

Les trajectoires d'équité dans les processus décisionnels des organisations publiques

**Keramidas Olivier, Maître de Conférence en Sciences de Gestion
Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale
Université Paul Cézanne - Aix Marseille III**

21 rue Gaston de Saporta 13100 Aix-en-Provence
Tel : 0033(0)442170554 ; Fax : 0033(0)442170556
Olivier.keramidas@univ-cezanne.fr

Résumé

La performance publique (au sens de la relation entre objectifs fixés et résultats obtenus) est aujourd'hui au Coeur des préoccupations managériales et politiques françaises. Le concept d'équité, que nous avons défini dans une recherche antérieure comme intimement rattaché à cette notion de performance, est ici explicité, afin d'en comprendre les fonctionnements dans le cadre de décisions publiques.

Pour cela, nous avons établi un repérage précis des théories de l'équité dans le cadre du management public. Nous en avons défini des axes de recherche et une méthodologie qualitative appropriée. L'article présenté ici focalisera sur ces techniques de recueil et d'analyse de données. Le but étant de démontrer d'une part la place prépondérante des questions d'équité dans les processus décisionnels publics, mais aussi, de montrer que ces éléments sont clairement identifiables et mesurables.

Les managers pourront ici trouver à la fois une avancée empirique sur les théories de l'équité et une mise en perspective d'une nouvelle approche managériale par l'équité pour les organisations publiques.

Mots clés : théories de l'équité, management des organisations publiques, processus décisionnels.

INTRODUCTION

Comment étendre la performance aux organisations publiques ? Tel a été le point de départ de notre réflexion sur cet article, et la question relève bien des problématiques du management public. Plusieurs voies de développement peuvent être envisagées à la lumière des réflexions en sciences de gestion et en sciences sociales. Une première peut porter sur les structures de ces organisations : la forme institutionnelle que prend l'organisation publique quand on la perçoit dans ses dimensions territoriales et à travers les compétences exercées. Cette réflexion anime sans aucun doute les changements institutionnels que l'on observe dans la mise en place des structures intercommunales et qui, notamment en rapprochant la décision du citoyen, s'inscrivent naturellement dans cette recherche de la performance.

Une autre voie a cependant été ici privilégiée. Elle concerne le comportement observé de ces organisations publiques. On perçoit que des décisions y sont prises – visant à apporter des solutions aux problèmes rencontrés – et que si certaines aboutissent, d'autres n'atteignent pas les objectifs poursuivis et affichés. Le premier devoir de performance dans les organisations publiques est celui d'équité. Les impératifs d'efficience économique des organisations publiques (dans la relation Moyens à disposition – résultats obtenus) tendent à faire oublier ce point important. Depuis les quinze dernières années, la prédilection donnée au management et aux managers, a contribué à laisser de côté la gestion de l'équité. Elle devient alors uniquement un produit de consensus tacite et elle est administrée par application de la règle, du droit, et la standardisation. On demande aujourd'hui à la sphère publique d'être performante, de savoir gérer les hommes et les finances, de comprendre les lois du marché, mais qu'en est-il de sa mission sociale première ?

Les théories de l'équité étudiées ici explicitent largement les différentes facettes de la justice sociale, et du rapport entre l'individu, la collectivité et la norme. Nous montrons ici, à travers une étude empirique sur quatre cas, que cette justice, sous forme de tensions organisationnelles, peut devenir un objet de gestion.

1. MANAGEMENT PUBLIC ET JUSTICE : L'EQUITE COMME OUTILS DE GESTION

Nous aborderons ici les choix épistémologiques, et nous préciserons l'objet et la stratégie de recherche.

1.1. CONSTRUCTION EPISTEMOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

Une recherche sur l'équité dans les organisations publiques pose de facto la question du choix épistémologique, car l'équité est une perception intersubjective et collective (Sen, 1979), donc « construite socialement » au sens de Berger & Luckman (1966). Dans cette perspective, il paraît donc difficile d'instrumenter une recherche sur l'équité en laissant de côté son caractère socialement construit, et donc en considérant qu'elle est un fait social objectif et indépendant de son point d'observation.

Cependant, on peut également considérer que l'équité est le produit d'un processus d'objectivation qui s'établit à l'échelle d'une société, et peut donc acquérir un statut proche de celui d'une réalité objective indépendante de son observateur (Kolm, 1972), à l'instar de ce que Berger & Luckman (1966) ont appelé un « univers symbolique ». On pourrait dire qu'il existe un « univers symbolique » réunissant les représentations objectives de l'équité au-delà de ses constructions sociales propres à quelques sociétés, ou quelques environnements.

Cette double nature de l'équité, à la fois construite socialement, et s'imposant aux acteurs comme une supra-ordinalité, rend la question d'un choix épistémologique pour l'instrumentation critique pour la production des résultats de la recherche. L'opposition traditionnelle entre une approche dite « constructiviste » ou « positiviste » est souvent renvoyée à la question de la généralisation et de la validité externe des résultats de la recherche. Une équité perçue comme un ensemble de principes universels ancrés dans la morale (Arnsperger et al., 2000), ou dans l'universalité de l'usage (Kellerhals et al., 1998) pourraient appeler une démarche dite « positive », cherchant donc à prolonger une objectivation admise comme un acquis. A contrario, les théories fondatrices de l'équité dans les années 1960, défendaient une perspective de l'équité ancrée dans le fait social, donc dans le fait « construit », tout autant à l'échelle des individus (Adams, 1965), que de la société (Rawls, 1971).

Les démarches positivistes, explicitées notamment dans les travaux de Miles et Huberman (1994), tendent à séparer distinctement le chercheur de son objet de recherche. Les démarches suivent fréquemment un cheminement hypothético-déductif, posant comme principe la validation ou la réfutation d'hypothèses définies au préalable. Cette démarche, très habile dans les études en marketing, où plus globalement dans les sujets de recherches visant à valider des études antérieures très ciblées, amène assez souvent une analyse de données de type quantitatif. La démarche par déduction est largement encouragée puisque les hypothèses de départ peuvent

revêtir une grande fiabilité due aux résultats des recherches précédentes ou à une littérature conceptuelle fournie. Néanmoins, ce qui est vrai dans ce type d'étude ne l'est pas forcément lorsque l'investigation porte sur un concept nouveau ou une utilisation singulière. Dans ce cas, la logique de passage entre la théorie et la pratique du terrain ne peut se passer d'une interaction plus forte ; permettant de garder un contact toujours plus rapproché entre le chercheur et la réalité qu'il étudie. A cet égard, l'apport de Miles et Huberman (1994) propose une interaction plus grande avec la réalité du terrain, permettant des retours sur l'objet de recherche.

Notre recherche a pour objectif de comprendre la volonté de produire de l'équité dans les décisions publiques, et d'envisager sa transformation en un objet de stratégie ; c'est-à-dire de savoir si elle peut faire l'objet d'une gestion. Les tentatives d'établissement d'une gestion de l'équité se sont concentrées sur sa rationalisation (e.g. Young, 1994). Elles se sont donc principalement ancrées dans une perspective prônant une équité perçue comme une norme sociétale et comportementale, et donnant lieu à un ensemble de prescriptions déterministes qui prennent pour acquise la dimension objective de l'équité. Cette perspective ne nous a pas semblé résister aux différences parfois culturelles qui font qu'une même décision publique peut être perçue comme équitable ou inéquitable dans deux systèmes sociaux différents. L'exemple archétypal d'une telle différence peut être celui de la santé en France et aux Etats-Unis, opposant une équité sociale et collective, à une équité économique et individuelle. L'instrumentation de recherche choisie devait dès lors respecter ces contradictions propres à la décision équitable dans une organisation : elle fait à la fois recours à un jugement positif de la situation visant à son objectivation, tout en étant le produit d'une négociation et d'une construction sociale d'une réalité partagée que l'on désire « inter-subjectivement » équitable. Désirant construire un instrument de gestion, cette recherche s'inscrit donc dans une démarche positive, tout en respectant les différentes perspectives et les différents chemins qui mènent à la décision équitable dans l'organisation. Elle doit dès lors respecter aussi bien son caractère « construit » que l'invocation de sa nature objective et supra-ordinale par les acteurs lors de leur prise de décision. On pourrait sans doute parler d'un « positivisme aménagé » (Baumard et Ibert, 1999).

1.2. POSITIONNEMENTS DES DIFFERENTES THEORIES DE L'EQUITE

L'unité d'analyse retenue est celle de l'organisation publique comme garante de l'équité de ses décisions. Ainsi, la nature même du phénomène que l'on étudie ici, caractérisée par son approche

processuelle, et par son investigation dans le champ public, nous a amené à procéder à une catégorisation retenant à la fois des propositions antérieures venues de disciplines sœurs de la gestion, et d'observations recueillies au cours d'une enquête préliminaire menée dans le domaine de la santé en 2001. Ces premiers résultats ont montré qu'il y avait une opposition nette entre une équité dite « normative » (faisant appel à des principes universels et positifs) et une équité « pragmatique », c'est-à-dire visant à obtenir une décision juste attachée à son contexte « ici et maintenant ». Le décideur est apparu comme arbitrant sans cesse ce qui est considéré comme moral ou juste d'un point de vue sociétal, et ce qui est « la chose juste » à faire dans le contexte de sa propre organisation. Ce dilemme entre l'équité normative ou positive, et l'équité de l'action engagée, nous a paru riche, et digne d'une investigation qui laisserait place à un recueil de données prenant en compte l'opposition ou la succession de ces phases de décision faisant tantôt appel à l'une ou l'autre forme d'équité.

Ainsi, si la littérature ne nous donne pas clairement de variables catégorisables, nous avons choisi de conserver le cadre global de son apport pour délimiter notre catégorisation. Nous n'abordons pas le terrain dans une volonté de découverte totale du concept (Blaug 1982, p.4). Nous ne pouvons ignorer les résultats antérieurs de recherches sur l'équité et les processus décisionnels, ceci constituerait une hérésie tant le champ a été investi et la perte de temps serait dommageable (Miles et Huberman 1991).

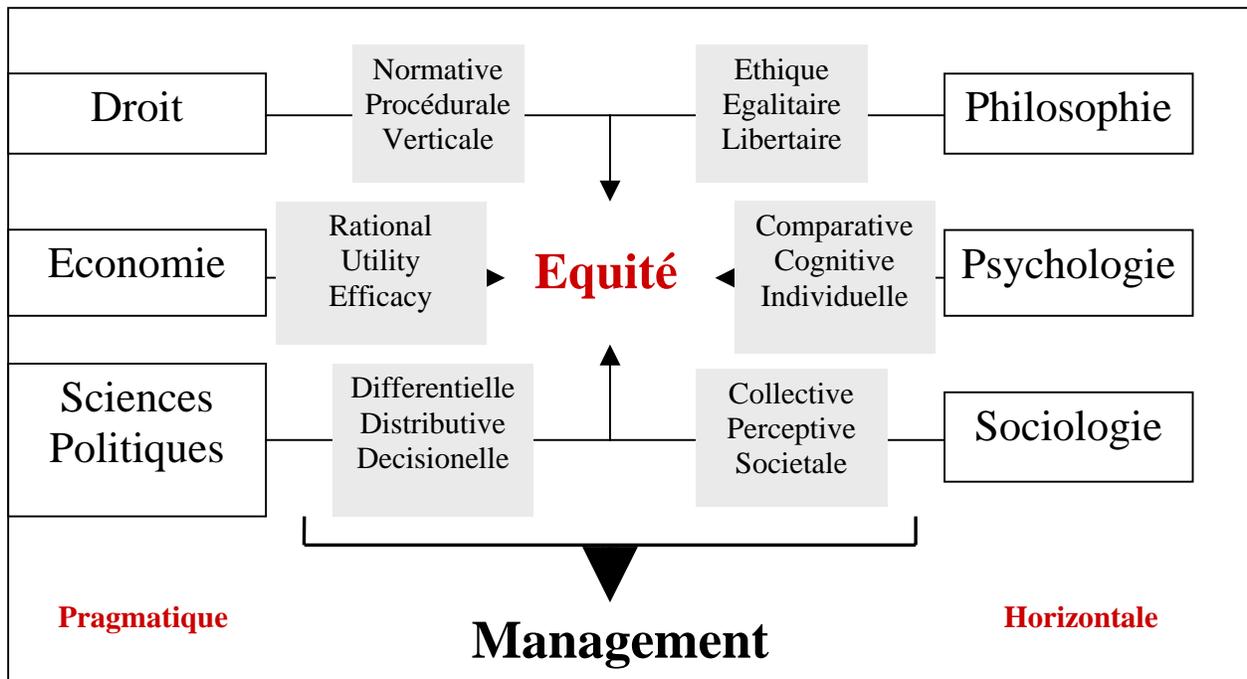
A ce titre, le fait de nous focaliser sur des processus de décision, implique une analyse longitudinale ; notre idée n'étant pas de comprendre une situation « photographique » mais bien de chercher à expliquer le cheminement de la décision. Pour autant, nous ne traiterons pas non plus le processus de décision de façon libre ; nous partons du point central de l'équité. Cet élément est essentiel dans notre approche du terrain. En effet, les études antérieures sur les processus décisionnels sont nombreuses et ont largement démontré l'efficacité de leurs modèles. Le chemin de la décision étudié par Simon (1976) pose les principes d'une analyse processuelle. La prise de décision n'est pas significative si l'on ne s'intéresse pas au processus qui l'a construite. Les modèles de Mintzberg et al. (1976), et plus tard de Hellriegel et al. (1992), proposent une vision plus complexe du processus décisionnel. Ces modèles permettent alors une étude très détaillée, proposant de s'intéresser à des périodes distinctes (négociation, jugement, autorisation, etc...).

Notre étude diffère par son angle d’approche mais aussi par sa technique de recueil de données. Il ne s’agit pas de faire émerger des variables d’entretiens, relatives à un processus en lui-même, mais plutôt d’en tirer les éléments nécessaires au repérage précis des critères d’équité dans le processus.

Cette distinction fondamentale nous amène à écarter l’utilisation directe de ces modèles. En revanche, pour répondre à notre question de recherche, et donc pour discerner les critères, le niveau, et les effets de l’équité, nous devons étudier des situations concrètes au travers des processus décisionnels. La question de recherche s’intègre donc dans ce schéma processuel.

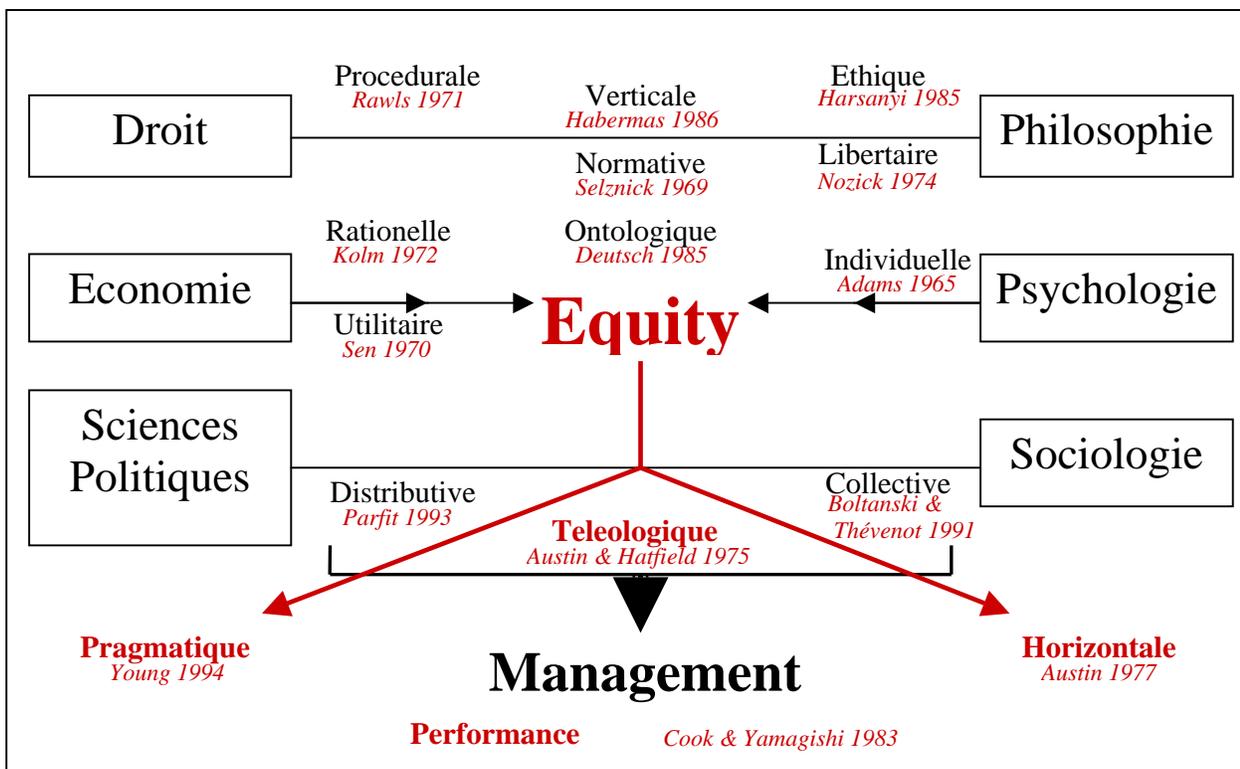
Il s’agira de discerner tout au long de ces chemins de décisions, au terme d’incidents critiques, quelle a été l’implication de critères d’équité. De cette manière nous pourrons suivre chaque étape du processus en focalisant sur l’effet intégré par une prise en compte différente de l’équité. A ce titre, la figure suivante montre les liens existants entre les différentes théories de l’équité dans les sciences humaines et sociales :

Figure 1 : Les sciences sociales et humaines dans les théories de l’équité



Le management des organisations publiques réunit différentes contributions et les confrontent généralement à des objectifs d'efficacité. De la règle de droit au principe philosophique, de l'application de terrain du gestionnaire à la norme économique imposée, ou encore de l'individu au collectif, l'équité revêt des implications téléologiques et pragmatiques qui se traduisent ici en termes de tensions, représentée dans la figure ci-dessous. Celles-ci devront alors être gérées pour atteindre un niveau de performance optimal.

Figure 2 : Les tensions de l'équité dans les organisations



2. METHODE DE RECHERCHE : ANALYSE QUALITATIVE COMPARATIVE

Nous aborderons ici le choix des quatre études de cas et de l'analyse qualitative des données qui leur a été appliquée.

2.1. DEFINITION DES VARIABLES

Notre instrumentation s'intéresse à des situations où la connaissance du décideur public est satisfaisante, où l'accès à la ressource peut-être un enjeu d'équité sans que sa disponibilité constitue un obstacle, et où le jeu politique est considéré comme une donnée entrante et non comme la donnée centrale du processus. Nous avons donc extrait les trois critères de définition des services publics pour les intégrer à la matrice d'exploration (Miles et Huberman 1991, p.185). Ces critères sont deux ordres : ontologique et téléologique.

Tout d'abord, ontologique, c'est à dire décrivant la nature des choses. Dans notre contexte ces critères se rapportent au service public en soi. Ici l'idée est celle de la mission de service public et non son application au terrain. Ainsi, nous la définissons dans la littérature par les critères suivants :

La non rivalité (Samuelson 1954, Musgrave 1969, Romer 1993). L'idée ici est qu'il n'y a pas de mise en compétition possible entre les individus. Ce principe est défini par des critères de continuité. Les biens et services publics sont par définition inépuisables, c'est-à-dire que l'utilisation d'un même service par un usager supplémentaire est toujours possible.

La non exclusivité (Samuelson 1954, Brown et Jackson 1978, Van Den Doel et al. 1993). Elle est définie ici au sens u bien commun. Ce critère se caractérise notamment par son universalité. Les biens et services publics appartiennent à tous. Il n'y a pas de sélection individuelle d'utilisateurs par rapport à d'autres.

L'intérêt général (Cicéron [Long et al. 2001], Rousseau [Mairet 1996], Spinoza [Francès 1994], Tocqueville [Kesslasy 2000]). Il est l'intérêt de la communauté dans sa globalité ; de fait supérieur ou égal à la somme des intérêts particuliers.

Par ailleurs, ces critères sont téléologiques, c'est-à-dire concernant l'application et la mise en œuvre de services publics. Pour ces derniers nous avons focalisés sur ceux qui relevaient de la gestion de l'équité. Ainsi, à l'issue de la revue de littérature, nous avons pu mettre en évidence les domaines d'action généraux du concept d'équité dans le domaine managérial de la sphère publique. Nous avons pu en tirer trois aspects principaux.

L'accès (Rawls 1987, Kellerhals et al. 1998). C'est l'idée d'une sélection équitable de la distribution du bien ou du service. Nous déterminons les critères précis de l'accès aux services publics, dans la matrice initiale de codage.

L'usage (Adams 1965, Kellerhals et al. 1998). Il représente l'utilisation des services publics que peuvent prévoir les usagers. C'est le processus d'utilisation lui-même, après distribution, qui doit revêtir un caractère équitable.

La morale (Aristote [Saint-Hilaire 1992], Spinoza [Appuhn 1965], Arnspenger et al 2000). Elle est caractérisée par les croyances et les valeurs partagées de chaque individu.

Dans ce cadre, ces deux types de critères (ontologiques et téléologiques) nous permettent de répondre aux deux questions essentielles de notre objet de recherche ; à savoir : Cette décision respecte-t-elle le cadre d'une mission de service public ? (ontologiques) et, y a t'il dans cette décision une volonté de produire ou de gérer un service équitablement ? (téléologique).

2.2. CHOIX D'UNE ETUDE DE CAS MULTIPLES

C'est en croisant ces définitions, étudiées de manière transversale, que nous avons pu établir un cadre général d'approche. Les catégories et hypothèses composant notre codage général devront alors, bien qu'inscrites dans ce cadre théorique, émerger aussi de notre terrain d'analyse... et donc des cas étudiés. De même, au vu de l'ampleur du sujet, l'étude longitudinale d'un cas unique ne nous aurait pas permis d'obtenir de résultats significatifs dans le sens de notre objet de recherche. Eisenhardt (1989) montre que l'étude de cas unique permet surtout une approche très précise d'un phénomène, plutôt utile dans le cas d'une volonté de confirmer ou d'infirmer une théorie existante.

En résumé, tous les cas que nous choisissons doivent posséder des critères transversaux quant à l'approche de l'équité (c'est-à-dire en termes d'accès, d'usage et de définition de l'intérêt général) mais aussi en rapport avec la définition des processus de décision publics et leur champ d'application (non rivalité, non exclusivité et définition de la moralité de la décision). Le respect de ces critères de sélection des cas, nous permettra alors de croiser les données recueillies pour en livrer des résultats transversaux. Enfin, dans le cadre des préconisations de Lewin (1988), notre choix s'est porté sur des cas extrêmes ; c'est-à-dire, dont l'issue de la décision est significative. L'échec ou la réussite d'un cas est ici liée aux considérations d'équité. Le blocage de l'intégralité d'un projet par exemple, ou encore l'enlisement perpétuel de la décision dans des hésitations infructueuses, constituent en ce sens des situations d'échec. A l'inverse, une décision aboutie, dont la prise en compte de l'équité est prépondérante, revêt ici un caractère de réussite du projet.

Selon Lewin (1988), l'intérêt d'une analyse multi-cas est justement de repérer et d'étudier les déviations extrêmes des tendances centrales.

Selon Daft et Lewin (1993, p.6), « *cette approche maximise l'explication du comportement moyen* ». A cette fin, l'échantillonnage doit donc être, comme nous l'avons montré plus haut, extrêmement contrasté. Pour Starbuck (2007- à paraître), ces contrastes doivent effectivement proposer des cas de succès et des cas d'échec afin d'augmenter les possibilités de comparaison propices à la théorisation.

Le tableau suivant reprend l'ensemble des critères de sélection des cas.

Figure 3 : Critères de sélection des cas

Etude de cas	Décision	Domaine public étudié	Positionnement de l'équité	Etude du processus décisionnel
CSDU	Implantation d'un centre de stockage de déchets : Echec	Problématique de décision environnementale – développement durable et gestion territoriale	Sélection de la zone d'implantation (en l'occurrence protégée)	De la validation de la zone par le conseil municipal au blocage de l'action par les usagers. (De septembre 2001 à juin 2005)
NFL	Construction d'un nouvel ouvrage pour franchir un fleuve : Echec	Gand équipement - Ouvrage financé entièrement sur des fonds publics	Choix de la nature de l'ouvrage	De l'évaluation des besoins (nouvelle option pour le franchissement) au blocage de la situation. (De janvier 2000 à juin 2001)
ASE	Attribution d'aides sociales à l'enfance : Succès	Implication des institutions publiques dans les choix sociaux	Réglementations et marges de manœuvres décisionnelles	De l'ordonnance du juge à l'application effective dans des centres conventionnés. (Plusieurs cas traités par le département entre janvier et décembre 2004)
HAD	Acceptations en hospitalisation à domicile : Succès	Organisation de la sélection pour des traitements médicaux – Santé publique	Attribution d'un soin et d'un confort particuliers	De la présentation d'un nouveau « cas » à son acceptation effective. (Plusieurs cas traités dans le service HAD entre septembre 2004 et mai 2005)

2.3. RECUEIL DES DONNEES QUALITATIVES

Cette stratégie correspond à la technique de l'interview actif ouvert, qui permet d'optimiser les chances d'obtenir des informations précises sur le thème de recherche (Holstein et Gubrium 1995, p.76). C'est ici un rapport de communion entre l'interviewer et l'interviewé que l'on recherche, offrant la possibilité d'une interaction dans la discussion, pour une co-construction des données et du savoir. La méthode que nous avons suivie pour le repérage de moments forts des décisions est relativement ancienne. Elle consiste au repérage d' « incidents critiques » (Flanagan 1954). Cette technique est définie comme « *un ensemble de procédures pour collecter des observations directes du comportement humain afin de faciliter leur utilisation potentielle dans la résolution de problèmes pratiques et la mise à jour de principes psychologiques généraux* ». Nous analysons des processus décisionnels et, en ce sens, nous ne pouvons nous passer ici d'un repérage de moments définis de la décision. L'incident critique permet en fait de discerner deux moments distincts dans le processus décisionnel. Ainsi, une fois le changement repéré, il suffit de comparer les événements avant et après ce point clé. Cet incident permet en fait d'étudier les phénomènes dans une configuration poussée à l'extrême. Il est défini par Flanagan (1957) comme une activité observable suffisamment concrète pour permettre une analyse du phénomène. Dans le contexte d'une étude longitudinale, cette stratégie permet en outre de réduire la masse d'informations superflues (Miles et Huberman 1984), et dans le même temps d'obtenir des données plus conséquentes, plus riches (Pettigrew 1990). Dans notre étude, l'incident critique s'est caractérisé par un changement évident dans le processus décisionnel. Bien entendu, conformément aux propos sur la validité et la fiabilité que nous venons de décrire plus haut, nous n'avons jamais dévoilé ce momentum clairement à la personne interviewée. En revanche nous lui avons suggéré d'autres thèmes d'expression relatifs à la décision. Cette méthode nous a donc permis de recueillir un maximum d'informations dans la direction voulue, c'est-à-dire d'optimiser nos entretiens afin de répondre plus directement à notre question de recherche.

Figure 4 : Liste des incidents critiques pour les 4 études de cas

Incidents critiques	CSDU	NFL	ASE	HAD
IC 1	Les experts donnent l'aval pour le forage sans considérer le fait qu'il s'agit d'une zone protégée	Manifestations et actions entreprises au département par les usagers, en réponse aux problèmes de sécurité flagrants	Le danger perçu par le juge crée une injonction de prise en charge et de placement	Le pouvoir discrétionnaire des décideurs ne permet aucune justification explicite des choix
IC 2	Les usagers investissent le site et obtiennent des rapports d'experts contraires à la décision initiale	Changement de majorité	Le centre se déclare en incapacité et accentue ses demandes de subventionnement	Justification a posteriori de la décision
IC 3	Les usagers et les élus des collectivités territoriales adjacentes somment le préfet de trancher en faveur des usagers	L'analyse financière et les usagers rejettent l'idée des bacs : La décision est bloquée	<i>Aucun</i>	<i>Aucun</i>

Nous choisissons, dans le contexte de notre objet de recherche, de tenter de repérer au mieux ces différentes phases, ces moments forts dans la décision, de façon émergente (Glaser et Strauss 1967), dont les incidents critiques distingués nous permettent de déterminer précisément le début et la fin de chaque phase décisionnelle. Ces phases sont donc définies par des changements repérables, des aspects successifs de phénomènes évoluant dans des intervalles de temps. Nous retiendrons alors la démarche préconisée par Poole (1983) repérant les phases à travers des événements distincts, dans des périodes d'activité précises pour chacun des cas.

2.4. TECHNIQUES DE CODAGE DES DONNEES

Ces différentes phases successives dans le temps nous fournissent un nombre important de données. En effet, par la nécessité de répéter pour chaque temps fort les différents questionnements lors des interviews, nous avons multiplié les réponses et, par conséquent, la

masse d'informations recueillies. Ces données font, par la suite, l'objet d'un traitement qualitatif visant à les regrouper en les catégorisant de la manière la plus significative. Glaser et Strauss (1967) décrivent cette technique comme la phase essentielle du processus de la recherche. Pour eux, le codage effectué correspond à une réduction des données recueillies dans le corps des entretiens, utile pour optimiser la visibilité des données. En somme, il s'agit d'une classification précise pour donner des résultats plus lisibles. Pour ce faire, Strauss et Corbin (1998, p.101) proposent un codage ouvert, c'est-à-dire, dont les dimensions sont découvertes dans les données elles-mêmes. Notre codage ne pouvait se faire par rapport à une liste de six catégories indépendantes, mais en revanche, l'apport d'une approche matricielle s'avérait primordiale. Voici donc le cadre de notre analyse :

Figure 5 : Matrice des 6 catégories principales

	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt général
Accès			
Usage			
Morale			

Figure 6 : Matrice de catégorisation : Sous-catégories de 1° Degré

		Non Rivalité				Non Exclusivité				Intérêt Général				
		Mutabilité	Continuité	Gratuité	Simultanéité	Service collectif	Diversité	Principe de répartition	Universalité	Responsabilité	Cohésion sociale	Performance	Perceptions de justice sociale	Contrôle
Accès	Norme													
	Procédure													
	Volonté / Attrait													
	Egalité													
	Liberté													
Usage	Distributivité													
	Demande													
	Adéquation différentielle													
	Utilité													
Morale	Efficacité													
	Citoyenneté													
	Solidarité													
	Ethique													
	Justice													
	Equilibre													

La figure suivante montre le processus de codage matriciel et illustre la succession des phases décisionnelles.

Figure 7 : Exemple de phases successives du processus décisionnel (Matrices simplifiées)



Le caractère animé de ces phases, et la superposition qui s’opère par la suite, nous permettent aussi de distinguer un chemin précis de la décision en termes d’équité, à l’intérieur du cadre d’origine de la recherche. Nous appellerons ce cheminement la trajectoire de l’équité, qui parcourt l’ensemble du processus décisionnel. Ces trajectoires sont d’autant plus repérables que les positionnements principaux des fréquences ont évolué lors des différentes phases. Le schéma ci-après traduit ces mouvements et dessine le cadre de ces trajectoires d’équité.

Figure 8 : Cheminement des phases de la décision : trajectoire d’équité

	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt général
Accès		<i>Phase 1</i>	
Usage	<i>etc...</i>		
Morale			<i>Phase 2</i>

Nous verrons que parfois une phase décisionnelle ne laisse pas apparaître une interaction comme principale, mais plusieurs. Dans ce cas, la trajectoire d’équité sera définie pour une phase dans plusieurs interactions à la fois.

Figure 9 : Exemples de codages – Matrice des catégories majeures

	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt général
Accès	8	1	10
Usage	4	2	7
Morale	13	50	5

	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt général
Accès	61	10	10
Usage	4	22	70
Morale	13	78	5

Nous considérons que nos réponses suivent une loi de distribution normale. De ce fait, le calcul des écarts-types à la moyenne nous donne une indication supplémentaire sur les éventuelles distinctions que l'on peut faire de ces interactions. Le tableau suivant explicite ce calcul :

Figure 10 : Exemples de codages – Calcul d'écarts types

	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt général
Accès	61	10	10
Usage	4	22	70
Morale	13	78	5

Moyenne	31,333333
Ecart-type	30,61
Moyenne + 1 écart-type	61,94
Moyenne + 2 écarts-types	92,54

Dans cet exemple, aucune interaction ne se situe à deux écarts-types. En revanche, deux d'entre-elles se situent à un écart-type. En conclusion, on pourra effectivement rejeter de notre trajectoire l'interaction [Accès / non-rivalité] mais on ne pourra réellement distinguer les relations [Usage / intérêt général] et [morale / non-exclusivité]. Ainsi, la trajectoire devra passer par ces deux interactions à la fois lors de cette phase décisionnelle.

3. VERS UNE THEORIE INTEGREE DE L'EQUITE : LES TRAJECTOIRES D'EQUITE COMME ETHIQUE POUR LE MANAGEMENT PUBLIC

Les résultats chiffrés exposés dans un premier temps permettront ensuite de proposer une synthèse autour des différentes approches des théories de l'équité, en les confrontant aux propres résultats de l'étude. Nous verrons notamment que l'équité peut être vue comme un outil dynamique de management des organisations.

3.1. DES TRAJECTOIRES D'EQUITE ... (Figures 11 et 12 : Premiers résultats des codages)

Figure 11

Cas 1 : CSDU (Stockage de déchets à Valensole)

PHASE 1	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	58	76	107
Usage	60	44	152
Morale	135	94	140

PHASE 2	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	49	55	59
Usage	45	111	83
Morale	104	75	105

PHASE 3	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	129	87	78
Usage	103	59	88
Morale	114	125	161

PHASE 4	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	71	30	96
Usage	46	32	65
Morale	95	59	176

Cas 2 : NFL (Nouveau franchissement de la Loire)

PHASE 1	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	132	91	106
Usage	61	52	68
Morale	56	68	94

PHASE 2	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	86	62	79
Usage	51	98	86
Morale	82	55	87

PHASE 3	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	89	40	69
Usage	51	61	146
Morale	59	72	136

PHASE 4	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	57	59	70
Usage	49	65	68
Morale	88	48	39

Cas 3 : ASE (Aide sociale à l'enfance)

PHASE 1	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	86	95	101
Usage	78	56	73
Morale	79	84	122

PHASE 2	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	80	45	66
Usage	49	38	35
Morale	65	52	55

PHASE 3	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	42	41	49
Usage	48	74	35
Morale	49	33	59

Cas 4 : HAD (Hospitalisation à Domicile)

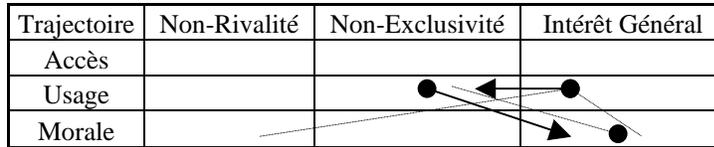
PHASE 1	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	79	114	94
Usage	69	45	72
Morale	89	63	108

PHASE 2	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	55	52	86
Usage	92	51	62
Morale	86	69	68

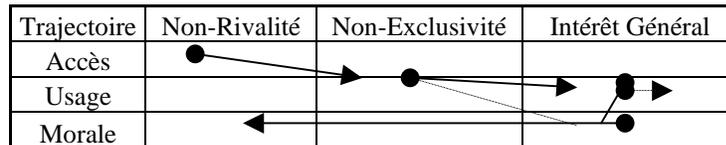
PHASE 3	Non-Rivalité	Non-Exclusivité	Intérêt Général
Acces	76	46	107
Usage	34	39	62
Morale	80	70	147

Figure 12

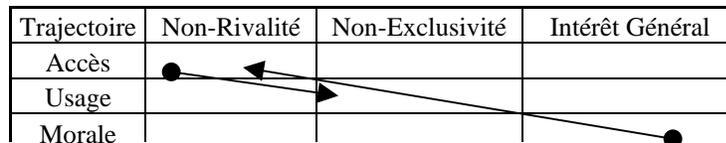
Cas 1 : CSDU (Stockage de déchets à Valensole)



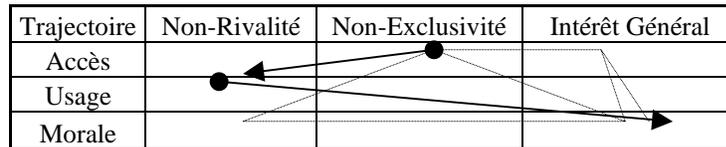
Case 2 : NFL (Nouveau franchissement de la Loire)



Case 3 : ASE (Aide sociale à l'enfance)



Case 4 : HAD (Hospitalisation à domicile)



3.2. ... VERS UNE THEORIE INTEGREE DE L'EQUITE

Les théories de l'équité définissent ce concept dans des confrontations permanentes. Deux grandes familles d'oppositions nous permettent ici d'en faire une synthèse. L'équité, que nous appellerons « normative » ou « positive », regroupant les normes et sphères de justice. Celles-ci se distinguent par leur théorisation idéologique, et se construisent autour de normes sociales définies par et pour le groupe. L'équité que nous qualifions de « pragmatique », qui se rapporte plus directement à la gestion proprement dite. Celle-ci est donc construite sur des problématiques de terrain et s'illustre dans l'instant (« *hic et nunc* »).

Des théories intégrées peu propices à la maîtrise de la décision publique :

La littérature sur l'équité et le management public met en avant des oppositions majeures dans la définition du concept. Celles-ci cependant ne font pas toujours l'objet d'une intégration du point de vue théorique. On retrouve ces oppositions notamment chez Le Grand (1990) dans le constat d'une séparation évidente entre les aspects distributifs et les résultats concrets de la structure en termes de performance ; ou encore chez Chavas et Coggins 2003, pour qui l'éthique et l'intérêt personnel sont en perpétuelle opposition avec des recherches d'efficacité organisationnelle.

Il existe des tentatives d'intégration de la théorie de l'équité, notamment au niveau de l'approche par le salaire d'efficience dans les organisations (Reynaud 1993). Dans ces cas précis, à l'instar de ce que nous avons pu observer chez les décideurs, on retrouve les mêmes types de tensions dans la théorie de l'équité. Ces tensions sont alors intégrées dans une théorie qui est soit latéralisée (Peretti 2005), soit quantitative (Kolm 1972), soit verticalisée (Nozick 1974). Les approches que nous avons appelé latéralisées, concernent principalement des études organisationnelles, proposant une théorisation de l'individu dans la structure. On y retrouve alors des schémas de traitement de l'équité en relation avec des systèmes de comparaison interindividuels fondés sur le salaire (Gazier 1999) ou les rapports à la hiérarchie (Adams et Rosenbaum 1962). Ces études opèrent par le biais d'une sélection de critères précis et spécifiques, en fonction de leur objet de recherche. L'équité y est considérée comme incluse dans des univers cloisonnés. Les approches quantitatives proposent, quant à elles, des modèles d'analyse de l'équité, la considérant alors dans sa forme la plus rationalisée. Les propositions de Kolm (1972) pour une normalisation des règles de justice sociale, ou encore celles de Sen (1995) proposant de mieux définir les choix sociaux, amènent alors les décideurs à suivre des cadres normatifs peu adaptables aux réalités des organisations. Dans ce cadre, si ces techniques quantitatives peuvent permettre de catégoriser des critères de justice distributive dans la société, elles ne nous paraissent pas adaptées aux réalités pragmatiques et incertaines des organisations.

Enfin, les approches que nous qualifions de verticalisées abordent les questions d'équité dans une démarche purement positiviste. Ici, la règle d'équité doit être établie au préalable ; qu'elle soit consensuelle (Habermas 1992), définie sur des critères sociaux (Rawls 1971), ou purement déductive (Habermas 1987). C'est cette règle qui servira alors de référence dans l'attribution de biens et services publics ou dans la sélection individuelle. Cette approche se résume alors le plus souvent à un arbitrage entre égalité et équité. Elle ne pose aux décideurs qu'une question

d'idéologie du service public. Elle rentre ainsi systématiquement en conflit avec les obligations d'équité pragmatique des décideurs publics.

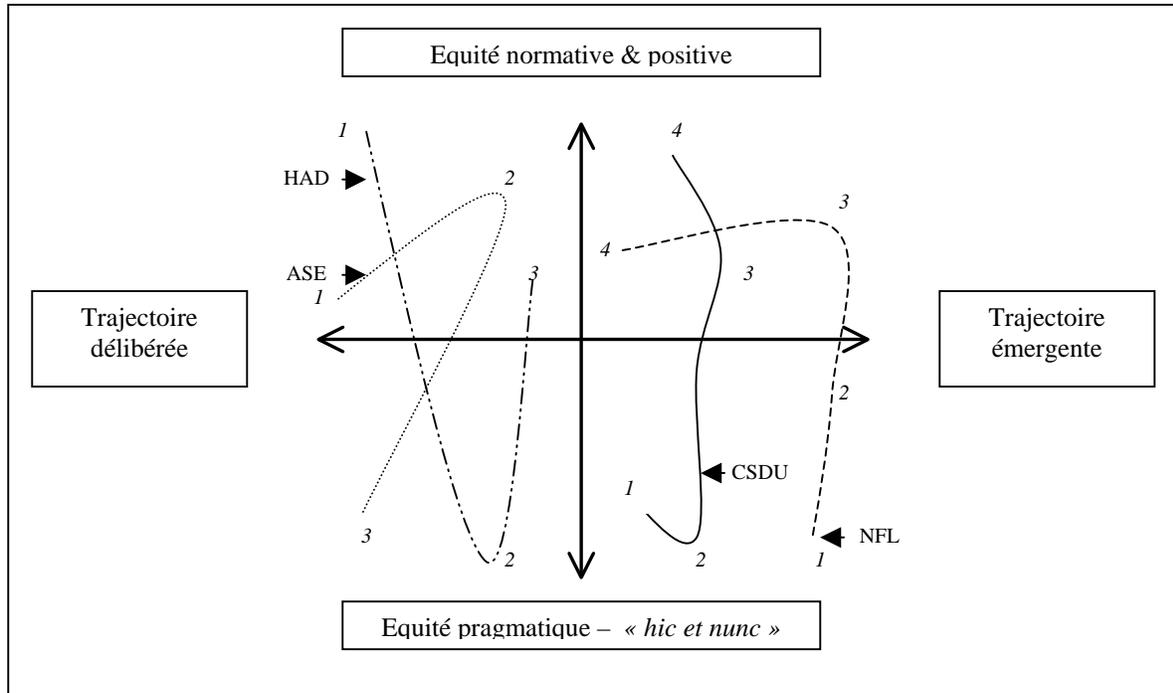
Ces trois différents positionnements des recherches sur l'équité apportent chacun des éléments essentiels à la compréhension du concept. Néanmoins, nos observations suggèrent leur manque de cohérence et leur caractère réducteur pour la gestion de l'organisation. Les tensions dont nous avons discuté au paragraphe précédent ne sont pas mises en avant dans ces théories intégrées, et elles ne peuvent ainsi permettre d'organiser leur gestion. Elles sont globalement fondées sur des visions, soit arithmétiques soit philosophiques (au sens de la philosophie morale et politique), ou obligent le décideur à réfléchir en permanence sur une approche par le Droit, dont la gestion de l'équité revient à celle de l'institution et de la règle. Ces théorisations sont intéressantes mais ne suffisent donc pas au gestionnaire ou à l'élu local pour prendre une décision pour l'organisation. Leur caractère unidirectionnel empêche donc la gestion des tensions normatives et pragmatiques, voire pire, participe à leur amplification.

Les trajectoires : une lecture dynamique de la gestion de l'équité :

Notre démarche personnelle a consisté à ne pas opposer ces dimensions positive et pragmatique mais plutôt de les intégrer dans une étude dynamique de la gestion de l'équité dans les terrains étudiés. Il ne s'agissait pas d'éliminer de la réflexion les oppositions qui fondent les théories de l'équité (efficacité / justice sociale ; individuel / collectif ; normatif /pragmatique;...), mais d'observer leur inscription ou leur mobilisation dans les logiques d'action. Nos observations ont conforté l'idée que la définition de l'équité ne peut être unique, et surtout, que sa gestion doit être adaptable. Ces tensions ne sont donc pas des fatalités mais doivent au contraire servir les décideurs à mieux gérer leur structure. Le repérage des trajectoires d'équité dans la décision constitue, en ce sens, un outil de gestion à l'usage des managers. Notre idée est ici, non de concilier des oppositions idéologiques, mais bien de les utiliser dans le cadre de la gestion stratégique de l'organisation. En repérant les phases performantes et non performantes, le décideur peut essayer de sortir d'un schéma émergent (et souvent subi) de gestion, pour mieux diriger lui-même sa trajectoire. En ce sens, ces tensions doivent être connues du décideur, mais aussi maîtrisées afin de pouvoir les utiliser dans le cadre managérial. Ici, les processus de décision témoignent d'une volonté de gérer à la fois des règles stables et consensuelles, et des phénomènes concrets. Dans ce contexte, les décideurs sont partagés entre leurs aspirations morales sociétales et d'objectivité, et doivent maîtriser ses nécessités pragmatiques. A notre sens,

la gestion de l'équité ne peut se séparer de l'un de ces deux éléments, si l'on veut pouvoir s'assurer de sa gestion performante dans le cadre public.

Figure 13 : Illustration des quatre études de cas :



La vision des trajectoires s'oppose à une version purement normative ou pragmatique de l'équité. Elle confronte les décisions théoriques à la réalité de terrain. Ces trajectoires proposent donc une approche dynamique de l'équité. On n'étudie alors plus le concept en lui-même et ses caractéristiques, mais plutôt les transitions d'une phase à l'autre. Quelle trajectoire engendre un succès ? Quelle trajectoire produit un échec ? En termes managériaux, cette vision par trajectoires correspond mieux à la réalité du décideur. Le schéma ci-dessus montre clairement les différentes stratégies de l'équité, employées dans les quatre cas d'analyse. Ici, on s'aperçoit que les situations d'échec concernent des trajectoires d'équité émergentes ; c'est-à-dire non maîtrisées. De même, ces échecs sont dans les deux cas illustrés ici par une amorce de trajectoire dans des considérations pragmatiques. En d'autres termes, si les décideurs focalisent en premier lieu sur l'application purement gestionnaire de leur décision, sans avoir au préalable déterminé la démarche stratégique à suivre en termes de production d'équité, alors, il semble que l'échec de la décision soit prévisible. A contrario, le respect de la norme de justice, dans un premier temps, afin de cadrer la trajectoire dans la durée, semble être un facteur de réussite pour la décision.

Bien que l'étude de quatre cas ne permette pas de généralisation des résultats, ces derniers suggèrent que les théories de l'équité et leurs oppositions, d'un point de vue photographique, n'ont pas de réel intérêt pour le manager. En revanche, le fait de les intégrer dans des trajectoires processuelles peut constituer un outil managérial.

La perception et la comparaison au centre de la réflexion :

On pourra revenir ici sur les éléments de littérature proposant une définition du non-équitable. Ceux-ci seront ici représentés dans les trajectoires de droite. Par exemple, les analyses qu'avaient mené Homans (1953) puis Adams (1962) sur les approches interpersonnelles de l'équité, proposaient une norme consensuelle basée sur un processus de comparaison. Le cas NFL nous amène en partie dans cette voie. En effet, les différentes politiques publiques menées et leurs stratégies de développement respectives, ont posé la question de l'équité dans le choix de l'ouvrage et de son implantation géographique. Ces questions rappellent les mesures de ratio proposées par Adams en 1965. Les rétributions et contributions sont, dans ce contexte, comparées d'un individu à l'autre, d'une situation à l'autre. La non-équité est ici traduite par le déséquilibre du ratio pour les usagers.

Lorsque ces ratios de comparaison sont asymétriques, la situation est jugée injuste par les acteurs. Cela engendre alors l'échec programmé de la décision. Les impératifs de gestion qui sont engagés dans les décisions publiques ne peuvent échapper à ces processus de comparaison. Si un ratio contribution / rétribution assure une équité distributive et quantitative il ne règle pas, voire accentue parfois, les tensions liées à la dimension morale des décisions. En ce sens, il existe bien une dichotomie entre la mission globale du service public et les impératifs de son application au terrain. L'objectif du décideur sera alors de veiller à comprendre ce double enjeu, et de pouvoir conserver la maîtrise de cette relation antithétique dans ses décisions. Il veillera ainsi à écarter les planifications stratégiques politiques purement idéologiques, et les stratégies locales émergentes purement pragmatiques. C'est donc l'antithésisme de cette double contrainte, et sa maîtrise qui assurent le succès de la mission publique, en termes d'équité. En ce sens, nous ne pouvons ici corroborer les théories purement normatives de la justice sociale. Sans déjuger de leur fiabilité, nous en questionnons la cohérence dans le cadre du management des organisations. En ce sens, les théories de l'équité fondées sur des rapports rationnels (Habermas 1970), et des normes

sociales immuables (Nozick 1974), ne sont pas appropriées à la gestion des tensions perpétuelles dont le management fait l'objet.

Comme le montrent Utne et Kidd (1980), la mesure de l'équité ne peut être uniquement liée aux processus de comparaisons interindividuelles ou à la volonté de réduire des déséquilibres sociaux. Il s'agit de comprendre l'importance des aspects cognitifs individuels et du niveau d'information des acteurs dans les termes d'échange, et de saisir le sens et les causes des changements organisationnels et des multiples tensions. La mesure de l'équité ne se fait plus en fonction des effets comparatifs, mais par l'analyse des causes et des conséquences collectives qu'elle implique. Nous corroborons alors leur théorisation, consistant à impliquer l'ensemble des acteurs dans les décisions. A l'inverse, l'impossibilité d'une adéquation entre utilités individuelles et collectives mise en avant par Kolm en 1997 n'est pas vérifiée ici.

Accepter la dichotomie pour mieux la gérer :

Les guides de principe et les règles sont difficiles à appliquer parce qu'elles ne sont pas dialectiques. Elles poussent les individus à éviter les alternatives et les forcent à moins de flexibilité dans la décision. La prise de connaissance et l'analyse de ces tensions constituent déjà une gestion, alors que les démarches prescriptives qui imposent des lignes de conduite, au contraire, créent l'inertie et accentuent les tensions. En ce sens l'approche de la justice sociale dans les organisations publiques diffère largement des cadres plus rigoureux de l'analyse des marchés financiers ou de la gestion des ressources humaines (Adams 1965, Austin 1977), qui peuvent proposer des guides de gestion appliquée de l'équité pour l'organisation. L'objet de la stratégie décisionnelle et organisationnelle du manager public n'est pas de se réfugier derrière le paravent confortable de la quantification, mais bien de développer une démarche d'encadrement des questions d'équité répondant aux attentes ambiguës des usagers. Ainsi, l'équité ne peut difficilement être réduite à une norme. Elle est mobile, versatile, et peu maîtrisable. Néanmoins, nous avons montré à travers ces études de cas, qu'elle était inscrite dans un processus identifiable. Il appartient donc au décideur d'identifier et de maîtriser sa trajectoire afin d'en conserver le contrôle.

Les décideurs ont conscience des multiples tensions qui animent ce concept (fondé sur des comparaisons et des perceptions), et peuvent jouer sur ses déterminants pour mener sa course. Celle-ci n'est pas unique. Les trajectoires de succès ou d'échec ne suivent pas toujours la même courbe. Les cas HAD et ASE montrent que les trajectoires de succès peuvent être différentes dans

leur contenu. Dans la figure ci-dessus, la trajectoire HAD commence dans une perspective normative, fondée sur des règles sociales, et termine sa course dans la même sphère, après avoir récupéré l'essentiel d'une catégorisation par des logiques d'action. La trajectoire ASE, débute effectivement dans la même sphère normative, mais y reste plus longtemps fixée, avant de redescendre dans des considérations gestionnaires et pragmatiques. Pourtant, bien que ces deux trajectoires soient différentes, les deux cas sont des situations de succès.

De la même manière, les deux trajectoires de droite débutent bien dans la même phase dont les considérations sont purement pragmatiques, la trajectoire CSDU finira sa course dans un consensus purement normatif, alors que la courbe NFL se stabilisera progressivement. Ces deux trajectoires amènent pourtant les décisions dans des situations d'échec. Il doit donc y avoir une certaine relativisation d'une approche par les trajectoires selon le contexte dans lequel on se situe. Dans notre cas, on s'aperçoit notamment que les deux situations de succès concernent des cas dont les enjeux éthique et moral du service public sont prépondérants (santé et social). Cela est relativement moins vrai dans des programmes d'équipement public (NFL), malgré une problématique environnementale intimement liée à la décision (CSDU). Les résultats suggèrent l'intérêt d'une analyse multi-critères de l'équité au sens de Elster (1992), cependant il ne prend pas en considération le caractère antithétique qui fait l'objet d'une gestion. Cette quantification ne traduit pas les oppositions que nous avons définies, prépondérantes dans l'organisation, et ainsi ne peut pas satisfaire les impératifs décisionnels du manager. Cette non maîtrise force le décideur à maximiser ces critères quantitatifs qui s'opposent. En termes de résultats, nous ne sommes donc pas très éloignés de l'énonciation de règles ou principes universels, que l'on trouve chez Rawls (1971) ou Nozick (1974).

Maîtriser le sens de la trajectoire plutôt que son utilité :

De même, nous opposons le concept de trajectoires aux théories utilitaristes de la justice (Kolm 1992, 1997), influencées depuis les études menées par l'économiste utilitariste libéral John Stuart Mill (1962 : 1^oéd.1861). Ces théories proposent dans l'ensemble une rationalité de l'équité reposant sur des critères prédéfinis et une rationalisation de sa mesure. Cette vision photographique et immuable des critères de définition de l'équité est paradoxalement peu propice à l'action. En effet, ces théories rationalisent le concept d'équité au point de le rendre à la fois insensible aux évolutions internes de l'organisation et aux influences extérieures. Pourtant, ces dernières notamment sont très souvent imprévisibles, liées à des mutations structurelles ou

conjoncturelles, et indépendantes de la volonté des décideurs. En somme, si les managers ne perçoivent et n'étudient pas les critères d'équité dans leur forme dynamique, ils ne pourront se doter d'outils nécessaires afin de gérer ces changements. De plus, nous l'avons vu, les tensions qui fondent la définition même de l'équité ne seront alors plus gérées, et par conséquent, s'amplifieront.

Cette opposition aux théories utilitaristes et conséquentialistes ne justifie pas pour autant que l'on fasse l'apologie de stratégies émergentes. En effet, les résultats nous montrent que ces stratégies non-contrôlées engendrent une escalade de l'engagement qui se fait toujours au détriment de la tension dialectique entre les dimensions morale et pragmatique de la décision publique.

Par ailleurs, la question de la distributivité de la justice est soulevée. En effet, si l'enjeu de ces politiques utilitaristes est de proposer une norme universelle de traitement de l'équité, nous avons perçu dans nos analyses l'intérêt d'une gestion de son caractère distributif. Il faut alors suivre les recommandations de Greve et Jespersen (1999) proposant de recentrer le concept de distributivité dans le processus, en le positionnant non plus comme un simple moyen mais comme une finalité. L'équité est une mission de service public, qui nécessite une gestion stratégique. Elle n'est donc pas seulement un outil de gestion, mais plutôt une finalité du service public. Elle est liée en ce sens à une étude des valeurs individuelles et collectives dans la société (Deutsch 1974) et s'intéresse aux spécificités des acteurs concernés. Les décisions publiques ne peuvent donc se passer d'un traitement différencié (Cook 1975), dans l'optique de respecter des enjeux distributifs de la justice sociale. En ce sens, les décisions publiques sont empreintes d'un rééquilibrage permanent dont, nous l'avons vu, le niveau d'injustice perçue, et le caractère volontaire ou non de celles-ci sont déterminants pour la maîtrise de la trajectoire d'équité.

L'équité ne peut être considérée dans une forme unique. Les théories normatives qui proposent des normes de justice préétablies, n'offrent plus d'interaction avec les spécificités du terrain. Dans ce cadre, la trajectoire échappe, au fil du processus aux décideurs qui, pour justifier d'une capacité managériale de leur décision, s'enlisent dans l'action sans pouvoir finalement faire le lien avec leurs préceptes idéologiques. Inversement, les théories de l'action, offrant une vision purement pragmatique de l'équité, comme le résultat d'une comparaison interindividuelle, se heurtent à une déviation de leur stratégie, qui amène progressivement la trajectoire vers la moralité et la normativité. En d'autres termes ici la trajectoire se laisse progressivement enfermer dans une logique normative puisque les différents acteurs du processus ne parviennent pas à

harmoniser leur propre perception de la justice sociale. Dans ce contexte, c'est la norme de justice préétablie qui servira de consensus¹.

Ainsi, dans un cas comme dans l'autre, la trajectoire n'est pas maîtrisée, elle est subie par les décideurs. L'enlisement d'une trajectoire peut être le fait d'un manque d'harmonisation sur des principes solides de justice sociale, mais aussi, sur une focalisation sur ces principes qui entraîne une impossibilité de mise à l'épreuve par les faits.

Les cas CSDU et NFL proposés ici nous montrent cette non maîtrise de la trajectoire. En effet, la multiplicité d'acteurs nécessite un arbitrage dosé entre normativité et pragmatisme. Il s'agit bien ici de balancer entre les positionnements idéologiques des décideurs et l'équité locale qu'ils doivent distribuer. La légitimité de l'action et la règle consensuelle de justice, sont donc intimement liées. L'équité pragmatique locale ne se partage pas entre les membres de la décision. Lorsque le nombre de décideurs augmente, les questions d'équité pragmatique sont laissées pour compte, et la trajectoire devient purement normative. Ainsi, plus le nombre d'acteurs est grand, plus la trajectoire se dirige vers une position normative. De fait, la trajectoire répond à une logique autonome, et l'équité revient à une définition par des normes, qui en constituent le dernier dénominateur commun.

Cette maîtrise de la trajectoire ne peut donc s'opérer que lorsque l'on gère cette tension normativité – pragmatisme. Dans le cas contraire, si la tension est mise à l'écart, par stratégie d'évitement par exemple, la trajectoire ne peut plus être gérée, menant éventuellement à des situations de non-équité. L'observation du cas NFL conforte cette proposition. Au départ, l'équité est purement pragmatique. La perte de contrôle s'opère alors du fait des enjeux divergents des différents décideurs, qui ne parviennent pas à s'accorder. La trajectoire les emmènera seule vers un consensus normatif, qui règlera pour eux les dissensions d'équité. L'absence de maîtrise conduit à une récupération de la gestion du processus par les usagers.

CONCLUSION

L'étude empirique que nous avons menée entre en contradiction avec les théories de l'équité qui figent l'analyse du concept dans une vision spécifique verticale, latérale ou quantitative. La stratégie des organisations publiques passe par des processus de décision complexes, que nous

¹ Au sens de l'*idéologie de l'action* de Starbuck (1982).

avons étudié ici. La mutabilité de ces derniers ne peut correspondre à une vision unique de l'équité. Nous l'avons vu en effet, ce biais majeur ne permettrait non seulement pas de gérer l'équité, mais engendrerait surtout une montée en puissance des tensions qui la définissent. Notre étude montre donc que l'équité peut être gérée, à condition d'en maîtriser la trajectoire.

Sur le terrain, les quantifications observées font l'objet d'un débat : les données récoltées reflètent un enjeu politique. Celui-ci n'est pas forcément celui des usagers. Le gestionnaire, ou l'acteur de la décision locale, se voit alors dans l'obligation de gérer la dichotomie entre ces attentes fondamentalement opposées. Des choix sont alors faits au travers d'oppositions et de tensions, qui remettent ici clairement en cause les quantifications exposées. Les gestionnaires se trouvent dans une situation ambiguë où ils doivent nécessairement comparer des éléments dissemblables. La gestion de ces tensions offre alors la possibilité de donner de la validité aux choix décisionnels, du sens et de la légitimité à leur action au cœur de l'organisation publique, et implique les décideurs dans une double démarche de gestionnaire et d'homme public, propre à la sphère publique. Dans ce type d'organisation, où la décision initiale n'émane pas, le plus souvent, de la personne qui devra ensuite gérer l'application de cette décision, le gestionnaire est de fait légitime dans son rôle de régulateur de tensions. Nous le voyons à travers les résultats empiriques. A toute mesure quantitative s'oppose une dimension morale. Les différents critères de l'équité parviennent à s'équilibrer, dans les situations de succès, afin de rendre les tensions productives. Lorsqu'elles ne sont pas gérées, la décision produit un cas d'échec. C'est notamment le cas du CSDU de Valensole, dont la décision d'implantation paraît équitable d'un point de vue purement pragmatique, mais échoue d'un point de vue moral.

Ces critères quantitatifs ne prennent pas en compte la nature pragmatique des dimensions morale et distributive. C'est justement la coordination de ces différentes perceptions de l'équité qui amènent le manager à se doter d'outils efficaces pour la gérer. Dans les cas étudiés ici, la morale est en perpétuelle opposition à la performance de l'accès; l'intérêt général se trouve en contradiction avec les critères d'efficacité de l'usage ; les enjeux politiques viennent parfois se substituer à ceux de la société, et les décideurs quittent leur rôle de manager pour prendre celui d'homme public. Dans ce contexte où les acteurs détiennent tour à tour des rôles primordiaux, l'analyse de l'équité ne peut être unilatéralement fondée sur les données quantitatives, des rapports interindividuels ou encore des règles et normes établies. Ces trois éléments à la fois sont

au cœur de la réflexion, et la gestion de l'équité passe nécessairement par l'ensemble de ces critères.

On ne pourra donc parler de gestion de l'équité si sa trajectoire n'est pas maîtrisée d'un bout à l'autre de la décision. L'équité est toujours présente dans les rapports à la décision publique, encore faut-il ne pas la subir pour qu'elle participe au succès. Nous l'avons compris, il ne suffira pas, pour cela, de se signaler « équitable ». L'équité est un savant mélange entre ontologie et téléologie... elle ne se proclame pas, ni ne se subit : elle se gère.

RÉFÉRENCES

- Adams J.S, W.B Rosenbaum, (1962), « The relationship of worker productivity to cognitive dissonance about wage inequities », *Journal of Applied Psychology*, vol.46, pp.161-164.
- Adams J.S, (1965), Inequity in Social Exchange , in Berkovitz L, *Advances in Experimental Psychology*, vol.1, New York Academic Press, pp.267-300.
- Aristote, par J.B Saint-Hilaire, (1992), *Ethique à Nicomaque*, , traduction, livres de poche, Livre V, chapitre 14, pp.1137a 31-1138a 3.
- Arnsperger C, P Van Parijs, (2000), *Ethique économique et sociale*, Paris, La découverte.
- Austin W.G, (1977), Equity Theory and social Comparison Processes , in Suls J.M, Miller R.C, (eds.), *Social Comparison Processes*, Washington, DC, Hemisphere, pp.375-380
- Baumard P, J Ibert (1999), Quelles approches avec quelles données ? , in Thiétart R.A et al., *Méthodes de Recherche en Management*, Paris, Dunod, pp.81-103.
- Berger P.L, T Luckman, (1966), *The social construction of reality*, London, Penguin.
- Brown C.V, P.M Jackson, (1990, 1^{ère} édition 1978), *Public Sector Economics*, 4^{ème} édition, Basil Blackwell, Oxford.
- Chavas J.P, J Coggins, (2003), On fairness and welfare analysis under uncertainty , *Social Choice and Welfare*, vol.20, pp.203-228.
- Daft, R.L, A.Y Lewin, (1993), Where are the theories for the new organizational forms? An editorial essay. , *Organization Science*, vol.4, n°4, pp.1-6.
- Eisenhardt K.M, (1989), « Building Theories from Case Study Research », *Academy of Management Review*, vol.14, n° 4, pp.532-550.
- Elster J, (1992), *Local justice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Flanagan J.C, (1954), « The critical incident technique », *Psychological Bulletin*, vol.51, n°4, pp.327-355.
- Francès M, (1994), *Traité des autorités théologique et politique de Benedictus de Spinoza*, Gallimard (4 mars 1994) Collection : Folio Format : Poche - 369 pages
- Girod M, (1995), *Mémoires et Organisations*, Thèse de Doctorat, Université Paris IX-Dauphine.
- Glaser B.G, A.L Strauss, (1967), *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, New York, Adline de Gruyter.
- Habermas J, (1992), *De l'éthique de la discussion*, Paris, éditions du Cerf.
- Habermas J, (1987), *Logique des sciences sociales*, Paris, Puf.
- Habermas J, (1970), Knowledge and interest , in Emmet D, Mc Intyre A, *Sociological theory and philosophical analysis*, London, Mc Millan, pp.36-54.

- Holstein J.A, J.F Gubrium, (1995), *The Active Interview*, Qualitative Research Methods Series 37, Sage Publications.
- Homans G.C, (1953), Status among clerical workers , *Human Organization*, n°12, pp.5-10.
- Kellerhals J, Coenen-Huther J, Modak M, (1998), *Figures de l'équité*, Paris, Puf, pp.19-41, pp.180-184.
- Koenig G, (1993), Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles , *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, 9 (Novembre), pp.4-17.
- Kolm S.C, (1997), La théorie moderne de la justice , in Brochier H et al., *L'économie normative*, Economica.
- Kolm S.C, (1972), *Justice et équité*, Paris, CNRS, pp.79-86.
- Le Grand J, (1990), Equity versus efficiency: the elusive trade-off , in *Ethics*, vol.100, n°3, pp.554-568
- Lewin A.Y, (1988), Research on creative and innovative management: an evaluation of research strategies, in Yuji I, Kuhn R, *New Directions In Creative and Innovative Management*, Ballinger Publishing Co.
- Keslasy E, (2000), *Le libéralisme de Tocqueville à l'épreuve du paupérisme*, Coll. Ouverture Philosophique, L'Harmattan.
- Long A.A, D.N Sedley, (2001), *Les philosophes hellénistiques*, Vol. II : *Les stoïciens*, traduction par Brunschwig J, Pellegrin P, 642, Paris, Flammarion, 2001.
- Mairet G, (1996), *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes de Jean-Jacques Rousseau*, Livre de Poche, Coll : Classiques de poche Format : Poche - 157 pages
- Miles M.B, A.M Huberman, (1994), *Qualitative data analysis, an expanded sourcebook*, Sage publications.
- Miles M.B, A.M Huberman, (1991), *Analyses des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*, traduit de l'anglais par De Backer C, Lamongie V, Bruxelles, De Boeck.
- Miles M.B, A.M Huberman, (1984), *Qualitative Data Analysis. A Sourcebook of New Methods*, London, Sage Publications.
- Musgrave R.A, (1969), Provision for Social Goods , in Margolis J, Guitton H, (eds.), *Public Economics*, London, McMillan, pp.124-144.
- Nozick R, (1974), *Anarchy, State and Utopia* , Oxford, Blackwell.
- Peretti J.M, (2005), *Ressources humaines et gestion du personnel*, Collection Vuibert, 5ème édition.
- Pettigrew A.M, (1990-a), Longitudinal field research on change : Theory and practice , *Organization Science*, vol.1, n°3, août, pp.267-291.
- Pettigrew A.M, (1990-b), Studying strategic choice and strategic change. A comment on Mintzberg and Waters : Does decision get in the way ? , *Organization studies*, n°11, vol.1, pp.6-11.
- Rawls J, (1985), Justice of fairness: political not metaphysical , in *Philosophy and public affairs*, vol.14, n°3, pp.223-251.
- Rawls J, (1971), *A theory of justice*, Harvard University Press, trad. française *La théorie de la justice*, (1987), Paris, Le Seuil.
- Reynaud B, (1993), Les théories de l'équité, fondements d'une approche cognitive du salaire d'efficience , *Revue Economique*, vol.44, n° 1, janvier.
- Romer P.M, (1993), Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards , *Brookings Papers on Economic Activity*, pp.345-399.

- Samuelson P.A, (1954), The Pure Theory of Public Expenditures , *The Review of Economics and Statistics*, vol.36, pp.387-389.
- Sen A.K, (1995), Rationality and social choice , *The American Economic Review*, vol.85, n°1, pp.1-24.
- Sen A.K, (1979), Equality of What? , *The Tanner Lecture On Human Values Delivered*, Stanford University, may 22, traduction française (1980).
- Spinoza B, par C Appuhn, (1965), *Ethique*, Spinoza B, traduction et notes, œuvres III, Flammarion.
- Starbuck W.H, (1982), Congealing oil: Inventing ideologies to justify acting ideologies out , *Journal of Management Studies*, numéro spécial Ideologies within and around organizations , (Starbuck, Ed.), vol.19, n°1, pp.3-27.
- Strauss A, J Corbin, (1998), *Basics of Qualitative Research : Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, 2nd Edition, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Strauss A.L, J Corbin, (1994), Grounded theory methodology: An overview , in Denzin N.K, Lincoln Y.S, (eds.), *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage publications, pp.273-285.
- Utne M.K, R Kidd, (1980), Equity and attribution , in Mikula G, *Justice and social interaction: Experimental and theoretical contributions from psychological research*, Berne-Stuttgart-Vienne, Hubert, pp.63-94.
- Van Den Doel A.H, B Van Velthoven, (1993), *Democracy and Welfare Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yin R.K, (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, *Applied Social Research Method Series*, vol. 5, Beverly Hills, CA, Sage Publications; 2^{ème} édition.
- Young H.P, (1994), *Equity in theory and practice*, Princeton, Princeton University Press.