

Action Publique

RECHERCHE & PRATIQUES



SOMMAIRE



L'ÉDITORIAL p. 3

Geert Bouckaert, président de l'Institut international
des sciences administratives



L'ARTICLE p. 4

Le digital par défaut : focus sur la stratégie numérique de l'administration britannique

Entretien avec Mike Bracken, fondateur du *Government Digital Service*



L'ANALYSE COMPARATIVE p. 12

Réforme de la fonction publique en Europe : quel avenir pour la gestion des ressources humaines?

Christoph Demmke



L'ŒIL DU CHERCHEUR p. 25

**Revue des articles
Revue des thèses
Vient de paraître**



L'ÉDITORIAL

Avec ce troisième numéro d'*Action publique. Recherche et pratiques*, l'Institut international des sciences administratives est heureux de s'associer aux partenaires de cette revue et d'appuyer l'IGPDE tant dans son rôle d'interface entre recherche et pratique de l'action publique que dans son ouverture internationale et comparative.

Mettre la recherche au service de la réflexion des managers publics

L'Institut international des sciences administratives est le principal réseau global et européen de recherche en administration publique. À ce titre, nous partageons l'ambition de l'IGPDE de diffuser les recherches les plus récentes en matière de gestion publique comparée. En effet, malgré un développement massif de la recherche en gestion publique durant ces dernières décennies, celle-ci reste trop peu connue des managers publics.

Ce constat nous a naturellement amenés à nous associer à l'IGPDE et à sa revue pour valoriser et vulgariser une connaissance scientifique rigoureuse et pertinente en gestion et management. Nous souhaitons ainsi apporter notre expertise et notre réseau universitaire au service de cette plateforme d'échange entre praticiens et chercheurs de l'action publique.

Quelles sont les tendances pour la transformation de l'action publique ?

Dans ce numéro, vous trouverez une interview de Mike Bracken, fondateur et premier directeur de l'agence en charge des services numériques de l'administration publique britannique, le *Government Digital Service*. Véritable pionnier du design de service public, il aborde notamment dans cet entretien les problématiques d'accès aux services publics en ligne qui sont aujourd'hui cru-

ciales pour les administrations. Avec son regard de praticien, il contribue à nourrir la réflexion sur ce que peut être une administration totalement repensée à partir d'une vision de l'État plateforme dont il est un ardent promoteur. Il en discute également dans un entretien croisé avec Henri Verdier, l'ambassadeur français pour le numérique, dont vous retrouverez la vidéo sur le site internet de l'IGPDE.

À l'heure du débat sur la loi de transformation de la fonction publique, vous trouverez également dans ce numéro un article comparatif de Christoph Demmke, professeur de gestion publique et conseiller scientifique auprès du gouvernement allemand, qui s'intéresse aux tendances des réformes de la fonction publique en Europe. Les ruptures avec le modèle traditionnel et l'essor d'une gestion déstandardisée sont ainsi analysées pour dégager les tendances actuelles et les perspectives d'avenir tout en faisant écho aux évolutions en cours en France.

Très bonne lecture !



Geert Bouckaert,
président de l'Institut international
des sciences administratives



L'ARTICLE

Le digital par défaut : focus sur la stratégie numérique de l'administration britannique

Entretien avec Mike Bracken

Fondée en 2011, l'agence britannique en charge des services numériques, le *Government Digital Service* (GDS), a été une pionnière en matière de transformation numérique des services de l'État. Elle a inspiré dans de nombreux pays, dont la France, la création d'unités centrales et interministérielles en charge du développement numérique de l'État. Nous nous sommes entretenus avec Mike Bracken, le fondateur et premier directeur du GDS, pour l'interroger sur les enseignements qu'il a tirés tout au long de sa carrière dans le secteur privé et public en matière de transformation numérique des organisations.



Mike Bracken a fondé en 2011 le *Government Digital Service*, l'agence en charge des services numériques de l'administration publique britannique, qu'il a dirigé jusqu'en 2015. Il est actuellement à la tête du cabinet de conseil *Public Digital*.

Qu'est-ce qui a motivé la création du *Government Digital Service* au Royaume-Uni ?

“ Nous avons enchaîné les échecs depuis des décennies en matière de grands projets informatiques ”

Eh bien en 2011, ou plutôt fin 2010, nous avons changé de gouvernement au Royaume-Uni. Il s'agissait d'un gouvernement de coalition. Ce qui est très, très rare. Et la situation était exceptionnelle à de nombreux égards. Nous avons eu la crise financière en 2009 et 2010. Donc, pour la première fois depuis des années, le gouvernement avait un budget plus serré qu'à l'habitude. L'efficacité était donc le grand enjeu du moment.

Nous avions un gouvernement de coalition et le consensus était donc primordial. De plus, à l'instar de nombreux États et de nombreuses organisations, nous avons enchaîné les échecs depuis des décennies en matière de grands projets informatiques. Quand la nouvelle équipe est arrivée au pouvoir, quelque 10 milliards de livres investis dans l'informatisation des services de santé avaient été passés par pertes et profits en l'espace d'une décennie.

Il y avait donc une tolérance zéro vis-à-vis des grands programmes informatiques voués à l'échec. Dans le même temps, Internet et la Toile étaient devenus des outils du quotidien pour tout un chacun. Au sein du gouvernement, mais pas seu-

lement, les gens se demandaient pourquoi les services de l'État étaient si médiocres et tellement à la traîne par rapport à la technologie qu'ils avaient à portée de main grâce au navigateur Internet sur leur téléphone. Tels étaient les facteurs en jeu en 2010-2011.

Durant les vingt années précédentes, j'avais consacré une partie de ma carrière à aider certains acteurs des technologies civiques comme *MySociety* à se développer en dehors de la sphère publique et j'ai été approché par le gouvernement et la fonction publique pour endosser le rôle d'administrateur des données de l'administration britannique, ce que j'ai fait, mais après en avoir négocié les modalités et, à cet effet, il m'a paru nécessaire de créer une nouvelle institution.

Martha Lane Fox, une entrepreneuse du Net, et Francis Maude, notre ministre, avaient rédigé

un rapport plaidant pour la création d'un centre numérique. Pas un centre informatique, mais un pôle numérique au cœur de l'administration, qui serait responsable du domaine et ne devrait rendre compte à aucun département en particulier et devrait simplement satisfaire les besoins des usagers.

Par conséquent, dès le départ, nous avons créé une nouvelle institution au cœur de l'État, chargée en priorité de répondre aux besoins numériques de l'administration mais également, pardon de me répéter, de satisfaire les besoins des usagers plutôt que ceux d'un département ministériel en particulier.

Pour l'État britannique, il s'agissait d'un changement radical. Notre institution a donc été créée à la fois par nécessité et par opportunité.

Quels ont été les principaux défis que le Government Digital Service a dû relever ?

Les défis qui nous attendaient étaient assez énormes. Nous partions de très loin. Dans le monde entier, les gouvernements s'étaient servilement conformés aux pratiques du moment, s'appuyant sur la sous-traitance et la passation de marchés, de sorte que l'administration disposait

de très peu de compétences en interne quand nous sommes arrivés.

Le premier problème résidait dans le fait que l'éventail des compétences numériques disponibles n'était tout simple-

“ *L'administration disposait de très peu de compétences en interne quand nous sommes arrivés* ”

ment pas le bon. Ainsi, bon nombre de départements n'avaient pas de développeurs, d'ingénieurs, d'architectes, de spécialistes produits, de responsables du service aux usagers, ni de concepteurs. Il a donc fallu requalifier les agents de l'administration centrale rapidement et réinstaurer une nouvelle norme pour que ces acteurs, vus jusque-là comme des prestataires ou des consultants, soient considérés comme des fonctionnaires importants.

Le défi suivant a été de décider par où commencer. En effet, l'administration britannique, comme beaucoup de ses homologues, se servait d'Internet depuis vingt ans sans aucun discernement.

Quand nous avons démarré, il existait plusieurs milliers de sites en ligne, tous assez médiocres et tous extrêmement différents, suscitant la plus grande confusion parmi les usagers. En fait, l'administration disait aux usagers : « *C'est à vous d'utiliser votre navigateur pour essayer de comprendre comment nous sommes structurés puis de trouver les bons interlocuteurs.* » C'est d'une arrogance stupéfiante et, jusqu'alors, les administrations fonctionnaient selon ce modèle.

Le premier défi a donc consisté à reconnaître que nous ne satisfaisions pas les besoins des usagers. Les usagers ont des besoins multiples. Il existe de nombreux types d'usagers : demandeurs de prestations, immigrés, détenus, réfugiés, etc. Nous leur donnons des tas de noms différents, mais, en fin de compte, ce sont des usagers des services publics.

Et ce dont ils ont besoin avant toute chose, c'est de s'assurer qu'ils s'adressent bien à l'administration, de savoir comment la trouver et échanger avec elle. Pour ce faire, nous avons dû créer une identité numérique pour l'administration et lancer un domaine unique : gov.uk. En deux ans, nous avons regroupé 2 500 services et opérations en ligne sous un seul nom de domaine. Ce domaine est encore là aujourd'hui mais le travail n'est jamais terminé. Le domaine évolue chaque jour, mais il répond à tout, entièrement à l'écoute des besoins de l'utilisateur.

Nous servir des besoins de l'utilisateur comme d'une boussole qui nous guidait en permanence nous a également permis d'élargir ensuite notre point de vue, au-delà des sites et des services, pour nous intéresser aux transactions et à l'organisation, à

la conception, à la passation des marchés et à la technologie. Au final, nous avons établi un programme de réforme considérable au cœur même des rouages de l'administration. Mais tout a commencé avec les actifs et le patrimoine numérique.

Quelle vision aviez-vous en termes de transformation numérique ?

Notre vision – celle que je partageais avec Thomas Moore, avec qui j'ai travaillé 25 ans... nous avions une vision parfaitement claire du fait que nous étions là pour réformer le fonctionnement

“ À l'ère numérique, notre modèle victorien est tout simplement dépassé ”

de l'administration. Nous avons véritablement une structure administrative, une organisation, basée sur un système de cabinet. C'est un modèle victorien, qui faisait merveille à l'époque où nous avons un em-

pire. Mais à l'ère numérique, il est tout simplement dépassé. Et il nous empêche de vraiment nous développer en tant que nation.

Et nous avons compris, parce que nous travaillions dans ce domaine et en discussions depuis des décennies, qu'il fallait saisir l'occasion. Mais il y avait un tel « ménage » à faire. Remettre de

l'ordre dans les actifs numériques, les sites en ligne, effectuer quelques grosses opérations, apprendre à connaître nos usagers, retravailler les compétences des agents... C'est la base, comme dans n'importe quelle autre grande entité, qu'elle soit publique ou privée. Réformer les ressources humaines, la passation des marchés, les services financiers... Nous avons fourni l'équivalent d'un travail de plusieurs années pour modifier les cadres d'analyse d'opportunité et passer d'un modèle où les propositions concernaient des projets colossaux de plusieurs centaines de millions de livres à un modèle axé sur de petites équipes favorisant des évolutions progressives.

Ça n'a l'air de presque rien. Mais cela prend un temps fou. C'est un travail de titan. Mais nous considérons que toutes ces réformes, de façon indépendante et concomitante, conduiraient à une remise en question du fonctionnement de l'État et à sa transformation, pour qu'il soit plus en phase avec l'ère numérique.

Qu'avez-vous appris de votre expérience à la tête du Government Digital Service ? Avez-vous des regrets ?

Des tas de regrets... des choses qui sont allées de travers. Je crois que l'essentiel à dire est que chaque ministère, chaque organisme s'imagine être spécial, unique et différent parce qu'il est au service d'une catégorie particulière d'utilisateurs, répond à des besoins particuliers. Et c'est peut-être vrai. Que ce soit le ministère en charge des réacteurs nucléaires, ou celui qui s'occupe de l'enlèvement des ordures ménagères, bien sûr, l'un et l'autre n'ont rien à voir. Mais en fait, dans la pratique, les activités de ces ministères, leur façon de s'organiser, leurs locaux, leurs effectifs, leurs technologies, leurs compétences, etc., sont relativement identiques. Rien de bien sophistiqué, beaucoup de problèmes ont une solution.

Par conséquent, la première chose à réaliser est que la plupart des tâches à accomplir ne sont pas diaboliquement complexes, elles réclament juste de travailler d'arrache-pied pour rattraper ce qui

n'avait pas été fait depuis parfois deux décennies. Les regrets, il me semble, ont trait à certains des choix qui ont été opérés. Parce que, comme dit l'adage, « on ne regrette que ce que l'on n'a pas fait ». Donc même si certains de nos projets n'ont pas marché, je ne le regrette pas, car nous avons appris de nos échecs.

Je regrette de ne pas avoir misé plus gros dans deux domaines. En premier lieu, nous avons commencé par les actifs numériques, ce qui nous a vraiment occupés tout 2011 et 2012. Et au début de 2013, nous avons démarré un programme portant sur vingt-cinq des principales opérations de l'administration (impôts, protection sociale, prestations, contrôle...). Et cela a pris deux ans. Nous avons atteint l'objectif pour vingt et une d'entre elles. Des études de cas existent sur la manière de transformer non seulement un service ou une opération mais toute l'institution qui est derrière.

Ce que nous avons omis de faire, c'est de choisir au hasard vingt-cinq services internes utilisés par nos collègues. Par exemple, si l'outil de progiciel de gestion intégré du service administratif d'un ministère est nul, il faut le transformer. Et nous ne l'avons pas assez fait. Nous avons augmenté la satisfaction de nos usagers mais ce que nous n'avons pas fait, c'est prendre suffisamment de collègues avec nous pour améliorer leur vie quotidienne au travail. C'était la première erreur.

La seconde concerne la conception de l'administration comme une plateforme, l'idée qu'elle peut travailler très différemment, c'est une idée que nous n'avons que partiellement réussi à diffuser. Simplement parce que nous n'avons pas eu assez de temps. Nous avons trop de choses à corriger, à réparer et nous n'avons pas obtenu le parrainage politique qu'il fallait pour notre vision de ce que devait être un État numérique. Notre problème actuel, c'est que les modèles d'État numérique sont souvent fournis par des villes-États ou de très petits pays.

On peut parler de l'Estonie, de Singapour et autres, mais ce sont de très petits pays, plus petits même que certaines de nos villes. Mais nous avons, et nous avons à l'époque, l'occasion de redéfinir ce qu'est un grand État-nation moderne,

son fonctionnement, ses compétences et ses ressources humaines. Parce que le modèle victorien des ministères ou des agences gouvernementales n'est plus vraiment adapté au monde dans lequel nous vivons. Il sera de plus en plus inadapté et nous n'avons pas eu suffisamment d'échanges avec les responsables politiques ni assez de partisans dans leurs rangs pour soutenir un modèle d'un nouveau genre. Au Royaume-Uni, à l'époque où j'ai quitté mes fonctions après l'élection de 2015, il y avait des ministres et des responsables politiques chevronnés venant de tous horizons : Tony Blair, David Cameron, Nick Clegg, les trois Premiers ministres des quinze années précédentes. Tous disaient la même chose, qu'en tant qu'État nous étions tout simplement mal organisés. C'était le résultat de leur frustration, parce qu'ils ne pouvaient pas faire ce qu'ils voulaient. En revanche, ils ne disaient pas : « *Voici comment nous devons nous organiser* ».

Nous n'y sommes pas parvenus, parce que nous étions trop occupés à réparer l'ancien système. Je regrette que nous n'en ayons pas fait assez. J'aimerais espérer que nous pourrions travailler en France aussi pour essayer d'avoir cette conversation. Parce que le fonctionnement de nos administrations n'est véritablement pas à la hauteur des défis qui nous attendent.

Comment organiser effectivement la transformation numérique de l'administration ?

On doit à Tim O'Reilly, qui est un type brillant, un des grands penseurs de l'Internet, l'expression : « *migrer vers la plateforme* ». Notre variante à nous, et ce que nous avons publié au Royaume-Uni et dans la stratégie de plateforme qui a été en grande partie déployée (notifications, vérifications, paiements, gov.uk, etc.), eh bien je dirais que c'est un modèle dont les grands pays peuvent s'inspirer.

Mais ce modèle est très différent de l'espèce de laisser-faire économique de la Silicon Valley, sur

“ Une organisation centrale est nécessaire pour le numérique ”

la Côte Ouest, dont est originaire l'expression « *migrer vers la plateforme* ».

Bien sûr, je pense qu'à l'avenir, toutes les organisations, y compris gouvernementales, devront

admettre une vérité toute simple : une organisation centrale est nécessaire pour le numérique. Et

ce que je veux dire par là, c'est une organisation étroitement alignée sur la structure des finances ou du Trésor, pour pouvoir générer des effets de réseau au sein de l'État fédéral.

L'administration est fédérale pour de très bonnes raisons. Arriver à coordonner les différentes administrations qui la composent, les faire travailler ensemble est extrêmement difficile, même avec une direction politique. Sans équipe numérique centrale ayant une vue d'ensemble, c'est quasiment impossible. Il n'est pas du tout surprenant que les pays qui y parviennent le mieux sont ceux qui disposent d'une équipe numérique placée au cœur du système, disposant des prérogatives et des compétences requises, et bien harmonisée avec, la plupart du temps, le Premier ministre, le responsable du Trésor ou le ministre des Finances.

Certaines administrations et organisations parlent du numérique sans le mettre au centre du système et disent : « *C'est le petit gadget innovant, on le mettra dans la vitrine.* »... C'est très difficile d'agir sur le fonctionnement de l'État en restant

à la périphérie. Il faut gérer les données figurant sur les passeports, les systèmes fiscaux... tous ces rouages au cœur de la mécanique administrative. Et pour cela, il faut être au centre. À défaut, je crains que la plupart des transformations enga-

gées par les administrations ne soient en fait que de simples laboratoires d'innovation présentant des trucs sympas mais ne modifiant pas en profondeur la manière dont fonctionne effectivement l'État.

Comment avez-vous organisé votre action avec le Government Digital Service ?

“ *Les administrations ont abordé la conversion au numérique comme un projet informatique. Et c'est là le principal problème* ”

La culture du travail d'équipe et la création d'équipes multidisciplinaires étaient au centre de GDS. Les administrations ont abordé la conver-

sion au numérique comme un projet informatique. Et c'est là le principal problème. L'autre problème, c'est que les projets informatiques ont souvent été échelonnés sur plusieurs années, il y a des projets quinquennaux par exemple, avec des budgets définis et de fausses certitudes.

Comme si nous savions exactement ce que nous aurons au bout de cinq ans. C'est absurde car, dans l'univers numérique, les besoins des utilisateurs changent tous les deux ou trois mois. Ensuite le projet est confié à un sous-traitant ou fait l'objet d'un contrat technologique. Et au final, cela donne de mauvais résultats.

Au lieu de ça, nous avons créé de petites équipes auxquelles nous avons commandé un nouveau produit ou service, avec une première version livrable sous six à douze semaines. Au pire, le produit ou le service en question servait à vérifier une hypothèse. Si on supposait par exemple qu'un certain groupe d'utilisateurs avait besoin d'un certain type de service, on pouvait le tester virtuellement. Ce qui est bien mieux que de rédiger une politique, c'est-à-dire rester dans l'abstraction, tandis que tester l'utilité auprès des usagers permet de valider une hypothèse.

Si on la valide ou si l'on pense avoir une piste intéressante, on passe à une version bêta privée, on perfectionne, puis on passe à une version bêta publique, et ainsi de suite. Il faut poursuivre le développement jusqu'à ce que l'on puisse arrêter

le vieux modèle. Et c'est cela qui est crucial avec le travail d'équipe, avoir des équipes plus nombreuses, avoir plus d'équipes, faire collaborer les bonnes équipes. Si vous savez vous servir de la technologie et concevoir très vite, à partir des techniques d'open source, des choses très ouvertes et rapides – des petites pièces assemblées pas trop serrées – des choses qui peuvent être reliées entre elles, alors la vitesse de développement s'accélère de façon spectaculaire. Vous obtenez le meilleur de vos meilleurs collaborateurs – opérationnels, juristes, spécialistes du financement, du développement, de la conformité – tous réunis au sein d'une équipe pluridisciplinaire, et vous obtenez des résultats vraiment vite.

Le secteur des technologies est en butte à de nombreux problèmes. Beaucoup de problèmes. Ne serait-ce que la manière dont la technologie s'applique à l'administration. Mais l'une des choses qu'ont comprises les géants du secteur, c'est la manière de travailler. Le modèle Amazon, par exemple, pas plus de deux pizzas par équipe, ce genre de choses. En adoptant ce modèle, une administration est réellement gagnante à tous les coups : même si la première version alpha ou bêta échoue, l'apprentissage est radicalement plus rapide et les équipes sont utilisées pour transformer l'appareil de l'État en un ensemble d'environnements appropriés, centrés sur les besoins des usagers plutôt que sur des contrats de sous-traitance répondant aux critères de passation des marchés et de la politique.

C'est le changement le plus important qui a été opéré. En résumé, je dirais que le GDS nous a permis de faire deux choses : nous avons repensé et réaménagé les services publics pour les adapter à l'ère du numérique. Aujourd'hui, ils sont opérationnels. Deuxièmement, nous avons mis un terme à la dépendance vis-à-vis des géants du secteur informatique. Nous y sommes arrivés en nous appuyant sur le travail d'équipe.

Est-ce que le fonctionnement des plateformes numériques a influencé votre action ?

Je pense que les grandes plateformes, c'est-à-dire l'ère des plateformes de services technologiques, influent de diverses manières sur les administrations.

Concentrons-nous pour commencer sur ce que ces entreprises savent faire. Elles ont les yeux rivés en permanence sur les utilisateurs pour fournir des services numériques plus performants, elles sont capables de réagir rapidement à l'évolution

des besoins de l'utilisateur. La façon dont elles se structurent en interne, le fait qu'elles appliquent les bonnes règles et recrutent les bons professionnels. Le fait aussi qu'elles donnent aux ingénieurs, aux responsables produits et aux concepteurs de services le pouvoir de prendre des décisions pour le compte des

utilisateurs. Ce sont autant de choses dont l'administration peut s'inspirer.

En réalité, je dirais que n'importe quelle organisation ou entreprise peut s'en inspirer. La Silicon Valley n'est pas parfaite, mais les entreprises qui s'y trouvent ont réellement inventé des méthodes de travail remarquables. Toutefois, si elles ont

bien sûr des obligations au regard de la loi, il leur manque un système de valeurs cohérentes applicable à la conception des services, à leur réflexion et à leurs activités, comme on le fait pour un service public.

Et c'est le problème fondamental, car ces organisations proposent finalement une nouvelle norme commune, un nouvel ensemble de données, de plateformes et de services communs... Elles font effectivement de l'ombre aux services publics existants.

Du coup, les valeurs inhérentes aux services publics sont noyées dans la masse. Ces organisations sont donc trop puissantes, elles ne rendent vraiment compte à personne, à titre individuel, et elles réfléchissent à une espèce de cadre réglementaire qui est inadapté pour l'activité de plateformes transnationales.

Je pense à Stephen Quest, de la Commission européenne : il a donné une interview récemment au sujet du retard en matière de réglementation, sur le temps qu'il faut à tous les pays européens pour rattraper ce retard et négocier ensemble avec ces organisations. Et, selon moi, il est inévitable que nous verrons dans les deux ou trois prochaines années certains États-nations négocier de leur côté avec ces plateformes, on le voit déjà en France et au Royaume-Uni, et ce jusqu'à ce qu'une réglementation plus largement européenne soit instaurée. Mais la réglementation va arriver et elle n'a que trop tardé.

“ La Silicon Valley n'est pas parfaite mais les entreprises qui s'y trouvent ont réellement inventé des méthodes de travail remarquables ”

Vous avez travaillé sur la transformation numérique de l'État dans de nombreux pays, avec différents types d'administrations publiques. Quels enseignements en avez-vous tiré ?

Chez Public Digital, nous travaillons avec vingt gouvernements ainsi que certaines organisations qui traitent avec de multiples gouvernements, comme les Nations unies, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, etc. Nous voyons donc comment cela fonctionne dans beaucoup de pays différents.

L'expérience a été riche d'enseignements sur la manière dont nous envisageons les pays. Par exemple, nous avons tous en tête une liste de ceux qui réussissent et de ceux qui échouent. Nous réfléchissons en termes de développement, d'indi-

cateurs sociaux, de moyens financiers, de taille ou de volume. En fait, le problème avec l'État numérique, c'est que les élèves modèles sont souvent les très petits pays, comme l'Estonie ou Singapour. Aussi impressionnants soient-ils, sur le plan de la taille, ils ne sont guère plus que des villes-États.

Pour l'essentiel, le travail le plus remarquable est effectué par des équipes qui ne sont pas sous les feux des projecteurs dans les pays plus grands mais qui sont investies d'une sorte de mandat politique ou bénéficient d'une forme de parrainage ou de protection au sein d'un système existant.

Une chose que j'ai apprise en travaillant avec diverses organisations, avec Daniel Abadi et son équipe en Argentine, Marushka Victoria Chocobar au Pérou, certaines équipes à Canberra, en Australie, et la liste est encore longue, avec Yolanda Martinez au Mexique, etc. , ce sont de petites équipes, très proches du pouvoir central, travaillant soit pour le Premier ministre, le Président ou encore le ministre des Finances, et elles obtiennent des résultats étonnamment bons.

Le problème, c'est qu'elles se trouvent parfois dans des pays que nous ne voyons pas en vainqueurs de la course mondiale, pour reprendre l'expression qu'avait utilisé notre Premier ministre. D'après moi, ce que nous devons faire dans des pays comme la France et le Royaume-Uni, c'est reconnaître un problème central: nous sommes de grands pays, prospères, nous avons de l'expérience et des administrations qui fonctionnent relativement bien, mais cela ne veut pas dire que nous soyons en train de remporter la course.

Nous sommes en tête grâce à ce que nous avons accompli dans le passé. Mais cela ne veut pas dire que nous continuions de gagner. Parce que certains petits pays et des pays en développement, contrairement à d'autres pays, ont des équipes qui créent de nouveaux services, de nouvelles plateformes, des innovations utilisant les outils numériques, et elles vont faire évoluer l'État bien plus vite et de manière bien plus positive qu'on ne le fait en France et au Royaume-Uni.

Au Pérou, une équipe numérique de l'administration centrale a lancé un nouveau permis de conduire pour une catégorie particulière de conducteurs, et ce en tout juste six semaines, après avoir réorganisé les sites en ligne sous un nom de domaine unique. Et bien dans un pays aussi agité que le Pérou, c'est une performance assez remarquable. Le Mexique, même dans le contexte de la fin de régime de Peña Nieto, est arrivé à lancer la dématérialisation des actes de naissance. L'Uruguay a réussi à équiper chaque enfant d'un ordinateur portable. C'est le seul pays à offrir cela à toute la population, grâce à un organisme central appelé Agesic. L'Argentine est sans aucun doute l'un de mes pays favoris, car elle a adopté tout de suite la solution de la plateforme, avec `argentina.gob.ar`. Cette plateforme donne à chaque usager un accès personnalisé à un nombre croissant de services le concernant.

Ces changements radicaux dans le fonctionnement de l'État ont été, selon les cas, le fruit de la nécessité ou l'aboutissement d'un projet. Mais la plupart des pays européens n'empruntent pas cette voie. Et ils pensent ne pas avoir à le faire, car ils estiment avoir une longueur d'avance dans la course mondiale. En réalité, nous n'allons pas conserver cette avance bien longtemps si nous continuons de manquer d'ambition et de progresser aussi lentement que les institutions les plus lentes dont nous disposons. Il serait temps de repenser certaines de nos institutions sur le plan numérique, si nous voulons accélérer très nettement le fonctionnement de nos machines administratives.

Entretien

Quelle organisation de l'État à l'ère numérique ?

*Entretien croisé avec Mike Bracken et Henri Verdier :
Moderniser l'État par le numérique :
une approche comparée du GDS et de la DINSIC*

Pour mettre en perspective le retour d'expérience de Mike Bracken à la tête du Government Digital Service (GDS) au Royaume-Uni, une rencontre a été organisée avec Henri Verdier. Ce dernier, aujourd'hui ambassadeur pour le numérique, fut à quelques années d'intervalles son homologue français à la tête de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) où il a développé la stratégie numérique de l'État français.

Dans cet entretien croisé, Mike Bracken et Henri Verdier abordent les différences entre le secteur public et le secteur privé en matière de transformation numérique, les obstacles à sa mise en œuvre au sein de l'État et le futur qu'ils envisagent pour l'administration publique à l'ère numérique. Ils reviennent également sur les défis qu'ils ont dû relever et les actions qu'ils n'ont pu mener à bien au GDS et à la DINSIC.



Interview en anglais, sous-titrée en français,
(35 minutes 47 secondes).

Visionnez l'intégralité de l'entretien :

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques>



L'ANALYSE COMPARATIVE

Réforme de la fonction publique en Europe : quel avenir pour la gestion des ressources humaines ?

par Christoph Demmke

Alors que la plupart des pays de l'Union européenne continuent de s'éloigner du modèle d'organisation classique de type wébérien et bureaucratique, ils ne s'orientent pas pour autant vers un modèle de référence universel fondé sur les meilleures pratiques ni vers un modèle de gouvernement privatisé. Au lieu de cela, les nouvelles réformes tendent vers des formes flexibles de gouvernance et une diversité de nouvelles pratiques et d'organisations. Les tendances actuelles remettent également en question les concepts classiques de séparation entre l'administration publique et la société, de rationalité, de normalisation et même d'État de droit. Cet article examine les implications du processus actuel vers une fragmentation, une flexibilisation et une individualisation accrues au sein de la fonction publique.



Christoph Demmke

est professeur de gestion publique à l'université de Vaasa en Finlande. Il est l'auteur de nombreuses publications dans le domaine des réformes comparatives des ressources humaines et de l'éthique.

L'administration publique est l'un des éléments constitutifs du système de gouvernement et son importance est telle qu'un pays peut subsister sans gouvernement mais pas sans administration publique. C'est ainsi qu'à ce jour, aucun

gouvernement n'a totalement privatisé la prestation de services publics et aucune administration publique ne fonctionne comme une société privée. Pourtant, malgré l'importance qu'elle présente pour des

millions de personnes, sa nature est peu connue du grand public auprès duquel elle n'a en général pas très bonne réputation. Dans le meilleur des cas, le sujet de la réforme de l'administration publique n'intéresse que les spécialistes. De même, les réformes de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines (GRH) sont surtout l'affaire des juristes, des spécialistes des ressources humaines (RH) et des fonctionnaires eux-mêmes. Il y a là de quoi surprendre puisque, l'administration et la fonction publiques étant en principe au service des citoyens, les réformes qui les transforment devraient susciter un plus grand intérêt au sein de la population. Si les citoyens ne s'intéressent que peu à l'administration publique, ils ont néanmoins des

“ Dans le meilleur des cas, le sujet de la réforme d'administration publique n'intéresse que les spécialistes ”

attentes légitimes à son égard qui se traduisent par l'exigence d'une prestation de services publics guidée par des objectifs ambitieux. Les citoyens attendent notamment des systèmes de GRH qu'ils garantissent le respect des valeurs fondamentales, des principes du droit administratif et donnent la priorité à l'efficacité, l'efficience et la transparence. Les politiques de GRH appliquées dans l'Administration sont également supposées garantir l'égalité de traitement et l'équité, être attractives et compétitives par rapport à celles du secteur privé, tout en s'inscrivant dans une gestion prudente de l'argent des contribuables et en récompensant les performances individuelles. Les structures d'emploi devraient quant à elles appliquer de plus en plus des politiques de diversité et être représentatives tout en garantissant le respect des principes de la reconnaissance du mérite, de l'égalité des chances et de la non-discrimination (dont la définition est aujourd'hui beaucoup plus large qu'il y a quelques dizaines d'années).

L'émergence de la fonction publique de type bureaucratique aux XIX^e et XX^e siècle

Pendant longtemps, la fonction et l'emploi publics ont pu être définis en rapport avec la souveraineté de l'État, la doctrine de la primauté du droit et le principe de légalité. L'attribution du statut d'agent de l'État était toujours liée à l'exercice de fonctions régaliennes, à la protection de l'intérêt général de l'État et à la conception classique de l'État-nation.

En Europe, l'instauration d'une fonction publique indépendante et impartiale est aussi étroitement

“ *En France, le statut de droit public a été « inventé » pendant la révolution afin d'attacher les fonctionnaires à l'État plutôt qu'à la monarchie* ”

liée à l'émergence de l'État républicain (en France en premier lieu) et de l'État-nation (en particulier après le congrès de Vienne de 1815) (Schulze, 2004). En France, le statut de droit public a été « inventé » pendant la révolution afin d'attacher les fonctionnaires à l'État plutôt qu'à la monarchie ou à d'autres intérêts privés. Ainsi, Bekke et van der Meer (2001) et Rosanvallon (2015) définissent-ils les systèmes modernes d'administration comme

des systèmes dépersonnalisés qui diffèrent des modes traditionnels de gouvernement. Cependant, la mise en place d'une fonction publique indépendante, impartiale et fondée sur le mérite fut plus difficile qu'attendu. « *En effet, pendant la majeure partie du XIX^e siècle [...] le clientélisme dominait les politiques de gestion du personnel. [...] La fonction publique était devenue un fief privé où l'arrogance, la cupidité et l'opportunisme prévalaient sur l'honneur, l'ouverture et la prudence. Le favoritisme, le népotisme, l'intimidation, la corruption, le gaspillage, les scandales et les licenciements massifs étaient chose courante durant cette époque peu glorieuse. Sa priorité absolue n'était pas la gouvernance mais de récompenser ses amis, d'octroyer des faveurs en contrepartie de faveurs reçues.* » (Bowman et West, 2008 : 183)

Au XIX^e siècle, la GRH connaît une centralisation croissante ainsi que d'importants changements avec la mise en place de procédures de recrutement centralisées, l'adoption de lois encadrant la fonction publique et l'introduction de dispositions favorisant la reconnaissance du mérite (examens d'entrée, sécurité d'emploi, système de carrière et neutralité politique, notamment). Ces changements étaient supposés garantir la moralité de la démocratie et protéger les agents des décisions motivées par des considérations politiques. La protection du fonctionnaire passe alors également par son statut qui a de nombreuses particularités par rapport aux régimes d'emploi de droit commun. Contrairement aux idées reçues, la création d'une telle fonction publique de type bureaucratique avait comme but d'accompagner l'émergence d'un État libéral qui reposait sur la primauté du droit. C'est ainsi que les États libéraux européens donnèrent à leurs organisations publiques des caractéristiques particulières pensant que cela conditionnerait l'attitude des fonctionnaires.

Au XX^e siècle, les États instaurent des structures organisationnelles hiérarchiques et formelles, des méthodes de gestion scientifiques inspirées de Taylor et de Fayol, des plans de carrière clairs et immuables, des postes à temps plein et des emplois à vie, de l'avancement à l'ancienneté, des régimes de retraite avantageux et des systèmes de rémunération rigides pour réduire autant que possible les risques d'ingérence politique, de corruption, de comportements abusifs, de satisfaction d'intérêts privés et d'instabilité administrative. Jusqu'à aujourd'hui, l'essence de la bonne conduite administrative est de suivre des principes de hiérarchie et des doctrines fondées sur l'État de droit. En suivant cette approche, l'administration est considérée comme efficace et éthique si elle parvient au moins à appliquer et à faire respecter les lois

existantes et les objectifs stratégiques du gouvernement alors en place. En outre, un comportement éthiquement bon ou acceptable continue à être défini en référence à la rationalité, au respect de la loi, à l'impartialité et à la standardisation. D'un point de vue éthique, suivre les obligations légales ou les ordres des supérieurs hiérarchiques ne pose généralement pas de problème. Cette ligne directrice, encore considérée pertinente pour les agents publics, souligne l'importance de la primauté du droit et de la loyauté envers les gouvernements démocratiquement élus.

Dacey définit la primauté du droit en ces termes : « lorsque nous disons que notre pays a pour caractéristique d'être un « État de droit », cela signifie non seulement qu'avec nous aucun homme n'est au-dessus de la loi mais aussi (et c'est une autre idée) qu'ici tout homme, quels que soient son rang et sa condition, est soumis à la loi ordinaire du royaume et peut avoir à répondre de ses actes devant les tribunaux ordinaires. » Ainsi, personne n'est au-dessus de la loi et tous sont soumis aux mêmes lois que font appliquer les mêmes tribunaux. (Bingham, 2010). Cette vision traditionnelle, rationnelle, technique, légaliste et instrumentale des organisations publiques et de leurs agents n'a aujourd'hui pas entièrement disparu. Les administrations publiques centrales restent fermées sur elles-mêmes et séparées de la société et des citoyens, leurs agents constituent encore une catégorie de personnel relativement protégée. En raison de leur statut particulier, les fonctionnaires sont supposés être motivés par le sens du service public (Perry et Hondeghem, 2008), avoir des valeurs et des personnalités différentes, être animés par d'autres facteurs motivationnels, travailler différemment des employés du secteur privé, aspirer davantage à la sécurité, s'acquitter différemment de leurs tâches, être plus respectueux des règles et avoir plus à cœur le bien commun.

La « psychologisation » de la gestion des ressources humaines : une rupture avec le modèle bureaucratique traditionnel

Les tendances actuelles en matière de GRH ont ouvert la fonction publique à des innovations toujours plus variées. Même si la plupart des gouvernements conviennent que l'État n'a pas à tenter de forger le caractère ou cultiver la vertu de ses

citoyens, l'intérêt croissant pour l'éthique comportementale (Wieland, 2010), le « tournant affectif dans l'économie » (Priddat, 2010), la popularité du nudge (en tant qu'outil), le mouvement de dés-standardisation et la tendance à la délégation des responsabilités par le biais de l'engagement, de la formation continue et du développement des aptitudes

des agents (qui deviennent des stratégies de GRH) indiquent que la tendance actuelle dans le domaine de la GRH est à l'individualisation et à la « psychologisation » (Godard, 2014).

Ces évolutions vont à l'encontre d'une grande tradition administrative : dans le secteur public, la GRH a longtemps été dominée par des méthodes rationnelles, légalistes, standardisées et techniques. La GRH traditionnelle est aujourd'hui menacée, à la fois sur le plan théorique et dans la pratique, car elle est contestée par des arguments d'ordre éthique, financier, budgétaire, comportemental et managérial et par les dernières découvertes dans le domaine des neurosciences (Thompson, 2011 : 363). La discipline de la GRH est en train d'intégrer de nouvelles connaissances, émanant notamment des sciences comportementales. Cette évolution tranche avec l'approche classique, qui était fondée sur des idées technicistes et légalistes ignorant la dimension psychologique, bien que l'on sache depuis les expériences menées à l'usine Hawthorne (et même bien avant cela) que le comportement individuel est en grande partie influencé, notamment, par le sentiment de justice et d'équité, par des émotions comme l'espoir et la peur, par les aspirations ou les attentes. Aujourd'hui, des outils comme le nudge sont devenus extrêmement populaires. Par exemple, en matière d'éthique, l'approche consistant à légiférer et à veiller au respect des règles est jugée inefficace puisqu'elle ne protège que des formes volontaires de comportement contraire à l'éthique (et non des formes involontaires). Des disciplines comme l'éthique comportementale expliquent pourquoi les individus surestiment leur capacité à faire ce qui est juste et pourquoi ils peuvent agir sans le vouloir de manière contraire à l'éthique (Bazerman et Tenbrunsel, 2011). Cet intérêt pour les méthodes comportementales est sans doute une réaction aux failles des méthodes (bureaucratiques) traditionnelles.

“ La tendance actuelle dans le domaine de la GRH est à l'individualisation et à la « psychologisation » ”

Toutefois, l'approche comportementale n'est ni nouvelle ni exempte de difficultés. Il y a quelques décennies, Lindblom affirmait que « *les décisions prises dans ce cadre politique ne peuvent jamais être parfaitement rationnelles mais [...] sont le fruit d'une rationalité limitée* ». Cela signifie qu'au lieu de chercher à tout prix des solutions « optimales », le décideur public doit se satisfaire de solutions « suffisamment bonnes » ou, comme l'écrivait Lindblom, doit « faire au mieux » (Lindblom, 1959).

Dans les années 1950, Simon n'écartait pas la possibilité que des changements puissent découler de processus rationnels. Toutefois, il a démontré que les organisations ne fonctionnaient jamais de manière purement rationnelle ou parfaite : « *Nous oublions parfois qu'une organisation est un groupe de personnes agissantes. Ces personnes ne sont ni des outils ni des machines. Elles ont des sentiments, des espoirs et des peurs. Elles peuvent tomber malades, avoir faim, se mettre en colère, se sentir frustrées, être heureuses ou être tristes. Leur comportement est soumis à toute une série d'influences remontant jusqu'à leur naissance [...]* » (Simon, 1973). D'après Simon, l'administration publique est le siège de conflits et de blocages incessants dans le système de communication, qui résultent des facteurs suivants :

- barrière de la langue (mauvaises interprétations et incompréhensions) ;
- divergence des cadres de référence (concepts appréhendés sous un angle différent) ;
- distance géographique (entre services, pays, ministères) ;
- différences de statut (conduisant à un filtrage des informations d'un niveau hiérarchique à l'autre) ;
- volonté de se protéger (les individus sont plus enclins à communiquer ce qui les met en valeur) ;
- charge de travail (les agents ont tendance à négliger des questions importantes) ;
- censure (restriction du flux d'informations par l'autorité ou la force).

Ainsi, il y a déjà de nombreuses années, des spécialistes sont parvenus à la conclusion qu'en réalité, le travail des agents publics est paradoxal, individuel, influencé par des préconceptions, émotionnel, pluriel, politique et imprévisible. L'approche bureaucratique classique de Weber et de Taylor négligeait l'importance des individus car elle se concentrait sur le concept de « neutralité administrative » et sur la supériorité des méthodes rationnelles et légalistes. Pourtant, une confrontation de ces deux approches et une comparaison de leurs

avantages et inconvénients respectifs n'auraient pas grand sens. La meilleure manière d'évaluer un système de GRH est en réalité d'examiner le niveau de qualité, d'efficacité, d'impartialité, de professionnalisme et de réactivité qu'il génère, et d'observer dans quelle mesure il facilite la réalisation des objectifs et la fourniture de services de qualité aux citoyens. Les nouvelles approches comportementales (OCDE, 2018) doivent donc recevoir un accueil favorable tant qu'elles ne conduisent pas à un nouveau « relativisme moral » et à une défiance systématique vis-à-vis de la pensée rationnelle. En effet, à l'heure des découvertes en sciences comportementales, leur popularité croissante remet en question des concepts (et des outils) classiques, tels que la primauté du droit, et les principes du droit administratif.

Vers une gestion déstandardisée et individualisée des ressources humaines ?

Comme exposé plus haut, la modernité reposait essentiellement sur des principes tels que l'universalité des valeurs, le caractère absolu des normes, la bureaucratie et la rationalité. À l'inverse, dans le cadre du postmodernisme, « *les postulats fondamentaux sont discrédités en ce qu'ils sont définitifs et absolus. Les postulats relatifs à l'existence d'une nature humaine objectivement réelle et universelle, d'un droit naturel ou de valeurs absolues et de vérités suprêmes [...] ne sont plus valables...* » (Cooper, 2006, 45). Fukuyama (2018) estime que les concepts universels sont remis en cause par des formes de reconnaissance partiales fondées sur l'appartenance à une nation, une religion, une secte, un groupe ethnique ou un genre, ou par des individus souhaitant être reconnus comme supérieurs. « *L'une des principales menaces qui pèsent sur les démocraties libérales modernes est la montée en puissance de la politique des identités...* » (Fukuyama, 2018).

Par ailleurs, dans le domaine de la gestion publique, le paradigme de notre époque n'est plus celui de l'ère où l'obéissance, la prise de décisions hiérarchiques et le traitement uniforme des individus étaient censés assurer à tous un traitement équitable (Menzel, 2011). En conséquence, l'importance des théories sur la justice organisationnelle ne cesse de croître ,,

“ L'importance des théories sur la justice organisationnelle ne cesse de croître ”

Par ailleurs, dans le domaine de la gestion publique, le paradigme de notre époque n'est plus celui de l'ère où l'obéissance, la prise de décisions hiérarchiques et le traitement uniforme des individus étaient censés assurer à tous un traitement équitable (Menzel, 2011). En conséquence, l'importance des théories sur la justice organisationnelle ne cesse de croître.

« L'ère de la standardisation et du déclin du clientélisme était un contexte favorable à l'idée que traiter tous les individus de manière égale revenait à les traiter de manière équitable et à sa mise en pratique. Les sociétés postmodernes, parallèlement à la diversité des origines ethniques, des genres et des âges, ont mis les élus et les gestionnaires de tous pays au défi de repenser comment être équitable en traitant les individus de manière inégale » (Menzel, 2011, 122). Un nouveau pari à relever, toutefois, est donc de concevoir des systèmes de GRH équitables dans un cadre décentralisé et individualisé, car « l'enjeu à long terme (...) est de créer des structures qui allient l'efficacité et la capacité de service des organisations décentralisées au caractère uniforme et légaliste des organisations hiérarchiques » (Peters et Pierre, 2003:6).

Dans le domaine de la GRH, un large éventail de politiques et de dispositifs a fait l'objet de réformes axées sur la déstandardisation, la diversité et l'individualisation, notamment :

- la déstandardisation et la flexibilisation des horaires de travail ;
- la déstandardisation et l'individualisation de la rémunération (au moyen du mouvement vers la différenciation des salaires et la rémunération liée à la performance) ;
- la déstandardisation des méthodes et procédures de recrutement fondées auparavant sur les qualifications et non sur l'amélioration des compétences et les aptitudes ;
- la déstandardisation et l'individualisation de la formation, par exemple l'accompagnement professionnel et les politiques d'évolution de carrière ;
- la déstandardisation et l'individualisation des politiques d'amélioration des compétences et de gestion des aptitudes ;
- la flexibilisation des politiques de retraite et de l'âge de la retraite ;
- la flexibilisation des contrats de travail et des politiques de l'emploi ;
- l'introduction de politiques de la diversité ;
- la décentralisation des compétences en matière de RH aux gestionnaires de proximité ;
- la réforme de l'organisation du travail et les mesures en faveur d'une plus grande autonomie professionnelle ;
- la possibilité d'accroître la mobilité entre les secteurs public et privé, interministérielle, intraministérielle et tout au long de la carrière ;
- la suppression des politiques d'avancement de carrière traditionnelles telles que l'avancement automatique à l'ancienneté.

Toutes ces avancées sont porteuses de possibilités nouvelles, mais aussi de difficultés inédites. Ainsi, les pays européens offrent un plus large éventail de relations d'emploi et cette diversité des relations contractuelles fait qu'il n'est pas rare de voir des fonctionnaires travailler aux côtés d'agents publics ou de titulaires de contrats à durée déterminée, tous effectuant les mêmes tâches. Une autre conséquence du processus de déstandardisation est sans doute d'avoir laissé aux experts en RH et aux managers dotés de pouvoirs de décision discrétionnaires dans ces domaines le pouvoir de juger de la moralité des méthodes légalistes et des pratiques de GRH standardisées et fondées sur le mérite. Le déclin des approches standardisées a ainsi accru la vulnérabilité de nombreux agents à l'égard de comportements discrétionnaires, opportunistes et subjectifs. Par ailleurs, l'évolution vers la numérisation et la flexibilisation transforme les conditions de travail et conduit à l'individualisation des pratiques de GRH en facilitant le suivi, la mesure et l'enregistrement des efforts individuels et de l'engagement des agents (Sundararajan, 2016 ; Lupton, 2016). Le fait que certains pays tendent de plus en plus à mesurer le degré d'engagement de différentes catégories de personnel, voire de certains cadres, illustre bien cette réalité.

“ Le déclin des approches standardisées a ainsi accru la vulnérabilité de nombreux agents à l'égard de comportements discrétionnaires, opportunistes et subjectifs ”

Cette situation invite à s'interroger de manière plus approfondie sur « la moralité de la GRH contemporaine et accroît l'intérêt de procéder à une évaluation morale du comportement des directeurs, gestionnaires et professionnels des ressources humaines » (Pinnington/Macklin/Campbell, 2012, 3). Par ailleurs, cette tendance à la déstandardisation des pratiques de GRH, cet idéal d'autonomie des individus et cette évolution dans le domaine des aptitudes individuelles et des politiques d'amélioration des compétences mettent également en cause les conceptions classiques fondées sur le mérite. Comment préserver la reconnaissance du mérite, l'équité et l'égalité de traitement dans un cadre fragmenté, décentralisé et individualisé ?



Mesurer l'engagement des effectifs issus de la diversité : enseignements d'une enquête menée auprès du personnel de la fonction publique britannique

Une analyse des données du *Civil Service People Survey* (une enquête menée auprès du personnel de la fonction publique britannique, toutes administrations confondues), peut être effectuée pour différents groupes issus de la diversité. Elle met en lumière la disparité des situations vécues par les personnels de la fonction publique. Globalement, les femmes sont plus impliquées que les hommes, de même que les agents issus de minorités ethniques comparés à leurs collègues blancs. La perception des agents homosexuels et bisexuels n'est pas sensiblement différente de celle des agents hétérosexuels, tandis que les agents handicapés apparaissent nettement moins impliqués que les agents valides. Ces tendances sont restées relativement stables sur la période de sept ans couverte par l'enquête.

Ces caractéristiques générales masquent certains enseignements intéressants que l'on peut tirer en observant des sous-groupes à l'intérieur de ces catégories. Ainsi, bien que les femmes soient dans l'ensemble plus impliquées que les hommes, lorsqu'on les compare à chaque échelon, le niveau d'engagement des femmes occupant des postes de direction est similaire à celui des hommes ayant les mêmes responsabilités. De même, si les agents issus de minorités ethniques sont plus impliqués que leurs homologues blancs, les premiers manifestent un engagement moindre que les seconds lorsqu'ils occupent des postes d'encadrement supérieur. Les agents homosexuels et bisexuels montrent le même degré d'engagement que leurs collègues

hétérosexuels, et ce quel que soit l'échelon auquel ils se situent ; à l'inverse, l'engagement des agents handicapés, à chaque échelon, est nettement plus faible que celui des agents valides. Globalement, si le degré d'engagement et l'attitude générale des agents homosexuels et bisexuels vis-à-vis de leur travail ne semblent pas différents, ils sont 1,5 fois plus susceptibles de faire l'objet de discrimination ou de harcèlement dans leur environnement professionnel.

Ces variations ne se retrouvent pas de manière identique dans l'ensemble des agences et ministères. Ainsi, si l'écart entre les agents handicapés et les agents valides en termes d'engagement dans toute la fonction publique s'établissait à 9 points de pourcentage en 2014, il était de 16 points de pourcentage au ministère des Collectivités territoriales (*Department for Communities and Local Government*) et de seulement 2 points de pourcentage à l'Agence nationale contre le crime (*National Crime Agency*).

Au début de l'année 2015, la fonction publique a diffusé, comme d'ordinaire, les résultats obtenus par l'ensemble des administrations publiques et par chaque ministère/agence, mais également des analyses détaillées effectuées à partir de l'enquête menée auprès de son personnel pour différents groupes issus de la diversité.

Source : *UK Cabinet Office* (services du Premier ministre britannique), *Civil Service People Survey*, *Cabinet Office*, Londres.

Déstandardisation de la rémunération et sentiment d'équité

Dans le passé, les politiques de GRH reposaient sur un principe : pour garantir l'équité, tous les agents devaient être traités de la même manière. Les fonctionnaires de la même tranche d'âge, du même grade et dotés des mêmes qualifications ont longtemps perçu un salaire identique (qui, bien souvent, augmentait de manière régulière conformément au principe de l'avancement automatique à l'ancienneté). Les systèmes de rémunération traditionnels, établis depuis plusieurs décennies, n'ont guère connu d'évolution sur une longue période. L'importance accordée à la carrière, à la stabilité, à l'ancienneté et aux fonctions avait alors un sens, la grande majorité des agents publics ayant des qualifications et des emplois similaires. Le système de rémunération classique était adapté aux valeurs qui prédominaient à l'époque : la bureaucratisation, la standardisation et l'égalité. Ainsi, tandis que les politiques de rémunération de la fonction publique reposaient sur le principe d'égalité, le secteur privé rémunérait les salariés selon le principe de l'autonomie. Aujourd'hui, le paradigme de notre époque n'est plus celui de l'ère où le traitement uniforme des individus était censé assurer à tous un traitement équitable ; la plupart des gens estiment en effet que pour être équitable, il faut traiter les individus de manière différenciée (Cooper, 2006).

En conséquence, les systèmes de rémunération traditionnels fondés sur une échelle des carrières et l'augmentation des salaires en fonction de l'ancienneté reflètent de plus

en plus une conception de l'emploi qui tombe en désuétude. De nos jours, les agents eux-mêmes s'attendent à ce que leurs performances individuelles soient immédiatement reconnues et récompensées. Néanmoins, peu d'études ont été menées jusqu'à présent sur l'incidence des tendances à la

déstandardisation et de l'évolution des systèmes de rémunération au mérite sur le comportement en milieu de travail et le sentiment de justice orga-

nisationnelle chez les agents publics. Dans l'ensemble, la diversité des salaires en tant que telle s'est accrue au sein des systèmes nationaux et des professions et grades (OCDE, 2017). Entre-temps, un large écart s'est creusé entre les rémunérations des dirigeants, des cadres intermédiaires et des personnels techniques. Il convient de noter que les salaires varient aussi très fortement d'un pays à l'autre pour une même catégorie de personnel.

Par ailleurs, la structure des systèmes s'est diversifiée. Ainsi, il est considéré aujourd'hui comme équitable que des fonctionnaires perçoivent des salaires plus élevés s'ils obtiennent des résultats remarquables et des évaluations de performance positives. Toutefois, cette logique conduit également à s'interroger sur la possibilité réelle de réaliser des évaluations de performance professionnelles et équitables qui justifient des inégalités de salaire, et sur les modalités de ces évaluations. Cette évolution vers la dispersion salariale posera problème tant que les gestionnaires ne parviendront pas à faire en sorte que les agents perçoivent davantage cette dispersion des salaires comme légitime (et à accroître leur sentiment de justice organisationnelle), ce qui permet de penser que l'équité des procédures des systèmes de GRH peut maximiser l'efficacité de la distribution des ressources de l'organisation, telles que la rémunération.

Le sentiment d'équité a donc évolué et revêt une autre forme. Désormais, le sentiment nouveau d'être traité de manière inéquitable (par exemple par ceux qui mesurent les niveaux de performance) est apparu et, dans nombre de cas, les agents sont encore plus démotivés et déçus après l'introduction de la rémunération à la performance. Comparant sans cesse leurs résultats à ceux de leurs collègues, les agents ont aussi tendance à penser que ceux qui perçoivent des primes et une rémunération à la performance ne les méritent pas. Par ailleurs, ceux qui ne bénéficient pas de cette rémunération à la performance peuvent être démotivés car ils s'attendaient à recevoir des primes ou une autre forme de gratification. Un autre problème est que de nombreux agents doutent de la capacité de leurs supérieurs à prendre des décisions équitables au moment de déterminer leur rémunération en fonction de leurs performances. En conséquence, beaucoup estiment qu'ils sont traités de manière inéquitable et que leurs supérieurs prennent des décisions peu professionnelles ou injustes quant à leur rémunération. Dans tous les cas, l'aspiration à être considéré individuellement se concilie mal avec l'aspiration à être traité sur un pied d'égalité avec les autres. L'individualisation et la disparité de plus en plus

“ De nos jours, les agents s'attendent à ce que leurs performances individuelles soient immédiatement reconnues et récompensées ”

marquée des salaires semblent également induire un sentiment plus aigu d'injustice distributive. L'exemple de la différenciation des salaires illustre bien le fait que les gens sont de plus en plus attentifs au caractère équitable des événements et situations qu'ils rencontrent au quotidien dans une grande variété de contextes (Matrinko/Gundlach/Douglas, 2002). En conséquence, le fait que les individus perçoivent qu'ils sont traités de manière injuste et inéquitable peut fortement influencer leur comportement et avoir une incidence positive ou négative sur leurs propres résultats et ceux de leur organisation (de Schrijver/Delbeke/Maes-schalck/Pleysier, 2010).

Déstandardisation des politiques de recrutement et équité

Auparavant, les fonctions publiques nationales avaient majoritairement recours à des cadres de recrutement communs et standardisés tels que les concours. En règle générale, les agents étaient recrutés sur la base de leurs qualifications et de leurs diplômes. La plupart des pays ont également instauré des systèmes de recrutement fondés sur le mérite et définissant des critères communs auxquels les fonctionnaires devaient satisfaire, par le biais, notamment, d'épreuves standardisées. Ces systèmes étaient conçus pour garantir un haut niveau de professionnalisation (et non de politisation) de la fonction publique et assurer les mêmes chances à tous les candidats. S'il est vrai que ces systèmes reposaient sur des valeurs d'équité interne, de professionnalisme et d'égalité d'accès, il leur a été reproché de s'avérer peu efficaces dans un contexte de mise en concurrence pour des ensembles de compétences particuliers (OCDE, 2017c, 75). En outre, ces systèmes de recrutement étaient peu satisfaisants car ils étaient fondés sur les compétences et des qualifications acquises et évaluées dans le passé, et non sur le développement de compétences sociales et techniques ni d'aptitudes comportementales nouvelles.

De nos jours, les responsables politiques et les gestionnaires répètent volontiers que la compétitivité économique dépend de manière cruciale des compétences et de l'investissement dans la formation des ressources humaines. Partout, les gouvernements, les décideurs et les experts en gestion s'accordent sur le rôle essentiel des compétences, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie pour assurer la compétitivité et la cohésion sociale. Selon ce discours, les compétences constituent la réponse à toute une série de

problèmes économiques et sociaux. Compte tenu de l'importance croissante des politiques relatives aux compétences, la notion même de compétences a également beaucoup évolué et recouvre un champ bien plus vaste. Le discours en vogue actuellement utilise des concepts aussi disparates que l'élargissement des compétences de base, les compétences d'employabilité, les compétences d'adaptation, les compétences clés, les compétences en matière de gestion, les compétences du futur, les compétences numériques et les compétences de direction (Payne, 2000). Le terme même de « compétence » est aussi devenu indiscernable des caractéristiques, aptitudes et comportements personnels.

Pourquoi les politiques d'amélioration des compétences occupent-elles désormais une si large place, en dehors des facteurs économiques ? Cela tient principalement à l'évolution que connaissent les structures traditionnelles et hiérarchiques vers des structures « aplaties » et une plus grande autonomie professionnelle, les agents devant disposer de compétences comportementales plus solides dans le domaine relationnel et en matière de communication et de résolution de problèmes. Toutefois, les progrès technologiques et la restructuration des organisations ne sont pas les seuls facteurs du renouvellement des compétences. Globalement, la décentralisation, la fragmentation et l'individualisation des structures et des processus impliquent aussi la décentralisation et l'individualisation des politiques d'amélioration des compétences et de formation.

Dans leur publication sur la formation et la valorisation des ressources humaines dans les États membres de l'Union européenne (*Training and Human Resource Development in the European Union Member States*), Bossaert et al. (2008) notent que l'évolution vers des méthodes de GRH plus individualisées peut s'observer également dans le domaine de la formation, « où la philosophie du « catalogue » d'activités de formation standardisées tend à disparaître au profit de programmes d'« action » sur mesure, qui s'appuient sur les besoins concrets des individus et visent essentiellement au transfert d'aptitudes » (Bossaert, 2008, 6). En outre, les pays s'efforcent de plus en plus de recruter, de valoriser et de rémunérer les fonctionnaires sur la base d'ensembles d'aptitudes et de compétences spécifiques, dans le cadre

“ Le terme même de « compétence » est aussi devenu indiscernable des caractéristiques, aptitudes et comportements personnels ”

d'un marché concurrentiel. Ainsi, la numérisation de l'administration publique oblige les agents à s'adapter rapidement à ce changement. C'est pourquoi un nombre croissant de pays escomptent que leurs fonctionnaires seront capables d'anticiper les évolutions touchant à leur poste (OCDE, 2017, 15).

Les administrations publiques répondent aux nouveaux défis qui se présentent en mettant en œuvre des politiques de recrutement déstandardisées et individualisées et en ajustant leurs méthodes de recrutement en fonction des compétences particulières requises (OCDE, 2017, 76). Cette évolution se fait de plus en plus en ayant recours à des pratiques de recrutement plus diversifiées et au recrutement externe, ou à des pratiques de recrutement distinctes, par exemple pour les hauts fonctionnaires. Par ailleurs, les administrations publiques conçoivent de plus en plus des profils d'aptitudes spécifiques pour différentes catégories d'agents. De nos jours, les pays souhaitent élaborer des politiques d'emploi et des cadres de recrutement axés sur les qualités, les compétences et l'expertise individuelles (OCDE, 2017, 10) afin de faire coïncider les nouvelles exigences en matière de compétences avec l'évolution des aptitudes.

Néanmoins, cette tendance vers des compétences attendues différentes telles que la capacité d'amélioration des compétences et le recours à l'autoformation aux fins d'adaptation marque une rupture

“ Aujourd’hui, les systèmes de recrutement déstandardisés sont plus exposés aux atteintes à l’intégrité que les systèmes standardisés ”

claire avec la vision traditionnelle du bureaucrate docile et les politiques de recrutement standardisées. Ces tendances remettent en cause l'équité et les systèmes de recrutement fondés sur le mérite et posent la question des modalités de conception, d'évaluation et de contrôle des compétences individuelles dans un cadre décentralisé et individualisé (OCDE, 2017, 67). Aujourd'hui, les systèmes de recrutement déstandardisés sont plus exposés aux atteintes à l'intégrité que les systèmes standardisés. Ces dernières années, la politisation et le clivage des fonctions publiques décentralisées et déstandardisées des pays d'Europe centrale, en particulier, sont devenus de plus en plus évidents (Itrich-Drabarek, 2015).

Les effets du changement

Naturellement, il est difficile de savoir où nous mèneront toutes ces réformes. Pour ce faire, il est absolument essentiel de parvenir à identifier ce qui ressort de ces nombreuses réformes, mais l'exercice est loin d'être simple. En réalité, les experts n'ont pas une compréhension précise des mutations à l'œuvre dans la fonction publique. De plus, les éléments probants manquent pour déterminer si ces processus de changement produisent de meilleurs résultats et, dans l'affirmative, quels processus de changement et quels instruments de réforme précisément. « Un examen approfondi des « résultats » nécessite donc de poser la question plus vaste de « quels résultats pour qui, définis par qui, et selon quels objectifs ? » (Bouckaert/Pollitt, 2011).

Le cas des réformes organisationnelles montre que le problème dans la fonction publique n'est pas tant le manque de réformes ou d'innovations, mais l'absence de preuves quant aux effets des tendances évoquées plus haut : débureaucratization générale, émergence de nouveaux systèmes de GRH hybrides, déstandardisation des pratiques de travail, individualisation et psychologisation de la GRH, et influence croissante de l'économie comportementale dans le domaine de la transformation de la fonction publique. Malheureusement, le champ de la transformation de la fonction publique est encombré de théories qui reflètent des opinions, des perceptions et des représentations personnelles. Pour éviter tout jugement idéologique ou avis personnel sur les effets des réformes, il serait préférable de partir d'un point de vue général selon lequel les résultats des réformes de la fonction publique et de la GRH peuvent être positifs et/ou négatifs, efficaces et/ou inefficaces, mais peuvent aussi involontairement entraîner un certain nombre d'effets collatéraux positifs ou négatifs, tels qu'une bureaucratisation accrue, des niveaux de stress plus élevés, une intensité du travail renforcée, moins de contrôle sur les tâches accomplies, des attentes supérieures en termes de compétences d'encadrement, des défis éthiques plus nombreux, des conflits d'intérêts, etc. Par conséquent, il semblerait que la difficulté soit d'accepter que les réformes actuelles produisent des effets très variés (Hesse/Hood/Peters, 2011). En outre, les effets des réformes dépendent non seulement de l'impact des contraintes budgétaires mais aussi de nombreux autres facteurs, tels que l'encadrement, les compétences, la perception de la justice organisationnelle, la culture de l'organisation, les qualifications, l'âge, les fonctions, le grade, l'expérience, etc.

Dans *Organizing Leviathan* (2018), Dahlström et Lapuente montrent que les systèmes administratifs fondés sur le mérite présentent des niveaux de corruption plus faibles et une efficacité plus élevée. Bien que la notion de mérite soit un élément important des systèmes bureaucratiques, ces derniers ne présentent aucun effet positif. Par ailleurs, le sens de « mérite » évolue. Paradoxalement, plus la notion de « méritocratie » devient une réalité, plus elle semble légitimer une hiérarchie des privilèges. Le problème avec le principe de la méritocratie réside dans le fait que nos systèmes, qui récompensent les personnes talentueuses,

“ *La confiance des agents dans l'application du principe du mérite est relativement faible et semble en déclin dans de nombreux pays* ”

n'offrent aucune porte de sortie à ceux qui échouent dans la compétition. Par conséquent, l'application du principe du mérite semble remettre en cause l'un des principaux piliers fondateurs des administrations publiques, à savoir les principes d'égalité et d'équité. Bovens et Wille

(2009) montrent que l'idéal platonicien d'un État gouverné par les plus performants et les plus intelligents est (presque) devenu une réalité. Une autre faiblesse notable des fondements éthiques de la méritocratie réside dans le fait qu'ils passent pratiquement sous silence les aspects du « mérite qui ne reflètent pas les écarts importants de statut, de rétribution et de pouvoir... » (Menzel, 2011). Un autre problème est que le principe de la méritocratie peut parfois se révéler contre-productif : « Plus les membres d'une société ont des chances de réussir, moins cette réussite a de la valeur pour eux » (Dench, 2006). Si tout le monde investit dans une éducation plus poussée et dans l'acquisition de compétences et d'aptitudes, cela se termine par une course au sommet. Tout le monde peut vite être déçu. « S'il y a quelque chose de pire que d'être bloqué, c'est de voir d'autres réussir là où vous avez échoué » (Dench, 2006: 190).

Le mérite comme fondement des décisions d'embauche est une valeur fondamentale. Cependant, la confiance des agents dans l'application du principe du mérite est relativement faible et semble en déclin dans de nombreux pays. Par conséquent, les fonctions publiques modernes ne sont ni plus justes, ni mieux protégées contre la politisation et le sentiment d'injustice organisationnelle et de manque de reconnaissance gagne du terrain. Le

fait que ce sentiment d'injustice soit répandu n'est pas nouveau et peut s'analyser à travers la distinction opérée par les spécialistes de la justice organisationnelle (Molina/Cropanzano/Martinez-Tur, 2017) entre justice distributive, justice procédurale et justice interactionnelle. Au XVIII^e siècle déjà, Emmanuel Kant concluait que rien ne cause autant d'indignation que l'injustice. Cependant, à l'heure actuelle, les perceptions d'accroissement des inégalités sont corrélées à une hausse des perceptions de manque de reconnaissance de l'« identité ». De fait, il semblerait que la demande d'identité, de diversité et de reconnaissance soit en constante progression dans le domaine de la GRH. De plus en plus, les gens sont attentifs au caractère équitable des événements et situations qu'ils rencontrent au quotidien dans une grande variété de contextes et aux diverses actions et décisions mises en œuvre ou prises chaque jour par les organisations et leurs dirigeants (Matrinko/Gundlach/Douglas, 2002). Un traitement injuste et inéquitable et le sentiment d'un manque de reconnaissance peuvent peser fortement sur les comportements individuels et exercer une influence positive ou négative sur les performances individuelles et organisationnelles (de Schrijver/Delbeke/Maeschalck/Pleysier, 2010). Selon Fukuyama, l'indignation et le sentiment d'injustice augmentent à cause des perceptions suscitées par un manque de reconnaissance (Fukuyama, 2018).

Perspectives et prospectives de la GRH

Globalement, en dépit des représentations populaires et des opinions critiques, le travail dans la fonction publique promet de rester intéressant, stimulant et important, tout en continuant de jouer un « rôle-clé pour bâtir une société et un monde meilleurs » (Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, 2009:548). Cependant, les futures réformes de la fonction publique seront également de plus en plus paradoxales. Actuellement, toutes les tendances examinées remettent en cause les arguments classiques en faveur d'une spécificité de la fonction publique. Malgré cela, il y a des raisons de penser que dans le futur, les politiques relatives à l'administration publique continueront de mettre en œuvre certaines caractéristiques bureaucratiques spécifiques qui resteront en place pour soutenir le principe de rationalité et la séparation entre secteurs public et privé, et pour défendre des valeurs démocratiques fondamentales comme l'égalité, l'équité et la sécurité juridique. Aucun autre acteur institutionnel ne peut cumuler l'expertise, la continuité de service et le professionnalisme combinés à l'impartialité et l'équité. Pour cette raison, notre

Les moteurs de l'innovation dans le domaine de la GRH

Accorder aux agents un certain degré d'autonomie constitue un moteur d'innovation important. « Des analyses complémentaires ont montré que lorsque plusieurs pratiques liées aux modes d'organisation du travail sont mises en œuvre simultanément et associées à d'autres pratiques visant à promouvoir la participation des agents, les probabilités d'innovation sont encore accrues. Cet effet s'explique probablement par les possibilités d'apprentissage et de partage des connaissances combinées à la faculté d'agir de manière autonome que ces pratiques donnent aux agents. Ceux-ci s'approprient de nouvelles idées lorsqu'ils sont exposés à des innovations externes dans leur domaine d'expertise et au-delà, et lorsqu'ils interagissent avec d'autres organisations. La faculté d'agir de manière autonome incite les agents à fournir un effort discrétionnaire – effort supplémentaire par rapport au minimum requis par la tâche considérée –, ce qui fait de cet environnement enrichi en connaissances un terrain fertile pour faire émerger des idées innovantes. D'autres pratiques, telles que la formation des agents, le recours aux primes et l'embauche de personnels hautement qualifiés – décrites collectivement comme des pratiques de gestion des ressources humaines – favorisent également l'innovation, tant lorsqu'elles sont appliquées individuellement que collectivement, en association avec des pratiques visant à promouvoir la participation des agents. Là encore, ce sont des pratiques qui améliorent les connaissances et les compétences au sein d'une organisation et renforcent les capacités d'innovation en récompensant les initiatives et la faculté des agents à agir de manière autonome. »

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2017), *Living and Working in Europe*, Luxembourg, p. 33.

XXI^e siècle a plus que jamais besoin de fonctions publiques et de fonctionnaires (Raadschelders/Toonen/Van der Meer, 2015, 369).

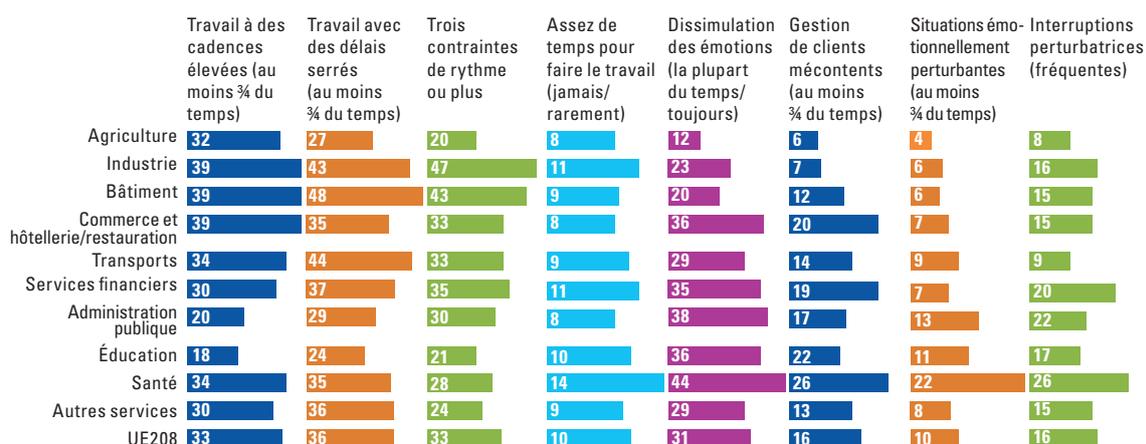
Mais tandis que les citoyens ont de plus en plus d'attentes envers l'administration publique, les ressources disponibles pour satisfaire ces attentes se raréfient. À l'avenir, les agents publics devront dès lors savoir gérer une plus forte intensité du travail, davantage de stress et de complexité tout en faisant preuve de plus de souplesse. Ils devront être à l'aise avec le changement, souvent rapide. Dans le même temps, ils devront prendre des décisions de manière plus autonome, assumer davantage de responsabilités, rendre des comptes, mettre l'accent sur les résultats et répondre à de nouvelles attentes en termes de compétences et d'aptitudes. Les agents de l'administration centrale seront moins nombreux, plus mobiles, plus qualifiés et ils auront des profils plus diversifiés que jamais. Si les contraintes budgétaires persistent, il est probable que les niveaux de satisfaction au travail, d'engagement, de confiance dans l'organisation et dans la hiérarchie continueront de s'amenuiser. Les pays doivent prendre ces évolutions préoccupantes au sérieux et adopter des mesures pour y remédier (Demmke, 2016). Ce qu'il faut au contraire, c'est économiser les ressources en introduisant des mesures d'austérité « intelligentes », concevoir des lieux de travail

innovants, réformer et moderniser les systèmes de GRH et professionnaliser les politiques de RH.

Cette professionnalisation des politiques de RH ne pourra être réalisée qu'en associant les agents – et non de manière descendante, sans eux. À titre d'exemple, si les organisations veulent des agents engagés, satisfaits et motivés, elles doivent intégrer que l'engagement des agents est plutôt le résultat des actions mises en place par les dirigeants pour favoriser des perceptions de confiance, d'équité et de justice organisationnelle, en particulier de justice procédurale et de justice interactionnelle ou interpersonnelle. Ce sont les conditions préalables à l'engagement. Reste à savoir comment la confiance, l'équité et la justice se construisent. Chacune d'elles procède essentiellement de la qualité des interactions entre la direction et les agents » (Purcell, 2012:13). Malheureusement, dans un contexte de restrictions budgétaires, les réformes aboutissent plutôt à une baisse de la confiance et, souvent, la qualité des interactions s'en ressent.

“ Dans un contexte de restrictions budgétaires, les réformes aboutissent plutôt à une baisse de la confiance ”

Composantes de l'indice d'intensité du travail par secteur, UE28 (%)



Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2017), Enquête sur les conditions de travail, mise à jour en 2017, Luxembourg p. 50.

Les tendances actuelles sont contradictoires : bien que les frontières entre secteurs public et privé s'estompent et que les gouvernements continuent d'aligner les conditions de travail du secteur public sur celles du secteur privé, ceux-ci souscrivent néanmoins à l'idée que l'« administration publique » n'est pas assimilable au « secteur privé » et que les agents publics doivent bénéficier de conditions de travail spécifiques. En un sens, c'est une bonne nouvelle. Encore aujourd'hui, les systèmes de GRH dans l'administration correspondent davantage au principe de justice de Rawls et sont plus « conviviaux pour les agents » que les tendances à l'œuvre dans de nombreuses branches du secteur privé, qui génèrent de multiples formes

d'injustice, de stress et d'intensification du travail, de bureaucratisation accrue et, parfois, des résultats pervers en termes de récompense des performances individuelles.

Malgré toutes les insuffisances des processus de réforme actuels, ceci n'est pas un plaidoyer pour un retour au concept traditionnel de bureaucratie mais plutôt un appel à une meilleure évaluation *ex ante* des processus de réforme actuels. Dans l'ensemble, la transformation de la fonction publique est en effet une question de choix politiques, et elle constitue aussi en elle-même un processus de réforme politique.

Références bibliographiques

- Bazerman, M.H./ Tenbrunsel, A.E. (2011), *Blind Spots*, Princeton University Press
- Bekke, H.A.G.M./van der Meer, F.M. (eds.) (2001), *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar
- Bossaert, D. (Editor) (2008), *Training and Human Resource Development in the European Union Member States*, European Institute of Public Administration, Maastricht
- Bouckaert, G. & Pollitt, C. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Third edition, Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. & Wille, A. (2009), *Diploma Democracy – On the Tensions between Meritocracy and Democracy*, Utrecht/Leiden.
- Boxall, P. (2008), *The Goals of HRM*. In: Peter Boxall, John Purcell, and Patrick M. Wright (eds.): *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford: University Press
- Cooper, T.L. (2006), *The Responsible Administrator*, 5th edition. San Francisco: Jossey Bass.
- Cropanzano, R./Bowen, D.E. & Gillard, S.W. (2007), *The Management of Organizational Justice*. In *Academy of Management Practice*. pp. 34-48
- Dahlström, C./Lapuente, V., (2017), *Organizing Leviathan*, Cambridge University Press
- Demmke, C. (2016), *Doing more with less ? The Future of the Government Workforce*, Frankfurt/M. et al : Peter Lang.
- Dench, G. (editor) (2006), *The rise and rise of Meritocracy*, Oxford: Blackwell.
- Fukuyama, F., (2018), *Identity*, Profile Books, London
- Godard, J. (2014), *The psychologisation of employment relations?*. In *Human Resource Management Journal*, Vol. 24., pp.1-18
- Hesse, J./Hood, C./Peters, G. (Eds.) (2003), *Paradoxes in public sector reform: An international comparison*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Itrich-Drabarek (2015), *The Civil Service in Poland*, Frankfurt/M. et al., Peter Lang
- Lindblom, C. E. (1959), *The Science of Muddling through*, in *Public Administration Review*
- Lupton, D (2016), *The Quantified Self*, Cambridge (UK): Polity Press.
- Menzel, D. (2011), *Ethics and Integrity in the public service*. In: Donald Menzel/Harvey L White (eds.): *The State of Public Administration*, London: Sharpe.
- Molina, C./Cropanzano, R./Martinez-Tur, V. (2017), *Organizational Justice*, Routledge, New York, SS. 137-160
- Payne, J. (2000), *The unbearable lightness of skill: the changing meaning of skill in UK policy discourses and some implications for education and training*, in: *Journal of Education Policy*, Vol. 1, No. 3, pp. 353-369
- Perry, J./Hondeghem, A. (2008), (Editors), *Motivation in Public Management*, Oxford University Press
- Pinnington, A./Macklin, R. and Campbell, T. (eds.) (2007), *Human Resource Management, Ethics and Employment*, Oxford: Oxford University Press
- Purcell, J. (2012), *The limits and possibilities of employee engagement*, *Warwick Papers In Industrial Relations*, Warwick: University of Warwick, No. 96
- Van der Meer, F./Raadschelders, J./Toonen, T. (eds.) (2015), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Palgrave MacMillann, Second Edition
- Rosanvallon, P. (2015), *Le bon gouvernement*, Editions du Seuil, Paris
- Schulze, H. (2004). *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, München: Beck.
- Simon, H. (1973), *Public Administration*, New York: Alfred Knopf.
- Sundararajan, A. (2016). *The Sharing Economy*, Cambridge, MA: MIT-Press.
- Thompson, P. (2011). *The Trouble with HRM*. In *Human Resource Management Journal*, Vol 21, No 4.2011, p.363.
- Wieland, J. (Editor) (2010), *Behavioural Business Ethics*, *Studien zur Governance Ethik*, No. 8, Marburg: Metropolis

Pour une bibliographie détaillée, consultez cet article sur le site de la revue :
<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques>



L'ŒIL DES CHERCHEURS

L'œil du chercheur présente des résumés d'articles publiés dans des revues scientifiques consacrées à l'action publique, des thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique et des colloques à venir.

Revue des articles

Budget et performance

La blockchain et l'intermédiation financière

Marianne Verdier, professeure à l'université Paris 2 Panthéon-Assas et chercheure au Centre de recherche en économie et droit

Le thème

Apparue vers la fin des années 2000, la technologie *blockchain* permet d'effectuer et d'enregistrer des transactions sous format numérique sans avoir nécessairement recours à un tiers de confiance. Si les usages de la *blockchain* peuvent être très variés, allant du stockage de données privées à l'archivage des registres cadastraux, c'est dans le domaine financier que son application s'est principalement développée en questionnant notamment le rôle de tiers de confiance assumé traditionnellement par les banques et les institutions financières.

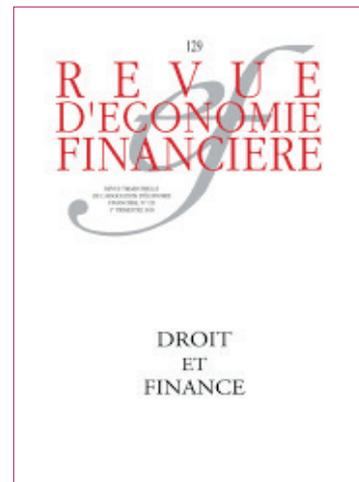
Les données

L'auteure présente en premier lieu diverses applications de la *blockchain* dans le secteur financier telles que le transfert d'argent, l'enregistrement de propriété et le financement de projets à travers des levées de fonds via les cybermonnaies pour ensuite s'intéresser aux mécanismes de création de la confiance dans un système décentralisé de type *blockchain* en les comparant à ceux mis en place par des intermédiaires

classiques. Elle analyse les opportunités apportées par la *blockchain* en matière de réduction des coûts de l'intermédiation financière et conclut en abordant les problématiques réglementaires liées aux risques associés aux cybermonnaies et aux opérations de levées de fonds en cybermonnaie.

Les résultats

L'auteure observe que la *blockchain* conduit à une évolution du rôle des tiers de confiance dans la finance qui ne devrait selon elle pas conduire à leur disparition. Elle identifie plusieurs bénéfices que cette innovation pourrait apporter au système financier, notamment en « réduisant la concentration du pouvoir des intermédiaires sur l'information, en apportant plus de transparence pour l'audit et le contrôle des états financiers, en favorisant l'émergence de services et de modes de financement novateurs ». Elle souligne toutefois l'importance d'une régulation qui limite les risques associés, nécessaire pour que la société puisse bénéficier de cette innovation.



Article paru dans la *Revue d'économie financière* – 2018/1 (n° 129), pages 67 à 87 et disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2018-1-page-67.htm?contenu=auteurs>

Cyberattaque : la gestion du risque est-elle encore possible ? Analyse et enseignements du cas Sony Pictures

Jean-Marc Lehu, enseignant-chercheur en sciences de gestion à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Le thème

Avec l'essor de l'informatique et l'avènement du World Wide Web, les attaques de systèmes d'informations informatisés, ou cyberattaques, sont devenues des menaces potentielles réelles et d'importance pour les entreprises ou les organisations, quelle que soit leur forme. Si une cyberattaque peut être assimilée à « un acte de piraterie moderne dont le but est essentiellement le vol et/ou la destruction d'informations, via un accès réseau », les motivations sous-jacentes peuvent varier d'une attaque à l'autre. L'auteur propose d'analyser le cas de la cyberattaque de Sony Pictures pour mieux appréhender le danger global et les conséquences potentielles auxquelles les organisations concernées peuvent être confrontées.

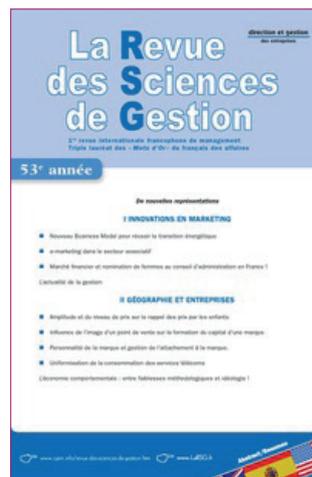
Les données

La cyberattaque du studio de production cinématographique Sony Pictures analysée dans cet article eut lieu de septembre 2014 jusqu'au 24 novembre 2014, date à laquelle 3 262 des 6 797 ordinateurs personnels et 837 des 1 555 serveurs du studio ont été rendus inutilisables en moins d'une heure. Dans cet article, l'auteur utilise comme matière première le fruit de la cyberattaque, à savoir les 306 681 documents internes et les 173 132 courriels volés qui

finirent par être réunis sur le site Wikileaks notamment. Afin d'analyser la gestion de cette crise, il étudie les échanges des personnels de Sony Pictures dans le but de reconstituer une chronologie précise des faits pour les croiser avec les déclarations de l'entreprise et les révélations faites par la presse professionnelle.

Les résultats

En plus d'une négligence à tenir compte des précédentes cyberattaques dont Sony avait déjà été la cible, l'auteur souligne les ressources limitées affectées par l'entreprise à sa sécurité informatique (seules 11 personnes pour plus de 6 800 employés) et le manque de moyens adéquats et proportionnés pour permettre sa cyberdéfense. L'auteur note le besoin de modélisations révisées en permanence pour tester, identifier et renforcer la vigilance et les défenses de l'organisation. Il préconise dès lors une préparation sécuritaire autour de deux axes principaux, l'un orienté autour de « la mise en place de mesures informatiques de détection de la menace, en temps quasi réel » et l'autre autour de la préparation à la gestion de crise, avec la constitution et la mise en veille d'une cellule de crise, la rédaction d'un plan d'urgence et une formation continue des personnels en interne.



Article paru dans la *Revue des sciences de gestion* - 2018/3-4 (n° 291-292), pages 41 à 50 et disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-des-sciences-de-gestion-2018-3-page-41.htm?contenu=resume>

Relation à l'utilisateur

La capacité technologique dans le secteur public : le cas de l'Estonie

Veiko Lember, chargé de recherche au *Public Governance Institute*, KU Leuven

Rainer Kattel, professeur à l'*University College London*

Piret Tõnurist, chargée de recherche à l'université de technologie de Tallinn et analyste politique à l'OCDE

Le thème

La technologie est un facteur essentiel dans la vie des organisations. Pour autant, les auteurs de cette étude estiment que la place de la technologie dans le secteur public est assez peu étudiée « sous l'angle des mécanismes de feedback et de sélection complexes qui influencent l'évolution du changement technologique dans le secteur public ». Ils proposent un nouveau concept lié à la capacité technologique pour interroger en premier lieu l'influence du changement technologique sur la capacité administrative des organisations publiques, et en second lieu les raisons pour lesquelles certaines organisations vont choisir d'adopter ou non des solutions technologiques.

Les données

Pour tester le cadre conceptuel de la capacité technologique du secteur public les auteurs utilisent l'exemple de l'Estonie, pays internationalement associé à une image d'État en pointe sur le numérique. Ils s'appuient notamment sur neuf études de cas dans différents secteurs publics de ce pays : les services de transports en commun, les services de recouvrement de l'impôt, les services de sécurité intérieure, la e-residence, les services de recherche d'emploi, les services postaux, les services de sécurité sociale,

les services d'aide sociale et les services médicaux d'urgence. À partir d'analyses documentaires et d'entretiens, ils effectuent une analyse et une synthèse des tendances qui ressortent des différents cas.

Les résultats

Pour les auteurs, la technologie affecte, transforme et impacte la manière dont la capacité administrative évolue. Ils observent toutefois des différences fondamentales dans la rapidité avec laquelle la technologie fait sentir ses effets dans les différentes organisations étudiées, ainsi qu'au niveau de l'orientation de ces effets. Certaines organisations parviennent ainsi à développer les capacités technologiques et connaissent des évolutions rapides et transformatrices, contrairement à d'autres qui connaissent une évolution progressive. Pour expliquer l'évolution dynamique ou statique des capacités technologiques de ces organisations, ils identifient quatre mécanismes de feedback et de sélection différents dans le secteur public : les réactions des citoyens-utilisateurs, les réseaux stratégiques lorsqu'une coalition favorable influente apparaît dans l'organisation, les réactions hiérarchiques et l'habilitation d'organisations à agir de manière autonome et/ou sélective.



Article paru dans *Revue Internationale des Sciences Administratives* – 2018/2 (Vol. 84), pages 221 à 239 et disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2018-2-page-221.htm?contenu=article>

Emploi public

L'impact de la digitalisation des organisations sur le rapport au travail : entre aliénation et émancipation

Martine Brasseur, professeure en sciences de gestion à l'université Paris Descartes

Fatine Biaz, doctorante en sciences de gestion à l'université Paris Descartes

Le thème

Depuis les années 2000, les pratiques de management et les relations professionnelles au sein des organisations ont été profondément transformées par l'introduction massive des hautes technologies. Si certains rendent ces dernières responsables de destructions d'emploi et de hausse du chômage, d'autres estiment qu'elles permettent de créer de nouvelles activités et de dynamiser l'économie. Les auteures, quant à elles, s'intéressent à l'impact de ces technologies non sur l'emploi mais sur le rapport au travail.

Les données

Trois dimensions sont utilisées pour caractériser le rapport au travail : la dimension instrumentale, qui « se réfère au travail comme source de revenus », la dimension sociale, qui recouvre notamment les sociabilités et les relations humaines dans le travail, et la dimension symbolique qui « renvoie à l'univers de significations positives ou négatives attribuées au travail ». Les auteures proposent une revue de la littérature scientifique sur ces sujets pour étudier les effets de la digitalisation des organisations sur le rapport au travail. Elles s'intéressent dans un premier temps à l'organisation digitale, puis aux ressorts de l'évolution du rapport au travail pour finalement se focaliser sur l'impact de la technique dans la population spécifique des cadres.

Les résultats

La digitalisation des organisations, sous l'impulsion des

startups et des plateformes en ligne au cœur de leur business modèle, s'est imposée aux entreprises traditionnelles qui se sont retrouvées dans l'obligation de changer leur mode d'organisation. Pour les auteures, cette « disruption » s'est traduite dans l'évolution des dimensions instrumentale, symbolique et sociale du rapport au travail avec un relatif effacement de la dimension instrumentale au profit d'un travail caractérisé par la fonction sociale et symbolique d'affirmation identitaire, de contributeur sociétal ou encore de vecteur d'épanouissement personnel. Les auteures soulignent toutefois les aléas que cette disruption provoque en prenant comme exemple le rapport au travail des cadres. Ceux-ci, moins liés à leur entreprise qu'entre les années 60 et les années 80, connaissent une relation de confiance avec leur entreprise qui tend à se fragiliser. Leur charge mentale s'est accrue avec le développement d'une addiction au travail digitalisé observable dans les modifications considérables en matière de management et d'organisation du travail qu'a apporté l'introduction des hautes technologies. En outre, ils sont par exemple soumis à des injonctions paradoxales, comme l'injonction à être « créatifs dans le respect de la culture organisationnelle ». Pour les auteures, l'innovation technologique en ressort comme un facteur d'émancipation mais aussi comme une source potentielle d'aliénation.



Article paru dans *Question(s) de management* – 2018/2 (n°21), pages 143 à 155 et disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-questions-de-management-2018-2-page-143.htm?contenu=article>

Les espaces de *coworking*. Le rôle des proximités dans les dynamiques collaboratives

Anne-Laure Le Nadant, professeure de sciences de gestion à l'université de Rennes

Clément Marinos, enseignant-chercheur en économie à l'université Bretagne Sud et au Laboratoire d'économie et de gestion de l'Ouest

Gerhard Krauss, enseignant-chercheur en sociologie à l'université de Rennes 2 et au laboratoire ESO-Rennes

Le thème

L'essor ces dernières années des espaces de *coworking* (ECW) a favorisé l'émergence d'une communauté de professionnels indépendants disposés à développer des dynamiques collaboratives en matière de ressources et de connaissances. Prenant appui sur des recherches effectuées dans des clusters et montrant que la proximité spatiale n'est pas suffisante pour générer des collaborations entre les coprésents, les auteurs s'intéressent au rôle ambivalent des proximités (spatiale, cognitive, organisationnelle, sociale et institutionnelle) sur les dynamiques collaboratives et l'innovation.

Les données

Les auteurs ont choisi d'effectuer des entretiens avec des acteurs de sept ECW situés dans des villes petites et moyennes, en France et en Allemagne. Divers profils ont été interrogés (membre, animateur ou fondateur des ECW) sur leurs motivations, profil, parcours et fonctions ainsi que sur les caractéristiques de leur ECW, la vie en son sein et les réseaux

et collaborations. Des sources secondaires sur les différents espaces (sites web, newsletters, presse, etc.) ont également été analysées.

Les résultats

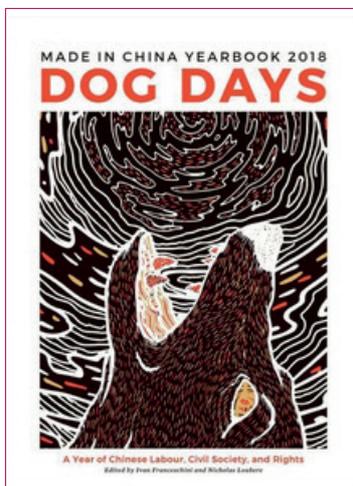
L'étude met en évidence que la proximité géographique ou spatiale ne suffit pas pour générer des collaborations et que d'autres formes de proximité sont nécessaires. La proximité cognitive, entendue comme « les apprentissages mutuels avec un partage d'une même base de connaissance », et la proximité organisationnelle, comprise comme les arrangements organisationnels facilitant la coordination et limitant les coûts de transaction lors de l'échange de connaissances, sont identifiées comme centrales et « se transforment en collaborations et innovations d'autant plus facilement qu'il existe une proximité d'opportunité ». Les résultats de l'étude encouragent les fondateurs et dirigeants d'ECW « à prendre la mesure du rôle majeur de l'animateur de l'espace pour initier les démarches collaboratives ».



Article paru dans *Revue française de gestion* – 2018/3 (n°272), pages 121 à 137 et disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2018-3-page-121.htm?contenu=article>

FOCUS : La notation sociale en Chine

Les initiatives de notation sociale qui se développent actuellement en Chine font l'objet de nombreux débats à l'international, nous vous présentons deux articles qui en discutent.



Article publié en anglais sous le titre : *The Global Age of the Algorithm: Social Credit and the Financialisation of Governance in China*, dans "Dog Days: A Year of Chinese Labour, Civil Society, and Rights, Made in China Yearbook 2018", sous la direction d'Ivan Franceschini et Nicholas Loubere, ANU Press, Australian National University, Canberra, Australia. Disponible à l'adresse suivante : <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n5364/pdf/article22.pdf>

L'âge d'or de l'algorithme : le crédit social et la financiarisation de la gouvernance en Chine

Nicholas Loubere, professeur associé au Centre d'études de l'Asie de l'Est et du Sud-Est à l'université de Lund en Suède

Stefan Brehm, chercheur au Centre d'études de l'Asie de l'Est et du Sud-Est à l'université de Lund en Suède.

Le thème

Cet article analyse l'apparition d'un système de notation sociale en Chine permettant d'attribuer des avantages sociaux ou au contraire de pénaliser les citoyens selon leur score, et montre que ce système n'est pas quelque chose d'exotique relevant uniquement de la Chine, mais une manifestation d'une nouvelle forme de gouvernance globale : la gouvernance par l'algorithme.

Les données

Au cœur du système, le gouvernement chinois définit, quantifie et attribue une note d'honnêteté et de loyauté à partir de l'agrégation de données multiples (big data) obtenues à partir de trois sources principales : les données commerciales, les médias sociaux, les données de surveillance et de respect de la loi. Il s'agit d'une solution technocratique pour créer de bons citoyens à partir d'algorithmes. La particularité de cette approche est que la valeur des citoyens est déterminée politiquement à partir d'un alignement de données financières et sociales. Il s'agit donc d'une financiarisation de la valeur humaine.

Les résultats

Les auteurs montrent que le système en développement en Chine est pour le moment très confus, car si le principe est bien d'attribuer une note générale à partir de l'agrégation de données sociales, économiques et commerciales, dans la pratique, il y a actuellement plus de 30 gouvernements locaux qui pilotent des systèmes de notation sociale et qui utilisent des approches différentes pour obtenir leur score ou bien qui utilisent les scores à des fins différentes. Ils montrent aussi que le système de notation sociale est en fait une simple évolution d'une pratique commerciale apparue aux États-Unis au début des années 2010 pour accorder des crédits à la consommation. Enfin, ils établissent que la gouvernance par l'algorithme ne nécessite que très peu de moyens humains, et qu'elle peut aboutir à une concentration du pouvoir au sein d'une toute petite élite. Ils préconisent donc la mise en place de méthodes d'audits des algorithmes.



Construire des communautés dignes de confiance et sûres à partir d'un système de notation sociale basé sur la *blockchain*

Ronghua Xu, doctorant à Binghamton University en ingénierie électrique,

Xuheng Lin, doctorant à Binghamton University en ingénierie informatique,

Qi Dong, doctorant à Binghamton University en ingénierie des algorithmes,

Yu Chen, professeur associé au département d'ingénierie électrique et informatique de l'université de Binghamton aux États-Unis.

Article publié en anglais sous le titre : *Constructing Trustworthy and Safe Communities on a Blockchain-Enabled Social Credits System*, dans la revue en ligne et en accès libre *ArXiv* de l'université de Cornell aux États-Unis. Disponible à l'adresse suivante : <https://arxiv.org/abs/1809.01031>

Le thème

Cet article se positionne par rapport à l'action publique chinoise actuelle. Le point de départ sur lequel les quatre auteurs bâtissent leur démonstration est la mise en place par le gouvernement d'un système de notation sociale de chaque citoyen permettant de pénaliser ceux qui par exemple ne paient pas correctement leurs impôts ou conduisent en excès de vitesse en leur retirant certains avantages comme des prestations sociales ou le droit de voyager en avion ou en voiture de location. Les auteurs proposent de tester une preuve de concept pour un modèle de notation sociale généralisé basé sur la *blockchain*. Pour les auteurs, la *blockchain* permet d'être juste et de profiter à l'ensemble de la communauté, car elle permet d'avoir des flux d'information distribués, transparents et sécurisés, et donc fiables dans un environnement de réseau qui n'est pas basé sur la confiance.

Les données

À l'heure actuelle, le système de notation sociale est piloté par le gouvernement et de grandes entreprises ou agences accréditées. Il repose sur des technologies permettant d'obtenir des évaluations à partir de la collecte et de la synthèse d'un grand nombre de données fragmentées publiques et privées. Il

n'y a pas de transparence sur les variables utilisées ou sur les processus, et les individus ne peuvent pas participer à leur contrôle. Le modèle de la *blockchain* fonctionne lui sur trois principes : les données sont distribuées dans tout le réseau, toutes les étapes de leur circulation sont transparentes mais l'anonymat est préservé, et il n'y a pas de possibilité d'interférence d'un tiers avec les données. Dans un réseau qui n'est pas basé sur la confiance, ce modèle garantit donc la sécurité de circulation et la fiabilité des données.

Les résultats

Les auteurs proposent, comme projet pilote d'une introduction généralisée d'un système de notation sociale, la mise en place du système BLESS, qui repose sur trois piliers : le partage des données sur la base de la *blockchain*, une notation sociale déterminée par contrat intelligent, et une stratégie de récompenses et de sanctions. Avec le modèle BLESS la notation sociale comporterait deux axes : le temps passé au service de son prochain, et la prise de position pour la justice sociale (essentiellement la critique de ce qui ne fonctionne pas : corruption, non-respect des engagements pris etc.). L'article évoque en conclusion qu'à l'heure actuelle, l'acceptation sociale du modèle BLESS est limitée.

Revue des thèses



Cette thèse est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.theses.fr/2018LYSES033>

Trois essais sur le marché du logement et les politiques du logement Titre original : *Three essays on housing markets and housing policies*

Thèse soutenue le 20 septembre 2018 par **Zhejin Zhao**, au sein du laboratoire GATE (Groupe d'analyse et de théorie économique) et de l'école doctorale en Sciences économiques et gestion de Lyon, en partenariat avec l'université Jean Monnet de Saint-Étienne, sous la direction de Florence Goffette-Nagot, directrice de recherche au CNRS et à l'université de Lyon.

Résumé

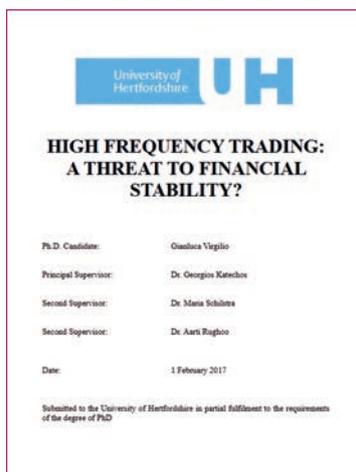
Cette thèse contient trois essais empiriques sur les marchés du logement et les politiques de logement.

Dans le premier essai, l'auteur étudie les effets du contrôle des loyers sur les loyers en utilisant des données historiques de panel sur une période de 78 ans à Lyon. Il utilise des régressions multiples avec des effets fixes comme principale forme d'analyse. Ses résultats montrent que l'effet causal du contrôle des loyers sur les loyers à Lyon est significativement négatif.

Dans le deuxième essai, il étudie l'influence de l'âge du chef de famille sur la demande de logements grâce à des données sur les ménages en Chine. Sur la base d'un modèle de prix hédonique en deux étapes, il estime l'effet de l'âge du chef de famille sur la demande de logements, en contrôlant la qualité du logement et les caractéristiques des autres ménages. Les résultats montrent que la disposition à payer, à qualité constante de la maison, diminue légèrement ou reste constante lorsque le chef de famille vieillit, une fois contrôlé le niveau d'instruction

du chef de famille. En revanche, elle diminue rapidement si le niveau d'instruction du chef de famille n'est pas contrôlé. Par conséquent, cet essai conclut que la demande totale de logements ne devrait pas diminuer avec le vieillissement de la population, parce que la génération actuelle est plus éduquée que la précédente.

Enfin, dans le troisième essai, dans le cadre du modèle de Rosen-Roback, il analyse l'impact des coûts du logement sur le ratio d'intensité des compétences (SIR), dans différentes villes chinoises. Pour éviter les problèmes d'endogénéité, il utilise à la fois la part des terrains non disponibles et les prix des logements historiques comme instruments des prix actuels du logement. Les résultats montrent que les prix moyens des logements ont des effets positifs significatifs sur le SIR en 2010 lorsque la mobilité des travailleurs est assouplie, mais que les effets sont non significatifs sur le SIR en 2000 lorsque la mobilité des travailleurs était étroitement réglementée.



Cette thèse est consultable à l'adresse suivante : <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=14&uin=uk.bl.ethos.717017>

Le trading haute fréquence constitue-t-il une menace à la stabilité financière ?

Titre original : *High-frequency trading: a threat to financial stability?*

Thèse soutenue le 1^{er} février 2017 par **Gianluca Virgilio** à l'université de Hertfordshire (Royaume-Uni), sous la direction de Georgios Katechos, Maria Schilstra et Aarti Rughoo, enseignants-chercheurs à l'université de Hertfordshire.

Résumé

L'objet de cette thèse est de produire une analyse approfondie des données et de simulations informatiques de l'environnement de marché afin de déterminer si la stabilité financière est affectée par la présence d'investisseurs à haute fréquence. L'auteur étudie ainsi les interactions entre le trading haute fréquence et la stabilité financière dans des conditions non linéaires. À partir de données d'audit trail ou de simulations, il analyse si des comportements non illicites peuvent entraîner des effets potentiellement déstabilisateurs. Les simulations ont pour objectif de tester si le trading haute fréquence : (a) a un impact sur la volatilité des marchés, (b) conduit à scinder le marché en deux niveaux ; (c) se taille la part du lion dans les opportunités issues des arbitrages.

Des données d'audit trail sont analysées afin de vérifier certaines hypothèses sur la dynamique des Krachs éclairs. La simulation de l'impact du trading haute fréquence sur la volatilité des marchés confirme que lorsque les marchés sont sous tension le trading haute fréquence peut entraîner une augmentation significative de la volatilité. Cependant, au fur et à mesure que le nombre des participants ultra-rapides augmente, ce phénomène tend à disparaître et la volatilité se réaligne sur ses valeurs standard. La simulation des niveaux de marchés suggère que les traders haute fréquence ont tendance à traiter les uns

avec les autres, ce qui a pour conséquence que les traders basse fréquence traitent aussi avec d'autres traders lents, mais dans une moindre mesure. Le trading haute fréquence permet potentiellement à quelques traders rapides de saisir tous les bénéfices des arbitrages, contredisant ainsi l'hypothèse de l'efficacité des marchés. Ce phénomène peut disparaître lorsque l'accroissement du nombre de traders haute fréquence en concurrence entraîne une baisse des bénéfices. Il semble toutefois que tout se joue autour d'une quête de gains anormaux entre quelques traders travaillant à la milliseconde.

D'après l'analyse des données, l'impact du trading haute fréquence sur le Krach éclair semble significatif. Globalement, on peut conclure que le trading haute fréquence présente certains aspects controversés qui ont une incidence sur la stabilité financière. Les résultats sont confirmés dans une certaine mesure par l'analyse des données d'audit trail, mais de manière indirecte car les détails permettant de relier les traders haute fréquence à leur comportement sont confidentiels et ne sont pas accessibles au public. Les résultats concernant la volatilité induite par le THF, la segmentation du marché et l'efficacité sous-optimale des marchés, bien que non définitifs, suggèrent qu'un contrôle attentif de la part des régulateurs et des décideurs serait nécessaire.



Cette thèse est consultable à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01565628v2/document>

Modéliser l'émergence de l'expertise et sa gouvernance dans les entreprises innovantes : des communautés aux sociétés proto-épistémiques d'experts

Thèse soutenue le 20 juin 2017 par **Benjamin Cabanes** au sein de l'école doctorale Économie, organisation et société de Mines ParisTech, sous la direction de Pascal Le Masson, professeur à Mines ParisTech et de Benoit Weil, professeur au centre de gestion scientifique de Mines ParisTech.

Résumé

Dans les industries de hautes technologies, le rythme contemporain de l'innovation se caractérise aujourd'hui par un renouvellement accéléré des produits et par une déstabilisation des dominant designs. Dans ce contexte d'innovation intensive, les organisations industrielles se doivent de se doter de nouvelles capacités d'innovation de rupture pour organiser l'émergence de nouvelles expertises technologiques afin de permettre la conception innovante de nouveaux produits et technologies. Paradoxalement, les enjeux d'expertise et de conception innovante peuvent parfois sembler en opposition ou du moins en tension. L'expertise semble préserver les dominant designs, mais c'est aussi elle qui permet la génération d'expansion conceptuelle. Derrière cette aporie, se posent des questions cruciales sur le management contemporain de l'émergence de l'expertise dans les organisations industrielles en situation d'innovation intensive.

À partir d'une démarche exploratoire basée sur une étude de cas longitudinale chez STMicroelectronics, cette thèse s'intéresse

aux modèles de gouvernance de l'émergence de l'expertise dans les organisations industrielles. À partir d'une analyse empirique chez STMicroelectronics, ces travaux mettent en évidence que l'émergence de nouvelles expertises s'effectue par une réorganisation et une restructuration profonde des structures d'expertise. Autrement dit, les nouveaux domaines d'expertise émergent à partir de la recomposition des relations d'interdépendance entre les domaines d'expertises existants. Par ailleurs, ces travaux de recherche proposent un modèle formel de l'émergence de l'expertise dans les organisations industrielles.

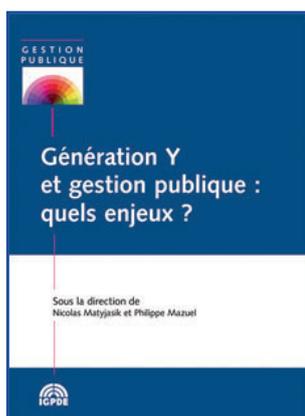
Ce modèle permet d'identifier de nouveaux enjeux managériaux et de mettre en évidence des modèles organisationnels permettant de supporter ces formes d'émergence d'expertise. De nouvelles solutions managériales sont ensuite expérimentées et analysées chez STMicroelectronics. Enfin, la thèse propose une analyse des rôles et missions des experts scientifiques dans les stratégies d'exploration et d'innovation au sein des organisations industrielles.



Collection GESTION PUBLIQUE

La collection *Gestion publique* de l'IGPDE comporte des ouvrages relatifs à la modernisation de l'action publique. La majorité des titres sont également en accès libre sur la plateforme OpenEdition Books.

<https://books.openedition.org/igpde/77>

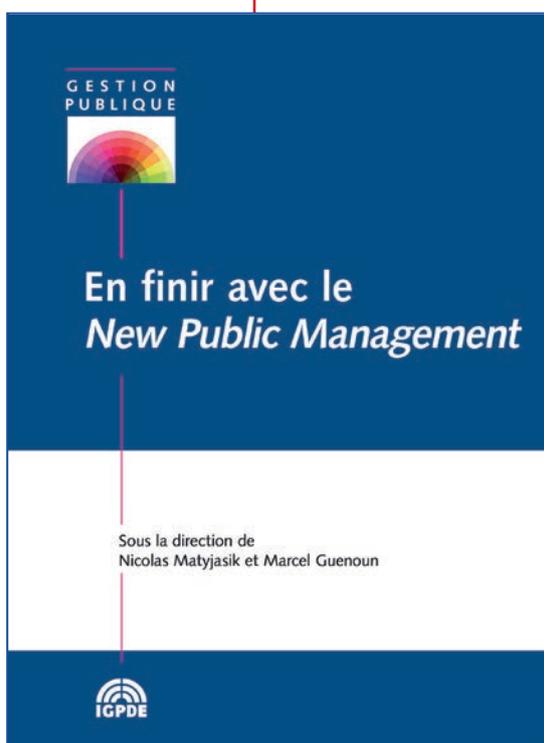




Vient de paraître

En finir avec le *New Public Management*

Les 13^{es} Rencontres internationales de la gestion publique organisées en mai 2014 sur le thème de : « *En finir avec le New Public Management. De nouvelles perspectives pour l'action publique* » ont permis des échanges fructueux entre chercheurs et praticiens. La publication de cet ouvrage, sous la direction de Nicolas Matyjasik et de Marcel Guenoun, est le résultat de ces travaux.



En finir avec le *New Public Management* : un constat et une espérance

Le *New Public Management* (NPM) est en passe de ne plus être revendiqué comme étendard des réformes administratives, c'est le constat mais il porte également l'espérance que vienne la fin du NPM au profit d'autres modèles d'inspiration de l'action publique. Par-delà les multiples définitions dont il a fait l'objet, le NPM renvoie à la volonté et à l'action de transposer les outils, modes de gestion et d'organisation du secteur privé vers le secteur public. Cet ouvrage est tout entier consacré aux problèmes que le NPM pose. Les contributions qu'il contient se répartissent en trois catégories : tout d'abord, des recherches qui circonscrivent le NPM en analysant son origine, son contenu et sa portée sur les administrations, en France, en Europe et dans le monde ; ensuite des recherches qui énoncent les vices dissimulés et les effets imprévus du NPM et, enfin, des travaux qui explorent les formes que prennent ou pourraient prendre l'action publique après le NPM.

Cet ouvrage (244 pages) édité dans la collection « Gestion publique » des éditions IGPDE/Comité pour l'histoire économique et financière de la France est en librairie depuis le 21 mai et est vendu au prix de 28 €.

<https://books.openedition.org/igpde/5756>

Directrice de la publication :

Virginie Madelin, directrice générale de l'IGPDE

Rédacteur en chef :

Marcel Guenoun, directeur de la Recherche à l'IGPDE

Rédactrice en chef adjointe :

Marie-Hélène Caitucoli, chargée de mission pour la House of Public Affairs, université Paris-Dauphine

Coordonnateur de la publication :

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Comité de rédaction :

Claire Auplat, chargée de mission pour la House of Public Affairs, université Paris-Dauphine

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Mise en page :

IGPDE

Si vous souhaitez recevoir par courriel la revue *Action Publique. Recherche et pratiques*, rendez-vous sur le site <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications> pour vous inscrire à notre liste de diffusion.

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135

✉ recherche.igpde@finances.gouv.fr

🐦 [@Igpde_Cp](https://twitter.com/Igpde_Cp)

📺 youtube.com/igpde

Action Publique. Recherche et pratiques est réalisée en partenariat avec :

l'université Paris Dauphine

l'Institut International
des Sciences Administratives

