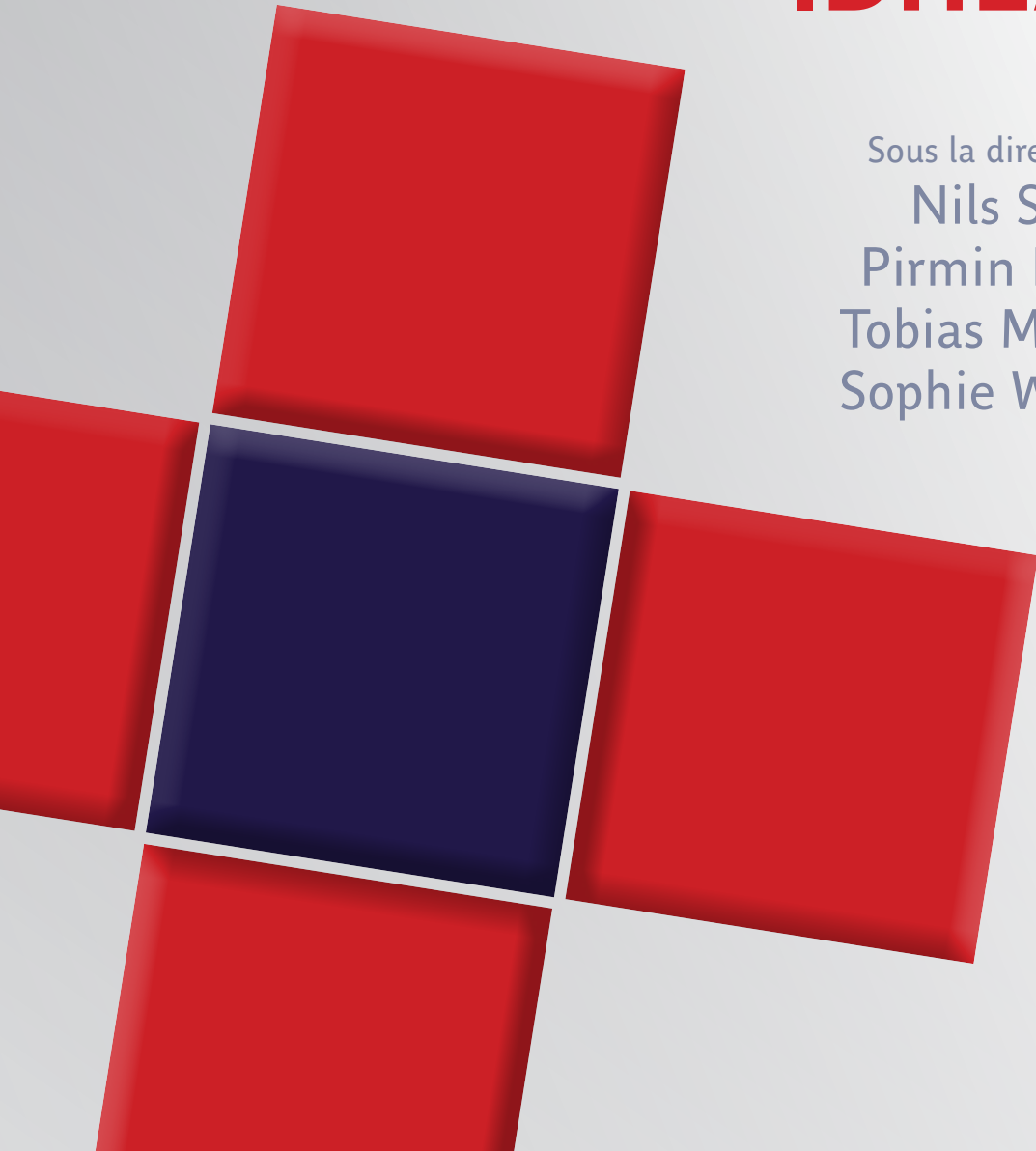


# Comprendre et concevoir l'administration publique

## Le modèle IDHEAP

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



# Introduction

Sophie Weerts

## 1 Finalité de la dimension « normes et stratégie »

L'administration publique n'est pas une activité laissée au libre choix de celles et ceux qui agissent à ce titre. L'administration publique s'inscrit dans un cadre et suit une direction qui lui est insufflée. Cette idée de cadre et d'orientation se retrouve dans cette désignation de « normes et stratégie ». Elle réunit alors toutes ces composantes que l'on qualifie de fondamentales pour le système, qui servent de base au système en soi. Ainsi, la dimension « normes et stratégie » regroupe ces composantes qui confèrent une fonction non seulement ontologique, mais aussi axiologique à l'administration publique. Le terme « normes » fait référence aux éléments constitutifs du système, les règles, principes ou critères permettant de prendre des décisions (dimension ontologique). Le vocable « stratégie » évoque l'idée de mouvement, d'orientation et renvoie ainsi aux aspects axiologiques du système.



Fig. II.1 La dimension « normes et stratégie » au sein du modèle IDHEAP.

## 2 Composantes de la dimension « normes et stratégie »

Concrètement, ce sont cinq composantes qui jouent ce rôle de fondement de l'administration publique fonctionnelle : le droit, l'éthique, la stratégie, la gouvernance et le *leadership*. Chacune de ces composantes permet de définir et de guider non seulement l'organisation et les processus de l'administration publique, mais aussi la gestion du changement auquel est inévitablement confrontée l'administration publique dans son dialogue avec l'environnement dans lequel elle se déploie. Autrement dit, celles et ceux qui sont impliqués dans le domaine de l'administration publique ne peuvent pas faire abstraction de ces composantes fondamentales.

Ainsi, le droit (► 5 Droit) impose à l'administration publique d'agir en suivant des règles qui sont juridiquement contraignantes. Cela signifie que les organisations actives dans le domaine de l'administration publique s'exposent à des sanctions si elles ne respectent pas ces règles. Le droit présente aussi en son sein une palette d'instruments, qui permettent aux organisations de moduler la portée de leur action (comme les textes législatifs, les décisions administratives ou encore les contrats et autres conventions de droit public). Ces instruments, prévus par le droit, sont utilisés pour participer à la réalisation des tâches publiques. L'éthique (normative) fait également référence à l'idée de règles ou principes. Sa dimension contraignante pour l'administration publique relève du champ de la morale, des attentes sociales, elle exige ainsi d'adopter un certain comportement. L'éthique (► 6 Éthique) peut aussi s'entendre au sens de processus réflexif (éthique appliquée). Elle sert alors à résoudre des dilemmes auxquels celles et ceux qui participent à l'administration publique peuvent être confrontés. La gestion stratégique (► 7 Stratégie) constitue encore un mode de conduite qui permet aux organisations publiques de se fixer des objectifs à atteindre pour répondre aux problèmes publics rencontrés. Elle peut alors être traduite dans un document qualifié de stratégie, qui va transcrire très concrètement les valeurs qui sont au fondement de l'action de celles et ceux qui sont engagés dans la gestion publique. La stratégie permet aussi et surtout de fixer des buts à atteindre, des objectifs. Elle aide ainsi à orienter les décisions et actions des organisations impliquées dans l'administration publique. Elle présente déjà en soi une dimension organisationnelle. La gouvernance (► 8 Gouvernance) constitue une autre composante qui doit être vue à la fois comme stabilisatrice pour l'administration publique, tout en présentant une proximité avec la dimension « organisation et processus ». En effet, la question de la gouvernance est d'abord celle d'un choix en amont pour un mode ou un autre de gouvernance, lequel va ensuite être ancré dans une logique organisationnelle. Par ailleurs, le mode de gouvernance va alors permettre aux différents acteurs de mieux cerner leur rôle et leur finalité d'action. Enfin, le *leadership* est la composante qui fait appel à la dimension humaine de la gestion,

à tous ces éléments immatériels que sont les émotions, les énergies, nécessaires pour garantir un engagement de toute l'organisation dans la réalisation des objectifs fixés. Elle a une vocation axiologique forte, mais la figure du *leader* offre aussi un point de référence pour les collaboratrices et collaborateurs.

Cela étant, si chacune des composantes présentes dans cette dimension véhicule une idée de stabilité assez forte, il faut garder à l'esprit qu'elles ne sont pas exemptes de certains ajustements sur le long terme, soulignant leur connexion avec la question du changement. Schématiquement, on peut dire que ces cinq composantes peuvent être regroupées en trois strates. La première est constituée du droit et de l'éthique. Ce sont les composantes les plus fondamentales. Tant le droit que l'éthique (les valeurs qui sont à son fondement) présentent la stabilité et l'autonomie les plus importantes. Leur évolution est directement liée à leur environnement extérieur (les acteurs politiques pour le droit et l'ensemble de la société pour les valeurs). Elle est peu influencée par les organisations publiques et par l'administration publique en soi. La stratégie et la gouvernance forment une deuxième strate. Ce sont deux composantes dont la définition va dépendre à la fois de l'environnement extérieur et des besoins propres à l'administration publique. Elles sont également très liées aux choix de valeurs ainsi qu'au cadre juridique. Enfin, le *leadership* représente la dernière strate, c'est celle qui est la plus opérationnelle en ce sens qu'elle repose plus sur des individus que sur l'organisation en soi. À ce titre, cette composante est la plus susceptible d'évoluer; l'action individuelle devra toutefois encore respecter les balises juridiques et éthiques qui sont au fondement de l'administration publique.