie peuvent s'avérer extrêmement dommageables, aux niveaux juridique et médiatique, si les faits ressurgissent à plus ou moins long terme et avec une nouvelle lecture des événements. Concrètement, ce scénario du pire se traduira dans la plupart des cas par une perte de crédibilité

Le détournement

Cette stratégie cherche à modifier l'angle de vue de la crise. Pour mener à bien un projet latéral, différentes tactiques sont possibles :

- contre-attaquer et dire à qui profite les faits, soit le plus souvent au concurrent. Cette stratégie est utilisée notamment par les grandes entreprises françaises qui trouvent alors dans la concurrence internationale une justification de leur action ;
- reporter la responsabilité à l'extérieur, en orientant les faits vers l'administration, le politique...
- minimaliser sa communication, ou communiquer plus fortement sur un autre registre.
- souligner le fait que le pire a été évité et que la situation aurait pu être largement plus grave si l'entreprise n'avait agi de telle ou telle manière.

Le détournement, qui consiste à déporter la crise en dehors du champ de l'organisation, doit impérativement s'appuyer sur des éléments tangibles. Dans le cas contraire, son utilisation peut s'avérer aussi dangereuse que le déni.

La reconnaissance

Cette stratégie consiste à accepter la crise et ce, le plus rapidement possible. Pour mener l'opération, l'organisation doit donc aller vite et être en mesure de déterminer rapidement si elle est compétente par rapport au moteur de la crise. Ce moteur peut être interne, par exemple lié aux produits de l'entreprise, ou externe, par exemple lié à un contexte politique. Dans chacun des cas, l'axe de communication ne sera pas le même. De manière générale, la stratégie de la reconnaissance s'appuie sur une communication claire et ferme. Selon le contexte, plusieurs alternatives s'offrent à l'entreprise :

- reconnaître complètement la situation et sa responsabilité. Dans ce cas, assumer les réparations des dommages subis apporte un avantage au point de vue juridique, mais aussi médiatique.
- exprimer son incompréhension, si l'entreprise ne connaît pas les raisons à l'origine de la situation.
- élargir la responsabilité à des acteurs externes, comme les autorités de régulation.
- dissocier les choses en se délestant des responsables s'il le faut. Cette option avait été choisie par Elf dans le cadre de l'affaire Loic le Floc Prigent, son PDG.
- contingenter la crise sur un objet, un lieu, un temps. Le but est alors d'éviter d'élargir le phénomène à d'autres produits, d'autres marques, d'autres usines...

Cette stratégie de la reconnaissance semble pourtant l'une de celles qui fonctionnent le mieux. Difficile en effet d'avouer sa responsabilité pour une organisation. Mais le faire, c'est jouer la carte de la transparence et acquérir une crédibilité auprès des différents publics. Cette stratégie permet également d'éviter une remontée ultérieure d'informations contredisant les premières déclarations. Une situation dans laquelle l'organisation a énormément à perdre sur le plan de l'image.

b) La crise du management...

Pour d'autres spécialistes du management, la situation de crise – même majeure – est co-substantielle à l'organisation. Le recours aux spécialistes du « management de crise » révèle plutôt une « crise du management », c'est-à-dire des outils traditionnels pour gérer une organisation dans un environnement particulièrement instable. Plus que des recettes, les sciences de gestion peuvent apporter des méthodes pour résoudre les crises aiguës d'une organisation.

En analysant la stratégie du groupe Nestlé lors de la reprise de l'entreprise Perrier, **Roland Perez (1998)** oppose donc les réponses du management classique face à la crise, et la nouvelle approche à privilégier.

L'approche classique – qualifiée d'adaptative et positiviste – se caractérise par trois points :

- l'environnement (le marché, les institutions, l'opinion publique) s'impose ses contraintes à l'organisation qui doit s'y soumettre ;
- le point de vue qui est privilégié est celui de la hiérarchie, qui va dicter de façon descendante ses solutions ;
- les ressources internes de l'organisation sont vues comme des variables d'ajustement, qu'il convient d'optimiser dans une logique d'efficacité.

Une autre approche – qualifiée de proactive et constructiviste – serait à mettre en œuvre :

Les grands principes du management

- il faut analyser et mobiliser les ressources que l'organisation possède. Celles-ci ne doivent pas être considérées comme des contraintes ou des variables d'ajustement ;
- il faut prêter attention à toutes les parties prenantes de l'organisation, y compris ses salariés et ses clients (ou ses usagers si on est dans une organisation publique) ;
- les solutions sont élaborées de façon inductive et heuristique, avec la participation de l'ensemble des acteurs.

6) Les spécificités du management public et ses capacités d'évolution.

Les organisations publiques se caractérisent par des missions spécifiques – dites de service public – dans un cadre contraint.

Les caractéristiques du service public : Trois principes permettent de définir les missions de service public : l'égalité, la continuité, l'adaptation aux mutations technologiques. L'égalité impose l'accès de tous au service public et interdit toute discrimination, tant du point de vue des droits que de celui des charges. La continuité oblige à répondre de façon continue aux besoins des clients, sans connaître d'autres interruptions que celles prévues par la réglementation. Enfin la notion d'adaptabilité suppose que le service public soit réactif et évolue en fonction de changement d'existence de l'intérêt général. Il peut donc être modernisé.

Les missions de service public sont déterminées par le pouvoir politique, au terme d'un processus qu'aucune organisation publique ne maîtrise. Ses objectifs sont donc donnés.

Les ressources financières des organisations publiques sont essentiellement le produit des prélèvements obligatoires. Là aussi elles sont attribuées sur des critères avant tout politiques (c'est le budget de l'État ou de la collectivité territoriale voté par l'assemblée concernée).

Les ressources humaines lui sont le plus souvent imposées, à l'issue de règles très contraignantes : recrutement par concours, mutation selon un barème, progression à l'ancienneté.

L'organisation publique doit satisfaire des usagers, et non des clients. C'est à la fois un avantage (l'utilisateur n'a parfois pas le choix et ne peut voter « avec ses pieds ») et une contrainte (l'organisation publique ne choisit pas sa cible selon des critères commerciaux).

Malgré toutes ces contraintes, les organisations publiques sont soumises par le pouvoir politique – de façon légitime – à un devoir d'efficacité (c'est le minimum !) et de plus en plus d'efficience. On lui demande même d'être gérée comme une entreprise privée. Et on exige du dirigeant qu'il se comporte en manager ! Ce qui peut créer ce que l'on nomme des injonctions paradoxales et provoquer un profond malaise des agents concernés. Des outils nouveaux ont été mis en place pour essayer d'atteindre cet objectif d'efficience.

7) Les nouveaux outils du management public

Le plus ancien est la rationalisation des choix budgétaires (RCB) introduite dans les années 70. Il s'agit de déterminer le rapport coût/avantage de toute décision publique. C'est ainsi que l'on a pu déterminer le prix d'une vie humaine, en calculant l'investissement nécessaire pour sécuriser un carrefour dangereux ! Mais cette approche, très technocratique, n'a pas connu le succès attendu. Les principales innovations dans le domaine public sont récentes.

a) Les agences, un outil de gestion du service public

Les agences sont des structures autonomes dédiées à la mise en œuvre d'une politique précise. Il s'agit de dissocier les responsabilités stratégiques, conservées par l'administration centrale, et les fonctions opérationnelles confiées aux agences. La finalité est de combiner le dynamisme de l'esprit d'entreprise et la capacité d'impulsion de l'État. Ainsi la loi de 1998 sur les agences sanitaires a transféré vers les agences l'ensemble des capacités d'intervention de l'État, de sorte que la direction générale de la santé se limite à quelque 250 fonctionnaires.

b) la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Gérer un budget, pour le citoyen comme pour l'Etat, cela signifie prendre des décisions majeures pour l'avenir : quels objectifs poursuit-on ? Dans quel domaine investir ? Quelles dépenses privilégier ? L'ancienne présentation du budget de l'Etat ne répondait pas correctement à ces objectifs. Le Parlement, aidé des administrations financières, a donc décidé de réformer le suivi du budget de l'Etat, en adoptant la loi organique relative aux lois de finances, la Lolf, véritable « constitution financière de l'Etat » (voir annexe 2). Cette réforme a été appliquée pour la première fois en 2006 avec pour objectif :

- de mieux décider des crédits affectés à chaque politique publique. Auparavant les deux approches – budgétaire et politique publique – étaient largement dissociées. Aujourd'hui, l'Etat définit d'abord ses missions et ses objectifs, puis décide des crédits à y consacrer ;
- de rechercher une amélioration des résultats et de la performance. L'action de l'Etat est suivie et évaluée, grâce à des indicateurs concrets et un rapport annuel de performance ;
- d'apporter plus de clarté et de transparence au débat;
- d'offrir au Parlement des informations et des pouvoirs étendus (contrôle, investigation...) ;
- de mieux responsabiliser les gestionnaires publics. Ces derniers doivent s'engager sur des objectifs. En contrepartie, la gestion quotidienne des crédits est simplifiée.

Dans le cadre de la LOLF, le budget n'est plus présenté par nature de dépenses de fonctionnement, investissement, intervention...) mais par politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice...) désormais appelées missions. Le Parlement et le citoyen sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique de l'État (voir annexe 2).

c) la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le gouvernement a annoncé en juin 2007 le lancement d'une revue (ou révision) générale des politiques publiques (Conseil des ministres du 20 juin 2007). Elle s'inspire notamment des recommandations du rapport Pébereau sur la dette publique. Selon le communiqué du Conseil des ministres, cet exercice « se distingue de toutes les expériences antérieures en la matière à plus d'un titre :

Les grands principes du management

- les réformes seront décidées par un Conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunira autour du président de la République l'ensemble des ministres. Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique en sera le rapporteur général ;
- le président de la République et le Premier ministre ont demandé à tous les ministres de s'investir personnellement dans cet exercice et de mobiliser leurs services. Un travail complémentaire d'investigation et de documentation des réformes sera conduit par une équipe d'auditeurs, composée de spécialistes des secteurs public et privé, en lien avec les administrations concernées et le ministère du Budget ;
- les objectifs sont très ambitieux. Ainsi, en matière d'effectifs, la révision devra donner un mode d'emploi pour mettre en œuvre de manière appropriée l'engagement d'embaucher un fonctionnaire pour deux partants à la retraite.

Mandatés par le président de la République et le Premier ministre, le secrétaire général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier ministre co-présideront deux fois par mois un comité de suivi de la révision générale des politiques publiques. Outre chacun des ministres pour les politiques publiques de son ressort, seront également membres de ce comité de suivi le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, le secrétaire d'État chargé de la Prospective économique et de l'Évaluation des politiques publiques, les rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que M. Pébereau, président du conseil d'administration de BNP Paribas et M. Parini, receveur général des finances ».

A l'issue de la première réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007, une série de réformes s'appuyant sur les travaux d'audit des quatre mois précédents, est annoncée. Le rapport du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique Éric Woerth les présente ainsi :

« La plupart des ministères ou périmètres ministériels ont déjà donné lieu à un premier examen par le comité de suivi. Des premières décisions concrètes sont prises sur certains d'entre eux (Services du Premier ministre, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-développement, ministère de la Justice, ministère de la Culture et de la Communication, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, ministère de la Défense). Des propositions de modernisation sont également formulées sur des fonctions transversales. (...) Le Conseil les a validées et le gouvernement va immédiatement travailler à leur application. Elles reposent toutes sur la conjonction d'une amélioration de la qualité du service public et d'un moindre coût. Les axes de modernisation qui président à ces premières décisions sont les suivants :

- des administrations recentrées sur le cœur de leurs missions,
- des procédures plus modernes, au service des usagers,
- un État réorganisé et allégé,
- un État mieux géré, qui valorise le travail des fonctionnaires et qui utilise au mieux les ressources publiques ».

Les travaux de la RGPP doivent se poursuivre jusqu'au deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques prévu au mois d'avril 2008. Il devrait déboucher sur de nouvelles décisions concernant les politiques publiques qui n'ont pas encore fait l'objet d'examen. Des décisions complémentaires seront également prises pour les ministères ayant déjà fait l'objet

d'un examen. Le prochain Conseil sera aussi l'occasion de faire un point sur l'avancement des décisions prises, notamment en matière d'organisation de l'État au plan local (voir annexe 3).

Conclusion

On le voit, le management est une discipline riche, en perpétuelle évolution, et au sein de laquelle les débats peuvent être vifs. Le management permet de mieux comprendre le fonctionnement des organisations avec lesquelles nous cohabitons, et parfois de mieux les conduire, afin qu'elles répondent de façon plus efficiente aux objectifs qui leur sont assignés.

Pierre VINARD

Bibliographie sommaire :

Ouvrages

- Benjamin Coriat et Olivier Weinstein, « Les nouvelles théories de l'entreprise », Éditions du Livre de Poche 1995 ;
- Olivier Bouba-Olga, « L'économie de l'entreprise », Éditions Points Seuil, 2003 ;
- Jean-Michel Plane, « Théorie des organisations », Éditions Dunod, 2003 ;
- Pierre Bachet, « les fondements de l'entreprise », Éditions de l'Atelier, 2007 ;
- Maya Beauvallet, « les stratégies absurdes, comment faire pire en croyant faire mieux », Éditions du Seuil, 2009.

Reuves

- Problèmes économiques du 13 avril 2005, « Les nouvelles tendances du management », La documentation française ;
- Problèmes économiques du 28 février 2007, « L'entreprise : défis et enjeux », La documentation française ;
- Problèmes économique du 18 mars 2009, « Le service public demain », La documentation française ;



Annexe 1 : La théorie des attentes de Vroom

Selon V. Vroom, la motivation d'un individu résulte de la réponse à trois séries d'"attentes".

E = Le niveau d'expectation : probabilité que l'on porte sur ses chances de réussite (chances de réussite que l'on s'attribue compte tenu de ce qu'on pense de ses propres capacités).

Exemple : Suis-je capable de suivre cette formation ?

I = L'instrumentalité (utilité) : probabilité pour un individu qu'un effort permette d'accéder ou non à une récompense.

Exemple : Je pense être capable de suivre cette formation, mais est-ce le bon moyen pour obtenir la promotion que je vise ?

V = La valence (valeur) : Valeur attribuée par l'individu à la récompense. Il ne suffit pas qu'il y ait une récompense, il faut que l'individu souhaite réellement l'obtenir.

Exemple : Je pense être capable de suivre cette formation qui est le bon moyen pour obtenir telle promotion, mais cette promotion a-t-elle vraiment de la valeur pour moi ?

La récompense aura d'autant plus de valeur pour l'individu qu'elle répondra à ses besoins de l'instant : on voit ici le lien avec les théories des besoins.

Principe de la théorie :

Ces trois notions forment un système d'ensemble (le système VIE) : pour qu'il y ait motivation, il faut que ces trois paramètres - valeur, instrumentalité et expectation - fonctionnent ensemble car si l'une de ces "attentes" est absente ou nulle, c'est la motivation qui sera inexistante.

$$\text{Motivation} = \text{Valence} \times \text{Instrumentalité} \times \text{Expectation}$$
$$\mathbf{M = V \times I \times E}$$

Il y a démotivation dans les exemples ci-dessous car les trois conditions ne sont pas remplies simultanément :

- *Je peux réussir une mission qui m'est demandée mais la promotion est de m'expédier à Belfort alors que je ne veux pas quitter la région. (condition de valence non respectée).*
- *On me demande de m'investir dans la rédaction d'un rapport, mais je sais qu'il va finir au tiroir (condition d'instrumentalité non respectée).*
- *Je me sens incapable de suivre la formation qui me permettrait d'obtenir la promotion que je vise (condition d'expectation non respectée).*

Annexe 2 : l'architecture de la LOLF

Missions, programmes, actions : trois niveaux structurent le budget général

- 34 missions qui correspondent aux grandes politiques de l'État

Le Parlement vote le budget par mission. Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. Elle regroupe des programmes. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.

- 132 programmes ou dotations définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques

Le programme est l'unité de l'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable, désigné par le ministre concerné.

Ce responsable de programme peut modifier la répartition des crédits par action et par nature : c'est le principe de fongibilité. En effet, la répartition des crédits indiquée en annexe du projet de loi de finances n'est qu'indicative. À chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus.

- 601 actions qui précisent la destination des crédits

Découpage indicatif du programme, l'action apporte des précisions sur la destination prévue des crédits.

Exemples de déclinaison de missions en programmes et actions concrètes

Mission « enseignement scolaire »

- Programme « enseignement scolaire public du premier degré »
- Objectif 1 : disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté
- Indicateur 1 : proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années
- Résultats : 69 % (2005) et 80 % (2006)

Mission « ville et logement »

- Programme « rénovation urbaine »
- Objectif 3 : concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles.
- Indicateur 1 : part des crédits mobilisés pour la rénovation urbaine des 188 zones prioritaires
- Résultats : 61 % (2005) et 70 % (2006).

Annexe 3 : Décision du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008

LA MODERNISATION DU SYSTEME EDUCATIF

Quelles sont les missions exercées ?

Le système éducatif français de l'école primaire à la fin de l'enseignement secondaire vise à transmettre aux élèves les valeurs et savoirs fondamentaux qui leur seront nécessaires à la poursuite de leurs études ainsi qu'à la réussite de leur vie professionnelle et personnelle. L'école est au coeur du projet de la Nation car elle se donne pour ambition de former tous ceux qui seront demain les citoyens chargés des destinées de la Nation.

L'éducation et la formation des enfants constituent une mission fondamentale de l'État. De fait, celui-ci emploie à l'Éducation nationale la moitié de ses fonctionnaires et y consacre le premier de ses budgets (58 milliards d'euros).

Pourquoi changer ?

Alors même que le budget de l'Éducation nationale a fortement progressé depuis quinze ans, des études récentes, nationales ou internationales, ont mis en lumière la dégradation des performances du système éducatif français :

- le rapport récent du Haut conseil de l'éducation - HCE a révélé que 15 % des élèves sortant de l'école primaire rencontrent des difficultés importantes, notamment dans la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul ;

- 150 000 jeunes quittent chaque année le système éducatif sans diplôme ni qualification ;

- l'enquête du Programme international de recherche en lecture scolaire - PIRLS sur l'apprentissage de la lecture à dix ans, classe la France au 17e rang sur vingt-deux pays examinés ;

- l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves - PISA portant sur la culture mathématique et la compréhension de l'écrit à quinze ans, mesure le recul la France : légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE en 2000 (505 points contre 498), elle se situe aujourd'hui en dessous de cette moyenne (488 contre 492).

L'augmentation continue des moyens et des horaires n'a pas été une réponse adaptée. De fait, la France consacre des moyens supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE à sa politique éducative. Les emplois du temps sont également beaucoup plus chargés en France que dans les autres pays de l'Union européenne : entre sept et onze ans, ils excèdent de 101 heures la moyenne européenne, au collège de 122 heures et au lycée de 182 heures.

Ces résultats sont préoccupants et impliquent d'engager des réformes d'ampleur pour inverser la tendance de ces dernières années et ramener la France vers le modèle qu'elle doit incarner.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La refonte du système éducatif passe par un recentrage de l'école sur les apprentissages fondamentaux. Ainsi la maîtrise de la langue et des principes essentiels du calcul et des mathématiques sont les conditions nécessaires au bon déroulement d'une scolarité réussie car elles sont les conditions d'acquisition de tous les autres savoirs que transmet l'école.

La réussite des élèves passe également par une plus grande différenciation des parcours qui permet d'offrir un soutien et accompagnement personnalisé à ceux qui rencontrent des difficultés.

Les grands principes du management

La refonte du système repose sur l'engagement des enseignants qui sont à l'origine de la réussite des élèves. La rénovation de leurs conditions de travail et la diversification de leurs missions permettra l'augmentation de leur pouvoir d'achat.

L'autonomie des établissements sera développée afin que ceux-ci disposent de leviers plus importants pour mieux adapter l'offre aux besoins.

Quelles sont les premières décisions adoptées et les pistes d'amélioration retenues ?

Parmi les réformes déjà engagées et qui se rattachent aux objectifs de révision de la politique d'enseignement scolaire, peuvent être cités :

- l'assouplissement de la carte scolaire et l'adoption de critères clairs et équitables dans l'attribution des dérogations offrent une liberté nouvelle aux familles tout en favorisant une plus grande mixité sociale au sein des établissements ;
- la refonte de l'enseignement primaire, passe par la réorganisation du temps d'enseignement dans la semaine et dans l'année : ainsi la suppression des cours du samedi matin à compter de la rentrée 2008 va permettre d'offrir des heures de soutien personnalisé aux élèves en difficulté ;
- la refonte de l'enseignement primaire passe également par de nouveaux programmes, plus clairs et plus concis :
- ils sont recentrés davantage sur l'acquisition des connaissances fondamentales ;
- ils renforcent la place du sport et de l'éducation artistique et culturelle au sein de l'école primaire ;
- corollaire de la liberté pédagogique garantie par ces programmes un nouveau système d'évaluation du niveau des élèves de CE1 et CM1 en lecture et en écriture sera mise en place à compter de l'année scolaire 2008-2009.

Dans les lycées, la « reconquête du mois de juin » va permettre de rompre avec l'interruption anticipée des cours en raison de l'organisation des épreuves du baccalauréat. Un dispositif expérimenté dès cette année sera généralisé en 2009.

De nouveaux services seront rendus aux familles :

- le développement d'un service minimum d'accueil dans les écoles primaires en cas de grève,
- l'accompagnement éducatif (« orphelins de 16 h »), mis en place depuis novembre 2007 dans tous les collèges de l'éducation prioritaire, sera étendu à l'ensemble des collèges et des écoles volontaires à la rentrée 2008 avant d'être élargi à toutes les écoles primaires en 2009.

Pour lutter contre les sorties sans qualification, le bac professionnel se préparera désormais en trois ans après la classe de troisième et sera ainsi rapproché des cursus d'enseignement technique et général et permettra de limiter l'échec en cours de scolarité.

Dans le cadre de la dynamique du Plan espoir banlieues portée par le gouvernement, l'Éducation nationale :

- développe des internats de réussite éducative ;
- met en place une banque de stage destinée à mettre en relation les élèves des quartiers défavorisés avec les entreprises
- garantit aux meilleurs élèves de tous ces lycées un accès aux classes préparatoires aux grandes écoles.

Cette modernisation du système éducatif sera prolongée :

- dans le prolongement du livre vert de la commission Pochard, le ministère de l'Éducation nationale entreprend la rédaction d'un livre blanc de la condition enseignante pour adapter le métier d'enseignant (recrutement, formation, emploi, rémunération, carrières) aux temps présents ;

Les grands principes du management

- une réflexion sur l'offre éducative au lycée et l'équilibre entre les différentes filières est en cours ;
- une réflexion sur le mode de formation des maîtres, conformément aux orientations de la lettre de mission du ministre de l'Éducation nationale.

Quels sont les avantages attendus ?

L'ensemble des réformes engagées et des réflexions en cours sont de nature à améliorer les performances du système éducatif, à diminuer les inégalités, à revaloriser la condition enseignante, à autoriser des gains de productivité, tout en affirmant les ambitions de la Nation pour son école.

Quel est le calendrier de mise en oeuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivent jusqu'au prochain Conseil de modernisation des politiques publiques, prévu en mai 2008.

