

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



Modèle IDHEAP d'administration publique : vue d'ensemble

Nils Soguel, Pirmin Bundi,
Tobias Mettler, Sophie Weerts

1 Importance du modèle IDHEAP d'administration publique

1.1 Modèle IDHEAP et administration publique

La conduite des organisations publiques et des politiques publiques ne cesse de se complexifier. La mondialisation systématique, les crises de toute nature et les nouveaux développements technologiques interpellent les acteurs de l'administration publique d'une manière totalement nouvelle. Les décisions politiques et administratives sont commentées presque en direct dans les médias sociaux par les acteurs de la société. L'impression qui s'en dégage est que tout le monde est expert en intervention politique et s'interroge sur les activités de l'administration publique. Ce n'est pas mauvais en soi, mais cela crée de nouveaux défis pour les responsables actuel·les et futur·es de l'administration publique.

Le *modèle* proposé par l'IDHEAP a pour objectif d'articuler les principales dimensions, les défis et les enjeux de l'administration publique dans une structure qui se veut la plus cohérente possible. Comme tout modèle, sa structure décrit de manière simplifiée, illustrative et pragmatique une réalité complexe (Stachowiak 1973). Une telle simplification favorise la compréhension des phénomènes. Elle clarifie les relations entre les différents éléments de l'administration publique. Le modèle place l'administration publique – l'action des responsables administratif·ves – dans une perspective d'ensemble. Il propose également une série de concepts, de normes et d'instruments qui contribuent à cette action.

Le modèle IDHEAP cherche à appréhender l'administration publique dans une logique d'action, de mouvement et de transformation. C'est pourquoi nous définissons l'*administration publique* comme l'ensemble des actions et des activités qui concourent directement ou indirectement à l'accomplissement des tâches publiques. Cette définition correspond donc à une *définition fonctionnelle*. Dans le modèle – et dans les contributions qui le fondent –, l'administration publique est donc un ensemble d'actions et d'activités. Le modèle et ses contributions recourent donc à l'expression « administration publique » lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur cette dimension fonctionnelle.

Pour éviter les risques de confusion, le modèle et les contributions qui abordent ses fondements n'utilisent pas l'expression « administration publique » au sens de sa *définition organique*. Selon cette dernière, une administration publique est l'ensemble des personnes morales et physiques qui accomplissent cette activité (d'administration publique). D'après cette définition organique, l'administration publique d'une collectivité ou d'un pays est donc constituée des pouvoirs publics et de leurs organes d'exécution, qui sont des entités instituées par décision politique et exerçant un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur l'espace territorial de la collectivité ou du pays considéré. Lorsqu'il s'agit de signifier la dimension organique, le modèle et ses contributions utilisent plutôt les termes d'entité ou d'organisation publique. Ils utilisent également les termes d'unités administratives pour parler des sous-structures à l'intérieur d'une entité ou d'une organisation publique.

1.2 Fondements du modèle IDHEAP

Les différentes contributions qui fondent le modèle IDHEAP visent à présenter la structure et les composants du modèle conçu par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Elles adoptent un point de vue pratique tout en l'éclairant de connaissances théoriques et empiriques.

Ces contributions et leur articulation en un modèle d'administration publique résultent de l'analyse et des réflexions des membres de l'IDHEAP. Cette initiative s'inscrit dans la tradition de l'Institut. Dès sa fondation, celui-ci a observé et accompagné l'évolution de l'administration publique. En effet, l'IDHEAP a pour caractéristique de mettre l'administration publique au centre de ses recherches et de ses formations et d'être en même temps au cœur de l'action publique.

Les efforts de synthèse menés précédemment mettaient l'accent sur les aspects institutionnels et politiques (Ladner *et al.*, 2013 et 2019). Aujourd'hui, le modèle IDHEAP s'en distingue en se concentrant sur l'action, la gestion et la conduite des organisations publiques. Il place l'administration publique dans une perspective dynamique, englobante et contemporaine où les acteurs, les parties prenantes et les champs d'action sont multiples.

Concrètement, les contributions qui fondent le modèle IDHEAP ambitionnent de donner aux cadres du secteur public les solutions pour analyser la situation et agir

dans leur organisation. Elles mettent en exergue les éléments clés à considérer, les ressources à activer, la manière de les utiliser, conférant ainsi cette dimension dynamique au modèle. Elles présentent les options à disposition et les bonnes pratiques.

Ces contributions se limitent à l'essentiel. Pour celles et ceux qui souhaiteraient approfondir les éléments qu'elles présentent, d'autres ressources peuvent être mobilisées : capsules ou liens audio ou vidéo, conférences et formations dispensées à l'IDHEAP, mais aussi articles scientifiques et de vulgarisation. Ces ressources sont accessibles à partir du site internet de l'IDHEAP : www.unil.ch/idheap.

Le modèle IDHEAP et les contributions qui le fondent s'adressent tout particulièrement :

- aux personnes œuvrant déjà dans le secteur public et qui désirent structurer leur compréhension de l'administration publique ou confronter leur vision avec celle offerte par le modèle IDHEAP ;
- aux personnes se lançant dans une formation à l'IDHEAP ou ailleurs, comme lecture préalable à leur cursus en administration publique, pour se doter d'une vision systémique de l'administration publique ;
- aux mandataires politiques des divers échelons institutionnels (Confédération, cantons et communes) ;
- aux journalistes, aux chercheuses ou chercheurs en administration publique dans la mesure où le modèle IDHEAP présente les fondements et le fonctionnement de l'administration publique.

Toutes les contributions qui fondent le modèle de l'IDHEAP sont structurées de la même manière et comportent trois sections. La première section traite de l'importance de la thématique en question pour l'administration publique. La deuxième section passe en revue et détaille les points clés de la thématique. La dernière section traite des perspectives et des défis futurs.

2 Points clés du modèle IDHEAP

2.1 Modèle intégrant les transformations de l'État

À travers l'histoire et dans les différents pays, les évolutions politiques, économiques et sociales ont sans cesse façonné l'État ; elles l'ont sans cesse transformé. Par voie de conséquence, l'administration publique – la manière avec laquelle le secteur public administre – a constamment dû s'adapter. Les nécessités du monde contemporain continuent et continueront à avoir des répercussions directes sur son organisation et son fonctionnement. C'est pourquoi le modèle IDHEAP entend accompagner l'administration publique du XXI^e siècle dans sa dynamique de changement.

Un rappel historique succinct suffit à mesurer l'importance des mutations vécues par l'administration publique. Jusqu'au XIX^e siècle, l'administration publique n'opère que dans le cadre limité de l'exercice des prérogatives dites « régaliennes » de l'État (État gendarme). Elle s'acquitte des missions requérant l'usage de la force publique, lesquelles ne peuvent donc être déléguées à des tiers : ordre public, justice, défense du territoire.

Dès la fin du XIX^e siècle, les profondes transformations techniques (développement et rationalisation scientifique), économiques (révolution industrielle) et sociétales (transition démographique, attitudes face aux migrations et aux inégalités sociales) modifient profondément le rôle assigné à l'État. L'administration publique est appelée à opérer dans de nouveaux domaines. Elle incorpore ainsi de nouveaux métiers (métiers du social et de l'éducation notamment). Elle intègre dans son fonctionnement les nouvelles techniques, ce qui se traduit par une évolution de l'organisation du travail. Avec l'« État-providence », la finalité de l'administration s'oriente vers la recherche du bien-être social, en sus de l'accomplissement des fonctions régaliennes, reflétant l'évolution des valeurs sociales et l'émergence des idéaux de justice et d'équité. La Grande Dépression en 1930, encadrée par les deux guerres mondiales, renforce l'interventionnisme étatique dans les pays industrialisés. Le périmètre de l'administration publique s'élargit à la résolution des problèmes macroéconomiques tels que le chômage ou l'inflation.

L'élargissement du périmètre de l'administration publique s'accompagne d'une réflexion sur l'opportunité de l'administration publique. Cette réflexion s'amorce outre-Atlantique. La réapparition des crises économiques que l'on avait oubliées pendant les Trente Glorieuses (1946-1975) provoque une sévère hausse des dépenses publiques liées aux programmes sociaux et aux programmes de relance économique. Cette hausse s'accompagne, pour la financer, de prélèvements obligatoires plus importants. L'instabilité économique dans les pays européens (Royaume-Uni, France, Allemagne) bouscule le modèle de l'État-providence. Des voix réclament un retour à une forme d'intervention publique allégée.

Le crédit apporté aux thèses néo-libérales demandant un recours accru aux mécanismes de type marché et la mondialisation émergente interfèrent avec le modèle étatique en place. Une nouvelle conception de l'administration publique se développe ainsi à la fin des années 1980. Elle vise une réduction de l'appareil étatique à la faveur d'une réforme de l'organisation et des processus qui se fonde notamment sur une délégation plus systématique des tâches publiques à des entités tierces, y compris à des acteurs privés.

Cependant, la mondialisation s'accompagne de bouleversements majeurs : dérèglement climatique, migration, crises sanitaires à répétition, financiarisation, criminalité internationale, pour ne citer que quelques bouleversements. Face à ces phénomènes, l'administration publique est appelée – encore davantage que par le passé – à évoluer. Agir à l'échelon national, voire local, ou encore de manière

déléguée ne lui a pas toujours permis jusqu'ici d'être à la hauteur des enjeux. Pour y parvenir, il va lui falloir construire et actionner d'autres réseaux (en particulier internationaux), acquérir de nouvelles compétences, intégrer de nouveaux métiers et de nouvelles technologies.

2.2 Modèle intégrant les acquis interdisciplinaires et le pluralisme de la science de l'administration publique

Dès sa création en 1981, l'IDHEAP fonctionne comme un laboratoire d'idées pour l'administration publique avec un double objectif : d'une part, contribuer au développement et au changement du secteur public et d'autre part, analyser et expliquer les transformations de l'administration publique. Ce double objectif se concrétise dans toutes les activités de l'Institut, qu'il s'agisse de son effort de recherche, de ses activités d'enseignement ou des expertises qu'il offre aux collectivités publiques. Les fondateurs de l'Institut l'ont d'emblée conçu comme une institution universitaire pluridisciplinaire, mais intégralement dédiée à l'administration publique et aux thématiques dont elle est en charge. Cela lui confère un profil qui reste encore unique en Suisse à ce jour. Cette singularité a permis à l'IDHEAP et à ses membres d'accompagner l'administration publique dans son évolution et dans ses différentes dimensions, à la fois en Suisse et à l'étranger. Certes, à l'origine, les sciences politiques et juridiques exercent une influence significative. Mais l'équilibre souhaité dans l'approche pluraliste a rapidement pu être atteint en renforçant les compétences dans le domaine du management, de l'économie publique et de la sociologie. Une grande variété de problématiques sont également traitées. À titre d'exemples, nous pouvons mentionner les politiques sociales, de l'éducation ou de la santé ; les politiques de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou des transports ; les politiques du genre et des langues ; la politique du sport ; les politiques migratoires et de l'intégration ; les politiques informatiques, du personnel et des finances. Ce sont là autant d'éléments et d'expériences qu'intègre le modèle IDHEAP.

Le modèle IDHEAP est donc le fruit d'un dialogue intégrant de nombreuses disciplines et problématiques sociétales. Ce faisant, il s'inscrit pleinement dans le développement de la science de l'administration publique, à la fois pour comprendre et expliquer les phénomènes observés à travers le monde, mais également pour concevoir et façonner l'administration publique. Il suit en cela la vision développée par Simon (1976). Le sociologue et économiste américain plaide pour une science de l'administration publique fondée sur une observation et une analyse rigoureuse et scientifique du comportement humain. Il préconise de séparer les faits des jugements de valeur. La connaissance scientifique objective sert alors à influencer les décisions et les comportements à l'intérieur des organisations administratives et de la société en général.

De fait, la science de l'administration publique ne s'est affirmée en tant que telle qu'à partir du XX^e siècle. En effet, on considère que la publication de l'article « The Study of Administration » par Wilson (1887), universitaire puis homme d'État américain, marque l'avènement de cette discipline. Cependant, à ce moment-là, elle ne dispose pas encore de bases théoriques spécifiques. Elle se fonde alors sur les apports d'autres disciplines : les sciences politiques, juridiques et économiques. Elle s'ouvre ensuite aux sciences de l'organisation et à d'autres sciences humaines et sociales. Elle présente donc un fort degré d'interdisciplinarité. Sa multidisciplinarité débouche tout naturellement sur un pluralisme épistémologique et méthodologique. Elle mobilise des approches tant descriptives que prescriptives. Elle s'appuie sur des démarches qui peuvent être empiriques ou conceptuelles, hypothético-déductives ou inductives, qualitatives ou quantitatives.

Le développement de la science de l'administration publique est jalonné par de grandes théories et mouvements, dont la théorie de la bureaucratie, le mouvement de la nouvelle administration publique, celui de la nouvelle gestion publique et celui du nouveau service public. La théorie de la bureaucratie de Weber (1921), juriste, économiste et sociologue allemand, est toujours largement citée aujourd'hui. Weber considère que le pouvoir d'action de l'État moderne doit se caractériser par un ordre rationnel reposant sur une application homogène et impersonnelle de règles et de procédures formelles. L'administration publique se voit ainsi déléguer le pouvoir étatique pour mettre en œuvre des politiques publiques sur la base rationnelle du droit et d'un modèle organisationnel codifié. L'auteur qualifie cette conception de l'administration publique de *bureaucratie* – et cela sans connotation péjorative, bien au contraire.

Dans le sillage des turbulences et révolutions des années 1960 émerge le mouvement de la *nouvelle administration publique* (NAP ; Waldo 1968). Aux yeux des penseurs et penseuses de la NAP, l'administration publique avait contribué à maintenir un *statu quo* sociétal marqué par la discrimination, l'injustice et l'inégalité. Ces personnes plaidaient alors pour que la philosophie politique réintègre la discipline de l'administration publique. Cette dernière devait ainsi s'intéresser davantage à promouvoir l'équité sociale, ainsi que des structures plus démocratiques à l'intérieur et à l'extérieur des entités publiques, plutôt que se concentrer sur la poursuite de l'efficacité et de l'efficience.

Une autre théorie générale largement citée émerge à la fin des années 1980 sous l'intitulé de *nouvelle gestion publique* (NGP). Cette théorie participe du mouvement néo-libéral qui remet en cause l'État-providence. Elle minimise les différences de nature entre la gestion publique et la gestion privée. Les théoriciens et théoriciennes de la NGP, dont Hood (1991) ou Osborne et Gaebler (1992), préconisent que la fourniture des prestations publiques dépende d'objectifs prédéfinis formulés par rapport à des résultats attendus. Ces personnes recommandent également une plus large prise en compte des besoins des usager·ères et des citoyen·nes, assortie d'une

administration organisée de manière plus flexible et plus dynamique, sans oublier une plus grande transparence et une plus grande décentralisation vers les collectivités locales ou une plus fréquente délégation et un partenariat plus fréquent avec le secteur privé.

Plus récemment et en réponse à la NGP émerge le mouvement du *nouveau service public* (NSP, Denhardt & Vinzant Denhardt 2000). Ce mouvement apparaît dès la fin des années 1990 en réaction à celui de la NGP. Selon cette dernière, l'administration publique a pour rôle de conduire (*steer*) la société en fonction d'objectifs stratégiques prédéterminés. Les théoriciens et théoriciennes du NSP considèrent en revanche qu'un tel rôle n'est pas compatible avec la complexité croissante du monde moderne. Le rôle de l'administration publique doit être de servir (*serve*) la société. Les cadres du secteur public doivent jouer un rôle de facilitateur afin de permettre aux citoyen·nes de manifester leurs attentes. Et, lorsque des attentes sont identifiées, faire en sorte qu'elles soient satisfaites. La première préoccupation de l'administration publique doit donc être de faciliter l'émergence d'une compréhension collective et partagée de ce qu'est l'intérêt public. Cela requiert évidemment une approche collaborative et démocratique des problèmes au cours de laquelle les individus doivent être considérés comme des citoyen·nes davantage que comme des consommateur·trices.

Ces grandes théories et ces mouvements, leur succession à travers le temps, reflètent les développements à l'œuvre dans des domaines spécifiques, notamment l'évolution des théories organisationnelles. Jusque dans les années 1930, l'administration publique est fortement influencée par un style de conduite militaire et par l'école classique du management, imprégnée de taylorisme et de fordisme (hiérarchie, délégation, unité de commandement, spécialisation et division du travail). Les choses changent avec l'émergence de l'école des relations humaines. Cette dernière contribue à recentrer les préoccupations de gestion sur des individus qui composent l'organisation. Elle emprunte à la psychologie sociale des notions comme la satisfaction professionnelle et la motivation pour comprendre les interactions entre les personnes œuvrant dans les unités administratives. L'école des sciences comportementales, apparue dès les années 1960, en est le prolongement. Elle s'intéresse plus particulièrement aux logiques inhérentes aux choix individuels et aux processus décisionnels au sein de l'administration publique (Golembiewski 1969) et, plus récemment, à l'interface entre l'administration publique et son environnement qu'il s'agisse des acteurs politiques ou de l'électorat (p. ex. Moore 1995).

L'approche scientifique de l'administration publique a évolué significativement. De théorique, normative et prescriptive qu'elle était essentiellement avec Weber et les penseurs et penseuses de la NGP, elle devient également descriptive et analytique. Cela a conduit la science de l'administration publique à intégrer d'autres méthodes. Les méthodes empiriques et comparatives ont progressivement été davantage mobilisées, à l'image des analyses des politiques publiques. Elles permettent de confronter

les solutions retenues dans des contextes organisationnels et culturels différents et d'en évaluer les résultats.

Toutefois, l'approche épistémologique en science de l'administration publique ne se cantonne pas ou plus au positivisme. Elle comprend toujours et encore une dimension interprétative et constructiviste. En parallèle, les approches critiques et les approches pragmatiques ont également fait leur apparition dans la littérature sur l'administration publique. La force des approches critiques tient à leur démarche déconstructiviste, laquelle permet de mettre au jour les logiques de domination qui ont infusé la discipline. Les approches pragmatiques privilégient une perspective orientée solution. Selon les approches, les méthodes mobilisées ont également évolué. Parmi ces méthodes, mentionnons la conception créative (*design thinking*) qui lie l'analyse et l'intuition, souvent dans un processus de co-construction auquel les utilisatrices et utilisateurs finaux sont associées (Brown, 2009 ; Lewis *et al.* 2020). La science citoyenne (*citizen science*) est une méthode qui lui est apparentée. En effet, les projets de recherche qui y recourent misent sur les apports des travaux à caractère scientifique entrepris par des membres du grand public (Silvertown 2009). La collaboration peut notamment porter sur la collecte d'informations et de données. Cette démarche est facilitée par l'évolution des technologies de l'information et de la communication. Ces méthodes innovantes ne servent pas seulement à expliquer les faits sociaux et les problèmes publics. Elles visent également à changer le monde, à faire émerger de nouvelles conceptions et des solutions originales.

2.3 Approche systémique de l'administration publique

Cela a déjà été mentionné : l'administration publique fait face à des phénomènes et à des problèmes de plus en plus complexes et interdépendants : sous l'effet du dérèglement climatique, les phénomènes naturels s'amplifient et se globalisent ; les transformations et les inégalités sociales également ; les échanges commerciaux, financiers, mais aussi culturels s'intensifient et s'inscrivent dans une perspective transnationale ; la technologie évolue sans cesse et de plus en plus rapidement.

Face à ces phénomènes et à ces problèmes, les responsables doivent systématiquement composer avec des situations instables, incertaines, ambiguës. Ils et elles ne peuvent donc plus tabler sur des processus de fonctionnement immuables. L'administration publique doit s'adapter, s'exercer différemment. Les solutions sectorielles et déconnectées d'autres facteurs ne conviennent plus. Les solutions doivent de plus en plus fréquemment être trouvées, en incluant d'autres acteurs nationaux et internationaux, publics et privés.

Envisager les phénomènes et les problèmes de manière systémique est devenu une nécessité. L'approche systémique a été initialement développée et appliquée dans les domaines de la cybernétique, de la biologie et de l'écologie. Elle a ensuite

influencé les méthodes en sciences sociales et en sciences des organisations, notamment au travers des travaux de von Bertalanffy (1968). Elle repose sur plusieurs postulats ou principes. Ces principes sont illustrés dans la figure 1 et peuvent aussi être déclinés du point de vue de l'administration publique.

Ainsi, le premier postulat est que tout système est constitué d'un ensemble de *composantes*. Certaines de ces composantes revêtent une nature réelle ou matérielle. C'est par exemple le cas des collaboratrices et des collaborateurs, des bâtiments et du mobilier, des infrastructures de communication, ou encore des prestations tangibles offertes. Mais un nombre croissant de composantes est de nature incorporelle ou immatérielle. Pensons au droit et autres procédés réglementaires, à l'éthique, à la stratégie, aux structures organisationnelles, à l'information, à la culture de l'innovation ou du changement, à l'esprit d'équipe, ou encore aux prestations et services intangibles.

Le deuxième postulat est que tout système a une *frontière*, une limite, qui le sépare de son *environnement*. Cet environnement entoure et enveloppe le système. Il est lui aussi constitué d'éléments réels ou matériels à l'instar des parties prenantes de l'administration publique. Il comprend également des éléments incorporels ou immatériels, comme les valeurs sociétales, les attentes vis-à-vis de l'État et les institutions qui encadrent l'administration publique. La frontière entre le système – l'administration publique – et son environnement est mouvante. Elle est en particulier tributaire des modes de gouvernance et de la nature des relations avec les entités externes¹.

Le troisième postulat est qu'à l'intérieur du système, les composantes sont en lien, communiquent et interagissent. Ces *interactions* prennent différentes formes, par exemple physiques, informationnelles, financières ou sociales. Elles se transforment au gré des évolutions – sociétales, technologiques –, au gré des besoins et des objectifs poursuivis.

Le quatrième et dernier postulat est qu'un système existe pour satisfaire une *finalité*. Dans le cas de l'administration publique, sa finalité est largement imposée par l'environnement. Elle dépend des valeurs sociétales et des attentes des parties prenantes (société civile, acteurs économiques, etc.). Elle est façonnée par les institutions. Ce postulat veut également que les composants du système concourent chacun à l'objectif commun.

1 La frontière entre l'administration publique et son environnement est parfois difficile à tracer. Pour y parvenir, il est possible de recourir à une approche juridique ou contractuelle. Le sentiment d'identité ou d'appartenance constitue une autre manière de tracer la frontière (se sentir membre du groupe social, en l'occurrence membre d'une organisation publique ou d'une unité administrative, être capable de désigner « l'autre »). Finalement, les liens fonctionnels et la maîtrise de ces liens – le contrôle – par les cadres et les responsables de l'organisation de l'unité administrative concernée sont aussi une façon de localiser la frontière entre le système et son environnement.

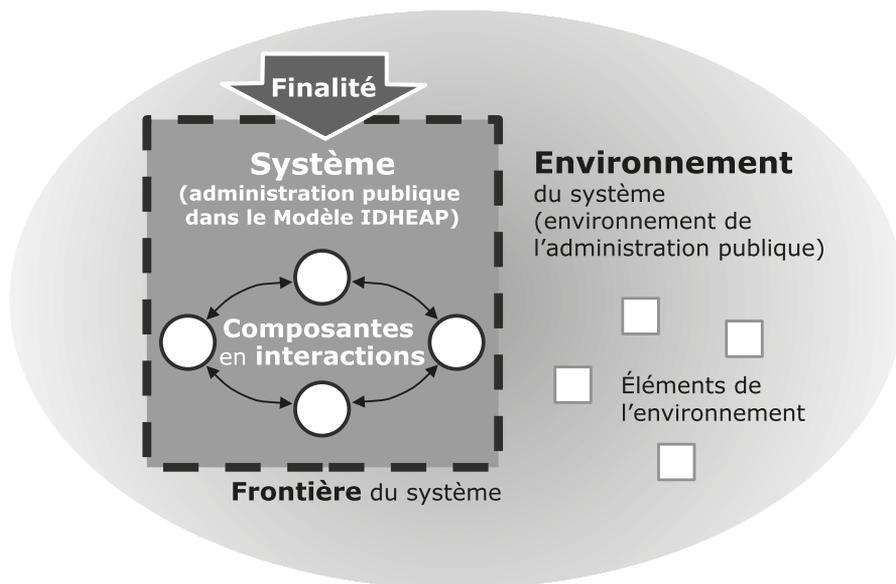


Fig. 1 Illustration des principes de l'approche systémique : finalité, composantes, interactions, frontière, environnement.

Eu égard aux enjeux contemporains de l'administration publique et au fait que les postulats précédemment décrits se retrouvent dans l'analyse de l'administration publique, l'approche systémique est particulièrement féconde pour penser, organiser et piloter l'administration publique. C'est pourquoi le modèle IDHEAP l'utilise. Cela étant, la nature changeante de l'environnement du système et les répercussions de cet environnement sur le système lui-même invitent d'entrée de jeu à une certaine humilité. Il n'est en effet pas possible d'appréhender complètement cette dynamique. Le modèle IDHEAP qui sera décrit plus en détail ci-après reste tributaire de cette dynamique. On doit donc rappeler qu'étant un modèle, il offre une représentation pensée à un moment donné.

Cela dit, le modèle IDHEAP tente d'intégrer, autant que faire se peut, cette dimension de changement. Par ailleurs, il ne se contente pas de considérer individuellement les différentes composantes nécessaires à l'action de l'administration publique. Il cherche aussi à mettre l'accent sur les liens et les interactions entre ces composantes. Conduire une organisation publique ou une unité administrative ne peut se faire de manière atomisée, en considérant par exemple uniquement les aspects juridiques ou financiers, ou encore ceux liés aux ressources humaines. Le modèle place la conduite et la gestion dans une perspective globale. L'administration publique doit s'efforcer de mobiliser l'ensemble des composantes du système. Elle doit également interagir avec les éléments de son environnement. L'approche systémique permet de mieux saisir en quoi chaque composante contribue à la finalité de l'administration publique.

2.4 Architecture générale du modèle IDHEAP

2.4.1 Composantes du système de l'administration publique

Avant d'aborder l'environnement de l'administration publique, il convient de présenter le cœur du modèle IDHEAP, c'est-à-dire le système de l'administration publique et ses composantes. Dans ce système, représenté par un cube dans la figure 2, les composantes se répartissent en trois dimensions : *normes et stratégie*; *organisation et processus*; *gestion du changement*. Ce découpage en trois dimensions ne doit pas être compris comme la succession de trois étapes d'un macro-processus. Ces trois dimensions sont imbriquées et interdépendantes : elles s'influencent mutuellement.



Fig. 2 Le système de l'administration publique, ses trois dimensions et ses composantes.

La dimension « normes et stratégie » intègre les composantes globales et fondamentales qui ont une portée à long terme. Elle détermine l'organisation et les processus, c'est une dimension dont les composantes visent à faire fonctionner l'organisation à court et moyen terme (*run the organization*). Mais elle est aussi importante pour changer l'organisation, pour la gestion du changement (*change the organization*). Cette dernière est souvent négligée. Or elle sous-tend la plupart des actions et des projets entrepris au sein de l'administration publique, qu'il s'agisse de changer l'administration publique elle-même, de faire évoluer son environnement ou, plus fondamentalement, de répondre aux attentes de la société concernant les interventions de l'État. Gérer le changement est donc une composante essentielle de l'administration publique. D'ailleurs, si une organisation et des processus existent tout naturellement pour faire fonctionner l'organisation à court et moyen terme (*run*), on commet souvent l'erreur de ne pas se doter d'une structure organisationnelle et opérationnelle propre pour gérer le changement (*change*). Or les projets de changement sont souvent complexes. On ne peut pas les gérer avec succès en dilettante, sans y

consacrer les ressources nécessaires. C'est pourquoi cette dimension est spécifiquement mise en évidence dans le modèle IDHEAP.

À chacune de ces trois dimensions est dédiée une partie spécifique de cet ouvrage. Les composantes de l'administration publique mentionnées en regard des différentes dimensions du cube de la figure 2 font chacune l'objet d'une contribution dédiée. Quelle que soit la dimension considérée, on constate que le modèle IDHEAP intègre surtout des composantes de nature incorporelle ou immatérielle. Cela illustre bien la portée du modèle : administrer, gérer, conduire une action publique nécessite certes des composantes matérielles, mais l'essentiel du système d'administration publique fonctionne grâce à des composantes – des ressources – immatérielles.

2.4.2 Environnement du système de l'administration publique

Le système de l'administration publique est entouré – enveloppé – d'un environnement qui lui est propre et avec lequel il interagit. C'est ce qu'illustre la figure 3 en représentant le cube de l'administration publique enserré dans son environnement.

C'est dans ce contexte que l'administration publique évolue et déploie son action. Elle doit répondre aux besoins sociétaux qui émanent de l'environnement. Elle doit s'accommoder des autres contraintes que l'environnement lui impose.

La figure 4 déploie les différentes facettes de l'environnement de l'administration publique. Ces facettes sont au nombre de quatre dans le modèle IDHEAP. Elles sont détaillées dans les contributions qui suivent cette introduction. Les *valeurs* de liberté, de démocratie, de responsabilité déterminent largement les attentes que la société nourrit vis-à-vis de l'État et de l'administration publique. Les *fonctions essentielles* de l'État sont de trois ordres : favoriser une utilisation adéquate des ressources, par exemple des ressources environnementales, garantir une distribution équitable des richesses entre individus, entre régions ou entre générations, lutter contre les chocs conjoncturels majeurs et favoriser une croissance durable. Les *parties prenantes* jouent un rôle majeur d'expression de ces valeurs en besoins d'intervention de l'État, à travers l'action de l'administration publique. Parmi les parties prenantes, mentionnons les différents acteurs institutionnels et sociétaux : les citoyen·nes, les partis politiques et leurs membres, mais aussi par exemple les entreprises, les syndicats, les organisations non gouvernementales, les médias, sans oublier les pays étrangers et les organisations internationales. Les *institutions* sont là pour structurer et guider les interactions entre les différentes facettes de l'environnement et les interactions entre l'environnement et l'administration publique. Les institutions sont caractéristiques de chaque pays. En Suisse, elles ont pour nom : séparation des pouvoirs, fédéralisme, démocratie directe et principe de milice.

Quantité d'interactions se nouent entre les différentes facettes de l'environnement. Ces interactions sont relatées dans les différentes contributions au modèle IDHEAP.



Fig. 3 Le système de l'administration publique enveloppé dans son environnement.

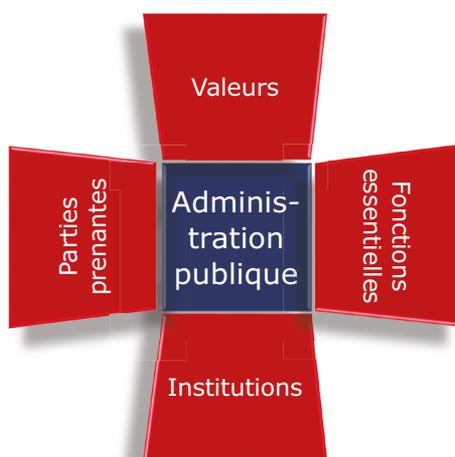


Fig. 4 L'administration publique et les quatre facettes de son environnement.

3 Perspectives et défis futurs

Le modèle IDHEAP d'administration publique permet de (se) représenter la manière dont l'administration publique fonctionne et devrait fonctionner. Chaque contribution, qu'elle traite de l'environnement de l'administration publique ou du système de l'administration publique lui-même, apporte les connaissances théoriques et empiriques nécessaires à gérer, conduire et agir au sein du secteur public.

Le modèle IDHEAP ouvre ainsi des perspectives pour appréhender les phénomènes et les problèmes de manière systémique. Il offre aux responsables administratives les clés pour analyser la situation et agir dans leur organisation. Pour les aider à faire face à ces défis, cinq contributions montrent comment il est possible d'utiliser le modèle IDHEAP ou certaines de ses composantes pour affronter les enjeux dans différents domaines de politique publique : la réinsertion professionnelle en

améliorant la gouvernance; la conduite d'un établissement de formation avec les enjeux de *leadership*, de communication et de mobilisation des ressources qu'elle implique; l'intégration de personnes migrantes et demandeuses d'asile en recourant à la digitalisation et à l'intelligence artificielle; l'implantation de parcs éoliens au travers de la mobilisation du droit au service de la gestion de projets énergétiques et de la gouvernance territoriale.

Concepts clés

- Administration publique – définition fonctionnelle: (*öffentliche Verwaltung – funktionale Definition, pubblica amministrazione – definizione funzionale, public administration – functional definition*). Ensemble des activités concourant directement ou indirectement à fournir des prestations publiques. Les prestations publiques peuvent être des politiques publiques, des services publics ou – accessoirement – des biens et des services marchands.
- Administration publique – définition organique: (*öffentliche Verwaltung – organische Definition, pubblica amministrazione – definizione organica, public administration – bodily definition*). Ensemble des pouvoirs publics et de leurs organes d'exécution, qui sont des entités instituées par décision politique exerçant un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur un espace territorial donné.
- Bureaucratie wébérienne (*Bürokratie bei Weber, burocrazia da Weber, Weberian bureaucracy*). Par bureaucratie, le juriste, économiste et sociologue allemand Max Weber (1864-1920) désigne une administration publique dont l'action est encadrée par le droit et dont les agent-es – les fonctionnaires – sont recruté-es sur la base de leurs compétences professionnelles et doivent obéissance à leur supérieur-e hiérarchique.
- Modèle (*Modell, modello, model*). Représentation schématique d'un objet possédant certaines qualités ou caractéristiques propres, donnée à titre d'exemple pour être une source d'inspiration, pour être reproduit.
- Modèle IDHEAP d'administration publique (*IDHEAP Modell der öffentliche Verwaltung, modello IDHEAP di amministrazione pubblica, IDHEAP model of public administration*). Conçu par l'Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne, ce modèle montre comment mettre en œuvre l'administration publique selon une approche systémique. Les composants du système agissent en fonction de normes et de stratégies, grâce à une organisation et des processus, ainsi que grâce à une gestion du changement. Le système interagit avec un environnement comprenant des valeurs, des parties prenantes, des institutions et des besoins d'intervention étatique.

- Nouveau service public – NSP (*neuer öffentlicher Dienst – NÖD, nuovo servizio pubblico – NSP, new public service – NPS*). Mouvement apparu dès la fin des années 1990 en réponse à la NGP et mettant l'accent sur le rôle de facilitateur que devrait jouer l'administration publique. Plutôt que de vouloir emmener la société dans une direction prédéterminée, cela implique d'aider la population à formuler ses attentes et à les satisfaire dès lors qu'elles sont collectivement identifiées et articulées.
- Nouvelle administration publique – NAP (*neue öffentliche Verwaltung – NÖF, nuova amministrazione pubblica – NPA, new public administration – NPA*). Mouvement apparu à la fin des années 1960 et mettant l'accent sur les obligations éthiques du secteur public afin de rétablir la confiance du public envers le gouvernement et l'administration publique, mise à mal par la corruption et la poursuite d'intérêts personnels.
- Nouvelle gestion publique – NGP (*neue Verwaltungsführung – NVF, nuova gestione pubblica – NGP, new public management – NPM*). Concept de fonctionnement des administrations publiques apparu à la fin des années 1970 et laissant de côté les formes classiques d'organisation du travail dans le secteur public – dont la bureaucratie wébérienne – au profit d'un rapprochement avec la gestion privée, avec une distinction plus claire entre le niveau du pilotage assumé par le pouvoir politique et le niveau d'exécution assumé par l'administration publique.
- Systémique, approche (*systematische Ansatz, approccio sistemico, systemic approach*). Approche visant à appréhender un objet d'étude – ici l'administration publique – dans ses mécanismes de fonctionnement, dans son environnement, afin d'identifier ce qui n'apparaîtrait pas si l'on s'intéressait uniquement et individuellement aux parties composant cet objet.
- Unité administrative (*Verwaltungseinheit, unità amministrativa, administrative unit*). Subdivision à l'intérieur d'une administration publique (définition organique), effectuant en principe une tâche spécifique.

Références

- Brown, T. (2009), *Change by design: how design thinking transforms organizations and inspires innovation*. New York: HarperCollins.
- Denhardt, R.B. & Vinzant Denhardt, J. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.
- Golembiewski, R. T. (1969). Organization development in public agencies: perspectives on theory and practice. *Public Administration Review*, 29, 367-377.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.) (2019). *Swiss public administration: Making the State work successfully*. Basingstoke: Palgrave.

- Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (éds.) (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz – Manuel d'administration publique suisse*. Zurich et Lausanne: NZZ-Verlag et Presses polytechniques romandes.
- Lewis, J. M., McGann, M. & Blomkamp, E. (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111-130. <http://dx.doi.org/10.1332/030557319X15579230420081> (consulté le 15.11.2022).
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Silvertown, J. (2009). A new dawn for citizen science. *Trends in Ecology & Evolution*, 24 (9) : 467-471. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2009.03.017> (consulté le 15.11.2022).
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making in administrative organization* (3rd ed.). New York: The Free Press.
- Stachowiak, H. (1973). *Allgemeine Modelltheorie*. Vienne-New York: Springer.
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General system theory: Foundations, development, applications*. New York: George Braziller. Traduction (1973): *Théorie générale des systèmes*. Paris: Dunod.
- Waldo, D. (1968). Public administration in a time of revolutions. *Public Administration Review*, 28, 362-368.
- Weber, M. (1921). *Économie et société*. Paris: Plon.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Références pour aller plus loin

- Marini, F. (éd.) (1971). *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*. Scranton, Pa.: Chandler Publishing, 346-367.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schachter, H. L. (1989). *Frederick Taylor and the public administration community: A reevaluation*. Albany: State University of New York Press.