

Les organisations publiques face à l'innovation : la crise comme stratégie de changement organisationnel

Claude ROCHET – Professeur, CESMAP / LAREQUOI - IMPGT
claude.rochet@wanadoo.fr

Olivier KERAMIDAS – ATER, CESMAP / CEROG - IMPGT
olivier.keramidas@iae-aix.com

Résumé :

Dans un environnement en mutation, les organisations subissent des répercussions directes quant à leurs missions et objectifs. Elles doivent concevoir de nouvelles stratégies adaptées au changement de paradigme de la troisième révolution technologique. Ces transformations ne sont pas nouvelles dans le secteur privé qui a dû apprendre beaucoup durant les 15 dernières années, confronté perpétuellement à la pression concurrentielle et aux nouvelles tendances technologiques. Ces mutations sont d'autant plus critiques dans le secteur public que les outils de gestion utilisés pour répondre au changement sont souvent mal adaptés.

Les quatre études de cas que nous présentons, ainsi que la mise en relation de notre cadre théorique sur le projet technologique Sesam Vitale II, nous permettent de faire des propositions managériales quant au processus de changement organisationnel dans la sphère publique. Nous plaçons ainsi le management de crise comme l'élément essentiel de l'adéquation entre mutation technologique et stratégique des organisations publiques. Par extension, nous proposons un changement de perspective dans la conduite de la transformation du secteur public, replaçant le pouvoir politique au centre du système de management. De fait, la crise peut, par l'élan de la technologie, participer à l'adaptabilité des organisations. Le rôle de l'Etat se doit donc d'être redéfini en utilisant les échecs passés comme des stimulateurs résilients.

Mots clés : **Changement – Stratégie publique – Crises – Innovation**

INTRODUCTION

Le secteur public est traditionnellement caractérisé par une forte résistance au changement. Est-ce justifié ? Dans cette recherche, nous adoptons la distinction northienne entre institutions et organisations en nous focalisant sur ces dernières et leur capacité de changement. L'hypothèse de travail que nous testons est celle d'une capacité d'adaptation aux évolutions technologiques dans le contexte de la troisième révolution industrielle (Abramovitz 1986)ⁱ. Il s'agit de voir comment, concrètement, les organisations publiques opèrent des mutations stratégiques et ce qui déclenche ces évolutions.

Le problème est relativement simple pour les organisations privées qui sont en interaction directe avec le marché. Si elles ne répondent plus aux besoins et aux opportunités de leur marché, elles sont sanctionnées par une perte de chiffre d'affaires et la baisse de leurs marges. Ce n'est pas le cas pour les organisations publiques qui ne bénéficient pas de ce *feedback* instantané. Nous tentons d'identifier tout au long de cette étude le levier stratégique le plus efficace pour opérer un changement organisationnel dans ce secteur. Nous montrons, au préalable, que le projet du *New Public Management*ⁱⁱ est inadapté, se centrant uniquement sur les coûts et les produits, et nous proposons une réflexion sur la gestion de crises, provoquées ou subies, comme levier de transformation des organisations.

Pour cela, dans un premier temps, nous procéderons à une revue de littérature basée sur les stratégies de changement dans les organisations publiques, et nous axerons notre cadre conceptuel sur le rôle managérial des organisations et la nécessité d'un pilotage politique de l'Etat en tant qu'institution.

Dans une seconde partie, nous synthétiserons les conclusions de quatre cas de mutations d'organisations publiques effectuées dans le cadre d'une gestion de crise appropriée. Ces cas appartiennent à des contextes institutionnels différents : le système de marché nord-américain et le secteur public français. Le premier fait l'objet de recherches et de littératures approfondies, le second est issu de nos propres recherches (Rochet, 2002). Nos conclusions sur ces analyses montrent que la stratégie d'évolution des organisations publiques, en réponse à un état de crise, constitue un vecteur de changement organisationnel adéquat et innovant.

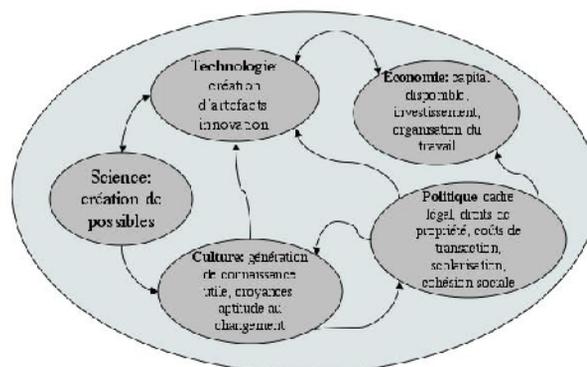
Enfin, la dernière partie de ce travail consistera à proposer un cas pratique en cours d'investigation, permettant d'émettre des propositions pour sa mise en œuvre. Ce cas concerne l'innovation technologique de la carte Vitale Sesam II. Elle permet à la fois

d'approfondir les connaissances dans le domaine de la santé en France, et d'établir une liste de propositions quant à la politique stratégique adaptée. Cette dernière étude correspond en outre à une recherche de fond, en collaboration avec le CIGREF et la CNAM, afin de prévoir les mutations organisationnelles inhérentes au projet. Dans ce cadre, nous la confronterons aux résultats de la seconde partie. Nous constatons en conclusion que la réforme des organisations publiques est parfaitement possible, utilisant ses propres outils et modes d'action, et empruntant un cheminement parfois proche de celui du secteur privé, s'agissant avant tout de problèmes de management stratégique indépendamment de la nature des organisations. Les conditions de succès sont liées à la capacité des managers d'avoir une vision stratégique pour entreprendre des processus de transformation organisationnelle.

1- STRATEGIE DE CHANGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Selon l'hypothèse de Freeman et Louça (2000), la croissance économique est le résultat de la congruence de cinq sous systèmes : la science, la technologie, la culture, l'économie et la politiqueⁱⁱⁱ. La performance est donc une propriété émergente liée à la qualité des interactions entre ces sous-systèmes. Dans une période de rupture technologique, la performance va résulter de l'émergence d'un métasystème capable d'intégrer et de piloter la complexité créée par l'apparition d'une nouvelle technologie. La technologie doit être ici comprise au sens large, comme l'ensemble du capital de savoir opérationnel (Mokyr 2003)^{iv} disponible pour créer de la richesse et que l'on va retrouver dans de nouveaux processus, modes organisationnels et nouveaux produits. Selon l'expression de M. Abramovitz (1957) elle est « la mesure de notre ignorance », car immatérielle et non évidente dans les calculs économétriques.

La performance d'une nation: la congruence de 5 sous-systèmes



Cette co-évolution détermine la trajectoire technologique

Source: C. Freeman

Dans ce processus, l'Etat joue plusieurs rôles. Selon Douglass North (1990), il définit les règles du jeu tout en étant joueur. L'Etat est à la fois une institution et un réseau d'organisations qui gèrent des politiques comme la recherche et la technologie, la construction d'infrastructure, l'investissement dans le capital humain. Deux options s'offrent alors :

- Celle de l'école néo-classique, donnant naissance au *New Public Management*, soit la réforme de l'Etat réduite à celle de son administration par l'introduction de mécanismes de marché dans son fonctionnement ;
- et celle de la lignée des néo-schumpétériens (Freeman & Soete, 1997 – Carlota Pérez, 2003), montrant que les ruptures technologiques sont des opportunités pour redistribuer les cartes entre les avantages comparatifs des nations.

Nous explorons ici cette hypothèse pour évaluer la contribution de l'évolution des organisations à celle des institutions. North établit qu'il peut y avoir des institutions inefficaces^v qu'aucune pression compétitive ne pousse à se réformer, généralement parce qu'elle servent des intérêts établis et non le bien public (North, 1981). Puis il en vient à conclure que la clé de l'évolution est dans l'interaction entre les institutions et les organisations (North, 1990), qui modèle l'orientation du changement institutionnel^{vi}.

L'évolution de l'Etat repose sur une dynamique différente. Elle nécessite un retour à une approche politique, axée sur la gestion de biens collectifs, parce qu'il est le seul à pouvoir mobiliser les financements suffisants et parce qu'il peut avoir une vue systémique qui lui permet de piloter la congruence. Il faut donc redéfinir le rôle de l'Etat et comprendre sa dynamique d'évolution. La seconde partie de notre hypothèse est qu'il ne pourra accomplir cette mutation que s'il sait lui-même la réaliser au niveau de ses organisations.

Joël Mokyr (2003) identifie quatre leviers technologiques : Générer des connaissances nouvelles, évaluer le coût d'accès à ces connaissances, inciter ou provoquer l'innovation, et diffuser cette innovation. En ce sens, la combinaison de l'évolution de la technologie et de celle de l'Etat peut être un puissant accélérateur d'innovation. Dans la négative, le progrès s'arrête. Ces interactions évoluent dans des espaces de phase qui déterminent le sentier technologique: dès lors, c'est le processus de coordination lui-même qui est la variable essentielle pour comprendre la trajectoire, les crises exprimant le manque de synchronicité.

Il peut en résulter un décalage entre évolution de l'Etat et évolution de la technologie. Il peut avoir deux origines : la première est chronologique, dans la révolution technologique actuelle, l'Etat est touché plus tard par les technologies de l'information qui ont en premier atteint les modes de production des entreprises (Schick 1999)^{vii}. La seconde est plus problématique, c'est l'inertie des institutions publiques. Le rétablissement de la synchronicité ouvre un espace pour les stratégies de compétition entre nations : celles qui sauront le mieux gérer l'évolution de leur Etat, tant dans sa dimension institutionnelle que bureaucratique, sauront mieux jouer de la croissance northienne qu'apporte l'innovation institutionnelle, et donc creuser l'écart. Dès lors la question est : l'Etat se met-il en position d'apprendre pour se transformer ? Qu'en est-il de ses organisations ?

En ce sens, le management public pose trois questions fondamentales : celles de

- l'évaluation de l'efficacité d'une politique publique,
- de la productivité,
- et de l'efficacité des processus qui la produisent^{viii}.

Ces deux dernières questions sont du domaine de la gestion, du domaine du quantifiable par des ratios, des analyses comparatives des processus et du management de la qualité. Les questions fondamentales du pilotage stratégique des politiques publiques sont d'un autre ordre : juger de la pertinence d'une politique et de son efficacité est du domaine du jugement, du non-quantifiable. La décision procédera ici du niveau d'acceptation du risque par la société. Cela procède d'une vision du bien commun, des valeurs, de la définition des priorités.

Aucun ratio de gestion ne peut et ne doit répondre à cette question qui procède de la philosophie politique. Notre propos est de bien tracer la ligne de démarcation entre ces deux domaines. Nous montrons que les organisations sont capables d'apprentissage et que le manager public sait tirer, lorsque les conditions lui sont favorables, le meilleur des acquis du management privé au service des objectifs non monétisables du management public.

De ce fait, le politique ne peut prétexter une incapacité à évoluer du secteur public pour justifier la carence de sa propre dynamique au niveau institutionnel. Confrontées aux crises ou à l'interpellation du public, les organisations publiques sont donc capables d'évolution et d'intégrer rapidement les acquis managériaux du secteur privé et de les adapter à la complexité du secteur public.

Ainsi, nous montrons ici le réel décalage aujourd'hui en France entre l'évolution de l'Etat et l'évolution de la technologie ; du même type que celui que rencontré aux Etats-Unis dans les années 1980, issu d'un Etat trop lourd intervenant tous azimuts, sans pouvoir atteindre la bonne cible au bon moment. En outre, nous montrons aussi que ce décalage n'est pas dû à une incurie structurelle dans les organisations publiques.

Le management public est donc une discipline complexe, faisant appel à un champ disciplinaire plus vaste que celui des entreprises. Il partage avec lui les sciences de gestion : management des organisations, dynamique des systèmes complexes, gestion de la technologie et de l'innovation, mais il va au-delà en termes de compréhension de l'évolution des sociétés. La stratégie des organisations publiques doit donc intégrer les sciences de modélisation des systèmes complexes pour parvenir à rendre lisibles, dans certaines limites, les chaînes causales entre les dispositifs et leurs impacts en intégrant toutes les dimensions – économiques, sociales, politiques, culturelles... - du problème.

In fine, c'est au politique, et à lui seul de prendre la décision stratégique au niveau institutionnel. Les grandes décisions politiques ne répondent pas à une demande sociale exprimée et même peuvent aller à son encontre. Lorsqu'un cycle technologique atteint sa phase de maturité, il est du devoir du pouvoir politique de gérer le processus de « destruction créatrice » et de préparer l'abandon des technologies et industries obsolètes en investissant dans l'avenir. Or, nous avons vu qu'à ces technologies étaient attachés des intérêts établis qui sont une résistance au changement.

Un Etat fort n'est pas forcément un Etat gros. C'est beaucoup plus un acteur de l'évolution qui sait nouer des relations avec les autres acteurs qu'un gestionnaire direct. C'est un changement important par rapport à l'Etat interventionniste du quatrième cycle technologique. On attend désormais de lui d'agir en co-évolution avec les partenaires de l'action publique, que son organisation soit agile, souple et évolutive. Les grandes entreprises ont été capables d'une telle évolution : l'Etat, en tant qu'organisation, doit se le permettre, il est d'ores et déjà capable d'action intentionnelle, et donc d'avoir une vision stratégique propre. La compétence clé de l'Etat est donc sa capacité à concevoir une architecture d'institutions, d'acteurs et d'organisations, qui soit la plus agile et évolutive possible (Aoki 2001)^{ix}.

2- NEW PUBLIC MANAGEMENT ET GESTION DE CRISE : CAS D'APPLICATION

De fait, le changement apparaît comme particulièrement difficile dans des services publics pour au moins deux raisons : La gestion est bicéphale entre personnel managérial et politique et il existe un manque de rétroaction du marché qui puisse informer l'organisation sur disparité entre les services qu'il fournit et attentes publiques.

Deux pays ont pris conscience très tôt de cette nécessité de management du changement, et ont appliqué, non sans conséquence, les techniques prônées par l'école du *New Public Management*. Ce dernier n'a pas permis l'intégration escomptée des nouvelles technologies dans les pays qui en ont été les leaders au début des années 1990, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne. Ces pays ont commis l'erreur de traiter la technologie uniquement comme une ressource exogène, alors qu'elle est un prétexte à une démarche de transformation organisationnelle de grande ampleur par le développement de capacités endogènes. En se focalisant sur les ressources exogènes, le NPM est passé à côté du puissant levier de modernisation par la transformation endogène de l'administration. Le projet du NPM d'appliquer les mécanismes du marché au fonctionnement de ces administrations a ainsi donné des résultats décevants en termes de coûts et de performance. Ces principes n'ont donc pas permis aux administrations publiques d'intégrer le nouveau paradigme technologique.

Pire, ce centrage sur la rationalité interne a perdu de vue la cohérence d'ensemble et augmenté les coûts de transaction. L'expérience anglaise s'est traduite par une prolifération d'agences autonomes sans aucun pilotage de la part du gouvernement central. Entre 135 et 200 agences se sont vues déléguer non seulement la production de services publics mais également la production réglementaire de second niveau, au nom du principe NPM « laisser les managers manager ». Par ailleurs, Hood (2000) montre que depuis 1975 le coût total de production de réglementation a plus que doublé, les effectifs des organisations régulatrices ont cru de 90%. Non seulement l'émiettement des centres de pouvoir a accru les coûts de transaction en cloisonnant les administrations, mais encore le coût des audits et des organismes et de médiation avec les citoyens a été supérieur au bénéfice procuré. Le bilan est du même ordre pour la Nouvelle-Zélande, qui en 2001, comptait plus de 40 ministères pour une population de 3,5 millions d'habitants.

L'autre erreur concrète du NPM – qui est en fait au coeur de son projet - est de dépolitiser la gestion publique. Tout en se refusant à réduire le management public au management d'entreprise (Osborne et Gaebler, 1992), il préconise le « gouvernement entrepreneurial ». Il s'agit de rendre les managers publics plus efficaces en empruntant au secteur privé des techniques qui ont fait leurs preuves (Gow et Dufour, 2000). Pour Pierre Aucoin (1995), il est la prolongation de l'idéologie néolibérale en vogue depuis 1979 en Grande-Bretagne, puis après 1981 aux Etats-Unis, avec une extension progressive à l'ensemble des pays développés^x. En somme, la logique du NPM était uniquement centrée sur l'efficacité et n'a pas permis d'apprentissage organisationnel.

Les quatre études de cas que nous présentons ici nous permettent de donner, par opposition à ce courant de pensée des années 90, une autre vision du management du changement dans les organisations publiques. En effet, l'incitation au changement et la stratégie mise en œuvre pour y parvenir implique la compréhension de l'étape appropriée pour orienter le processus de transition vers un état supérieur d'équilibre. Le rôle des crises dans les processus de changement est étudié depuis longtemps (Midler, 1995), mais jamais exploré avec précision dans le scénario global de la transformation organisationnelle. Ce n'est que très récemment, dans l'étude menée par C. Perez (2003), qui renouvelle la description des cycles de Kondratiev comme base de l'évolution technologique, et que chaque cycle constitue un nouveau paradigme. La crise est en ce sens une étape fondamentale de ces décalages de paradigme et la gestion de crise devient dès lors aujourd'hui essentielle pour piloter la transition vers une véritable société de l'information.

Précisons que la gestion de crise cyclique est un concept différent du management par la crise que nous étudions. La littérature sur le sujet est assez explicite et précise pour que nous y fassions directement référence (Shrivastava 1993, Forgues 1993). Il paraît utile de rappeler également que notre approche, concentrée uniquement sur la sphère publique, fait volontairement abstraction d'une étude parallèle dans le champ de l'entreprise privée. Non que l'objectif ici soit d'ignorer la pertinence de ces études antérieures, mais par soucis de clarté et du fait de la spécificité avérée des organisations du champ public -intérêt général, non-exclusivité, non-rivalité- (Keramidas 2005), nous ne sommes pas convaincus qu'une comparaison directe avec des recherches sur le domaine privé propose ici un apport significatif.

La crise accueillie, la BNF :

La Bibliothèque Nationale de France (BNF) est le fruit d'un grand projet où l'effet d'affichage politique et de prestige a prévalu sur la recherche de fonctionnalité et de création de valeur sociale. Le service rendu aux lecteurs s'est vite montré déficient. Les conditions de travail n'ont pas été prises en compte dans la conduite de l'investissement et, notamment, le système d'information est apparu comme une machine de guerre contre des personnels provenant de cultures organisationnelles différentes, entraînant un conflit social majeur en 1998.

Ce projet pourrait être un archétype du projet « façonné pour échouer », mais a pu être remis sur les rails par la mise en place d'une démarche stratégique.

En conséquence, la crise provient de la mauvaise gestion technique classique du projet due à la prédominance de l'arrogance politique et technique, de l'absence de maîtrise d'ouvrage et d'une maîtrise d'œuvre laissée à son goût pour la sophistication technique. Elle aurait pu être un échec complet, imposant de nouveaux investissements ... Mais les bibliothécaires déclenchent (en 1998) une grève générale ce qui crée une opportunité de changement.

En 1999, l'équipe dirigeante met en place une délégation à la stratégie dont la mission la plus immédiate est de sortir de la crise. Des groupes de travail, composés de l'administration et de représentants du personnel, se forment afin d'identifier les problèmes les plus urgents.

Les deux objectifs sous-jacents du Projet d'Etablissement sont de :

1. **Gommer les antagonismes**, en créant un système de communication interne et un environnement de travail jusque-là absents.
2. **Assurer une gestion de sortie de crise cohérente**, en redéfinissant clairement la stratégie et les missions de la BNF.

Le **projet d'établissement** va permettre de fédérer les personnels et d'ouvrir la bibliothèque sur l'extérieur, de mobiliser l'encadrement et de clarifier la mission de l'établissement avec les tutelles et l'ensemble des parties prenantes.

Des groupes de travail sont mis en place dans tous les départements. Ultérieurement, ils intégreront des lecteurs et des représentants de la profession. Le caractère participatif de ce processus, au sein d'un conseil de projet, va permettre de casser l'image arrogante de l'établissement et l'ensemble des propositions va permettre de dégager les objectifs stratégiques.

La stratégie de sortie de crise a donc consisté en un double mouvement participatif :

Une élaboration ascendante de la stratégie qui associe largement les parties prenantes à l'élaboration du projet d'établissement, qui sera légitimé par le contrat avec le ministère de tutelle.

Un déploiement descendant de conception d'un système de pilotage opérationnel à partir du projet d'établissement.

Au final, le bilan global est largement positif :

De grandes avancées ont été réalisées, notamment **dans le domaine social** (les relations et le climat de travail général sont bien meilleurs, les antagonismes sont moins visibles, le personnel a bien vécu le changement, des progrès significatifs sont à noter dans le domaine de la formation...), dans **l'ampleur et la qualité des services offerts aux publics** (comme en témoigne l'augmentation significative du taux de fréquentation de la BNF, tant par les chercheurs que par les étudiants), ainsi que dans **la gestion de la numérisation de la bibliothèque** ;

La méthode suivie tout au long de ce processus a également été une composante déterminante de l'amélioration de l'environnement de la BNF : le fait d'avoir opté pour **une concertation**, d'avoir été à l'écoute des attentes et revendications d'un grand nombre d'acteurs et des parties prenantes de l'établissement a permis de rétablir un climat de confiance, **la définition claire des objectifs, l'implication de la majorité des agents de la BNF dans le changement** et le suivi régulier des avancées du projet ont permis de donner une ligne directrice claire aux personnels de l'établissement .

La crise fortuite: la ville de Charlotte, Caroline du Nord

La ville de Charlotte en Caroline du Nord (Etats-Unis) se considère aujourd'hui^{xi} comme une « organisation stratégique » dont la gestion est orientée vers des résultats. Le point de départ n'a rien de systématique ni de conscient. Ce fut une crise budgétaire classique où la ville a dû apprendre à faire « *plus avec moins* » en recourant à quelques principes de base du management. A posteriori, les animateurs de la réforme considèrent que le facteur clé de succès a été de définir une nouvelle vision pour Charlotte et de mobiliser le personnel autour de l'alignement de l'organisation sur cette vision.

En 1991 et 1992, l'Etat de Caroline du Nord ne donne pas de crédits à la ville (9,4 M\$) et Charlotte entre en crise budgétaire. Cette crise sera le *momentum* pour enclencher la transformation de l'organisation municipale. Les recrutements et certains services sont gelés. L'organisation de la ville doit être allégée, axée vers les citoyens, décentralisée, compétitive, intégrant rapidement les innovations technologiques, et orientée vers les résultats par la pratique du pilotage stratégique. Les citoyens réclament alors un nouveau rôle du gouvernement municipal envers la communauté des citoyens, un meilleur développement économique, des services plus compétitifs en matière de coûts et de qualité, une véritable performance de l'organisation.

Neuf unités opérationnelles seront définies : transports aériens, transports terrestres, ingénierie et gestion immobilière, incendie, police, ordures ménagères, polices et « utilités » (services divers), et 4 fonctions support : budget et évaluation, ressources humaines, services aux entreprises, finances. Les équipes deviennent autonomes et capables de prendre les décisions opérationnelles les concernant directement. On passe alors d'une logique budgétaire à une logique d'organisation. La mission définit la raison d'être d'une institution. Pour Charlotte « *Public service is our business* », le service public est notre métier. En 1995, la ville franchit une étape supplémentaire dans son dispositif de pilotage stratégique en adoptant, avec l'aide Norton et Kaplan, le tableau de bord prospectif, qui sera structuré autour de 5 thèmes stratégiques .

L'objectif fonctionnel du TBP est ici du même ordre que celui de la LOLF en France : permettre un véritable pilotage stratégique par les élus en simplifiant la mesure des impacts et en rendant visible le lien avec la décision budgétaire.

La crise bienvenue : l'Office National des Forêts

En 1998, l'ONF doit se doter d'une nouvelle ligne stratégique : d'une part, se conformant aux objectifs de la gestion durable des forêts, et d'autre part, gagnant en productivité sur un marché s'ouvrant à la concurrence. Le problème est alors de développer une culture commerciale parmi des employés. En 1998, un plan stratégique est donc adopté, mais qui ne rencontre pas l'adhésion du personnel. La tempête de décembre 1999 va accélérer le processus en bouleversant le modèle économique de l'Office : l'excédent d'exploitation provenant du domaine de l'Etat disparaît, ne permettant plus de compenser les pertes

d'exploitation sur le domaine des collectivités locales. L'objectif, formalisé par un contrat avec la direction du budget, est de revenir à l'équilibre en 2006. Trois domaines de progrès sont identifiés : La définition des prévisions de récolte, l'identification des gains de productivité possibles, et la définition des marges de développement au regard des besoins de financement.

Durant l'été 2001, un schéma directeur de l'organisation des services est publié. La définition des objectifs est réaliste et négociée et gérée comme un outil pédagogique pour comprendre le nouveau modèle d'activité. La décentralisation du fonctionnement permet d'introduire la notion d'efficacité économique et la contractualisation permet d'apprendre en faisant. Sans la tempête, il aurait fallu suivre un schéma de développement incrémental de reingénierie des processus, cela aurait été sans doute moins efficace, moins radical et moins rapide. La gestion des suites de la tempête a provoqué une intense mobilisation au sein de l'office qui a provoqué une réelle prise de conscience de la réalité économique et des coûts de gestion.

La conjugaison de la crise et de la logique contractuelle a permis de réévaluer les relations avec les collectivités locales : les conditions financières des prestations ont été rééquilibrées, une comptabilité analytique introduite et les collectivités se sont au final montrées très favorables à la réforme. Il a pu être tiré profit ici de la crise parce que le modèle de changement stratégique préexistait dans la tête de l'encadrement. Mais sans contrôler la crise comme incitation au changement, ce bénéfice n'aurait sans doute pas existé.

La crise provoquée : la police de New York

La réforme de la police de New York offre une illustration d'un changement radical, de la conception de la politique à la transformation de l'organisation. Au-delà d'un changement de politique, la réussite de cette réforme et ses résultats spectaculaires sur la sécurité reposent sur une révolution managériale au sein du département de police (NYPD), portée par un leader visionnaire, William Bratton. Lorsque ce dernier prend la direction du NYPD en 1994, il succède à un style de management très différent principalement centré sur la lutte contre la corruption. L'erreur était évidente : ne pas s'appuyer sur l'engagement du « flic de rue », les innovations provoquant par la même une scission entre traditionalistes et innovateurs.

A son arrivée, Bratton, qui était un adepte de la vogue du reengineering de cette époque, adopte une démarche stratégique innovante : forte direction stratégique du sommet accompagnée d'une forte décentralisation de l'initiative et de la mise en œuvre. Il prend

conscience que ce changement ne peut se faire « top-down » et qu'il doit impliquer le « flic de rue ».

Un jour avant l'entrée en fonction de Bratton, un incident permet de lancer le processus de réforme^{xii}. La nouvelle mission est fixée : « Réduire le crime, la peur et le désordre », en organisant une refonte de toute l'organisation, la reingénierie du NYPD et le développement du pilotage stratégique à l'aide d'un outil, le CompStats^{xiii}. Après un mois de présence, de nombreux responsables sont remplacés par des cadres intermédiaires représentatifs d'une culture d'innovation et de prise de risque.

L'objectif pour 1994 est la réduction du crime de 10%. 12 équipes de réingénierie sont mises en place, impliquant 300 personnes à tous les niveaux de l'organisation. 600 propositions en sont issues dont 160 seront mises en œuvre. Chaque commissariat doit établir son nouveau plan de progrès. Des focus-groups sont créés pour faire remonter du terrain les informations nécessaires ... Il va ressortir de ce processus dix thèmes stratégiques définis.

CompStats est devenu un outil de management, il va également devenir un outil de communication au vu des résultats probants issus de la stratégie de Bratton. Progressivement, il devient un indicateur essentiel de la performance : sept à dix *compStat meetings* par an permettent de compléter les données quantitatives par des données qualitatives et de confronter les stratégies aux résultats obtenus. Le CompStats a permis de passer d'une organisation faiblement managée à une organisation basée sur un management décentralisé avec une direction stratégique forte du sommet (O'Connell, 2001).

En somme, la réforme du NYPD est l'application pratique des principes clés de management suivants :

- le leadership stratégique du dirigeant jouissant d'un mandat politique clair ;
- la rupture avec un passé lourd et le remplacement de hauts responsables ;
- la mobilisation de l'ensemble des personnels ;
- la décentralisation des responsabilités opérationnelles ;
- le développement de l'imputabilité à tous les niveaux ;
- le recours aux systèmes d'information pour développer le pilotage stratégique ;
- une politique active de communication de la performance ;

Trois conclusions peuvent être tirées de ces analyses de cas concrets :

- Les crises peuvent et doivent être pilotées pour être des opportunités de changement.

Ainsi, c'est la conduite des dirigeants à la BNF qui a permis le changement, permettant à la crise d'impulser le processus d'organisation d'innovation.

- Faire de ces crises des opportunités de changement repose sur les capacités managériales et les marges de manœuvre des dirigeants. C'est la qualité du couple politique exécutif formé par Bratton et Giuliani qui crée les conditions du succès de la réforme du NYPD. Le conseil municipal de Charlotte a eu une vision prospective développement de son territoire et du rôle de son administration. À l'ONF, le nouveau modèle préexistait dans les modèles mentaux des managers et a été concrétisé par l'usage, dans la relation des agents de l'Office avec ses partenaires.

- Si la question « quoi » de la finalité stratégique est essentielle, la question « comment » l'est beaucoup moins. Il n'y a que dans le cas du NYPD que les managers avaient une vision claire de la méthode. Dans les autres cas, l'apprentissage a été empirique en adaptant des méthodes sur étagères comme le tableau de bord prospectif de manière plus ou moins explicite.

Le trait commun à ces trois crises est la sortie par le haut, par une ambition stratégique qui mobilise l'ensemble de l'organisation et enclenche un processus d'apprentissage.

3- LA CRISE COMME LEVIER D'INNOVATION PAR LES USAGES : LE CAS SESAM-VITALE II

Les organismes publics ont la capacité de changer dans la mesure où la crise devient une occasion endogène d'innovation organisationnelle. Freeman et Louça (2000, p.59) font le parallèle avec l'entrepreneur schumpétérien qui endogénise une possibilité d'innovation apportée par l'évolution externe. Pour eux, le changement se produit quand l'entrepreneur traite la crise de façon endogène (Mokyr 1998)^{xiv}, comme une opportunité d'innovation. Cet entrepreneur peut être un chef charismatique tel que Bratton dans le cas de NYPD. Dans les autres cas, les équipes de gestion ont assumé l'esprit d'entreprise. Cet esprit d'entreprise se traduit par la création de valeur pour le bien commun et dans un nouveau consensus de techniques de gestion. Dans tous les cas étudiés, si la crise a créé le momentum, c'est l'introduction des technologies de l'information dans les processus organisationnel de l'organisation qui a stimulé ce processus d'innovation.

L'innovation est un thème récurrent des discours managériaux actuels. Pour Rogers et Schoemaker (1971), l'innovation est une idée, une pratique, un artefact matériel possédant un attribut de nouveauté qu'il soit matériel ou intangible. Il est alors pertinent, comme le fait remarquer Daft (1978), de se demander par rapport à quoi. Dans l'analyse économique classique, l'innovation est synonyme de progrès technique. Elle est donc réduite à une dimension technique. Schumpeter (1999) propose au contraire de distinguer formellement l'invention de l'innovation. La première fait partie du domaine des techniques alors que la deuxième est sanctionnée ou plutôt validée par le marché. L'innovation est alors nécessairement la première introduction d'un produit ou d'un procédé absolument nouveau par rapport à toutes les pratiques existantes.

L'innovation n'est donc pas seulement l'invention technique : elle est *techno* (la technique) – *logique* (la connaissance). Sa réussite commence par le développement d'une nouvelle base de connaissance, ce qui peut se faire soit empiriquement (le *learning by doing*) ou de manière déductive (par la gestion du retour d'expérience), comme le montre Joël Mokyr (2002). Pour Zaltman, Duncan et Holbeck (1973), le processus est créatif et unique. Le terme est associé ici à celui de conception. De nombreux gestionnaires et sociologues, qui perçoivent cette première approche comme restrictive, ont souhaité proposer une vision plus fine des phénomènes sociaux, notamment par une compréhension plus approfondie des processus internes à l'organisation. L'innovation est alors définie comme l'apparition d'un élément nouveau pour l'unité d'analyse considéré. Ainsi Zaltman et al. (1973) proposent la définition suivante : l'innovation est n'importe quelle idée, pratique ou artefact matériel perçu comme nouveau pour l'unité d'analyse qui l'adopte. Van de Ven (1986) adhère à cette approche élargie en la définissant comme le développement et la réalisation d'idées nouvelles par des individus qui, dans le temps, s'engagent avec d'autres dans un contexte institutionnel donnée. L'innovation est donc un produit ou un service pour la première fois utilisée par les membres de l'organisation. Von Hippel (1994) va montrer que les usagers peuvent non seulement réinventer l'innovation lors de sa phase d'implémentation, mais aussi qu'ils peuvent l'inventer tout simplement par l'usage. En se basant sur des études de cas dans diverses industries, il va montrer qu'il existe une catégorie particulière d'usagers (lead users = usagers de pointe) qui du fait de leur position, de leurs besoins ou de leurs informations (ou des trois à la fois) sont souvent à même de devancer la recherche, ou d'anticiper le marché.

Le cas de la carte Sesam-Vitale II nous propose une analyse de la crise comme opportunité d'innovation organisationnelle et institutionnelle^{xv}. En effet, par l'usage, une innovation va permettre à la technologie de trouver une place qui n'est qu'exceptionnellement celle que son inventeur lui destinait. La première version de la carte Vitale contient les données administratives relatives à l'assuré et aux bénéficiaires. Elle permet aux professionnels de santé de prendre compte immédiatement les droits de l'assuré et de créer une Feuille de Soins Electronique (FSE) lors d'une consultation. Elle est diffusée depuis le mois de juin 2001. La rapidité et l'efficacité sont sans commune mesure avec les techniques précédentes. Une seule carte professionnelle (CPS) est désormais adaptée pour traiter l'ensemble des patients.

Les obstacles engendrés directement dans la mise en œuvre du projet Vitale ont été de **deux types** :

- **Des réactions vives de la part des usagers** ; la plupart du temps liées à une incompréhension du système et traduite par un refus d'utilisation et une mauvaise utilisation de la carte. Dans la grande majorité des cas, des collectifs étaient créés pour lutter contre la mise en place de la carte vitale. Carte Vitale et vies privées / Carte vitale et libéralisme économique sont des termes utilisés pour dénoncer un double rôle de ce procédé accusé de « flicage ». La Sécurité sociale est accusée de « fichier » les patients en se servant de données personnelles. L'utilisation de deniers publics à cet égard ne fait qu'aggraver la situation^{xvi}.

- **Certaines actions d'annulation du projet seront issues de la sphère publique elle-même** : Lettre ouverte à l'Ordre des pharmaciens, aux syndicats de pharmaciens et de médecins, aux pharmaciens d'officine ... Le Conseil Supérieur des Systèmes d'Informations de Santé livre, dans son rapport d'activité en 1998, ses inquiétudes quand à la mise en place de ce projet. C'est ainsi le début d'une prise de conscience managériale et la condition sine qua non de l'adaptation de l'organisation publique à son environnement changeant. Dès 1997, le Conseil avait indiqué que Vitale 1 et le lancement du Réseau Santé Social devaient être envisagés comme des étapes dans un processus de longue haleine. A ce titre, il avait exprimé ses préoccupations quant à la conduite du déploiement de SESAM-Vitale. La plupart d'entre elles ont trouvé leur écho dans le rapport de la Cour des Comptes, relevant entre autres les retards accumulés dans le développement du projet, l'obsolescence technique des premiers composants, une insuffisante clarification de la maîtrise d'ouvrage certes consentie à la CNAM, des imprécisions sur le contenu précis des informations médicales (VIM), un manque d'évaluation des risques globaux en matière de sécurité, une politique de communication trop centrée sur SESAM-Vitale, le caractère tardif de la présentation du

projet dans une politique globale d'informatisation, la sous-estimation du temps nécessaire à l'appropriation progressive du système par les professionnels...

Le projet Sésam Vitale est donc assimilé globalement à une offensive du libéralisme économique, à un viol du secret médical, de la vie privée d'une part, et à un outil mal adapté et peu fiable d'une autre, au point de recevoir en 2001, le *Big Brother Award*...

S'ajoutent aussi l'inquiétude et l'incompréhension des professionnels de la santé. Pour ces derniers, le projet est vécu comme une obligation, un travail supplémentaire, un moyen de renforcer les contrôles des caisses. Ainsi, ces professionnels estiment n'avoir pas été suffisamment associés, dès le départ, à la définition et à la conception d'un système dont ils sont les principaux acteurs. Ce point de vue, de même que le constat qui précède, recueille aujourd'hui l'assentiment de personnalités ayant conduit des investigations dans ce domaine, et qui ne le partageaient pas nécessairement au départ.

Il en est ainsi de la mission parlementaire sur l'informatisation du système de santé, dont le Président, le docteur Jean-Paul Bacquet, indiquait récemment qu'il ne fallait pas arrêter la mise en place du dispositif actuel, mais associer les professionnels de santé afin de rendre le système plus performant. Le Conseil estime toujours que l'échec de ce projet perturberait durablement l'informatisation du secteur de la santé. En outre, il créerait une difficulté majeure pour l'Assurance Maladie et entraînerait de ce fait des répercussions sur l'équilibre économique du dispositif tout entier. Le système est issu de plusieurs étapes clés. Elles ont pour élément commun d'améliorer tant la praticité du système pour les professionnels, que la sécurisation des données. On constate qu'elles répondent à chaque fois à posteriori aux critiques émises par les usagers professionnels. Egalement, à l'heure du prochain lancement de la carte vitale II, il convient de s'interroger sur la façon dont va être géré l'intégration de données plus complètes et sensibles sur les patients.

Alors que va être renforcé ce caractère informatif et la possibilité de croiser les données, se pose de manière plus aigüe le risque de percevoir la carte vitale comme un fichier de contrôle dans l'utilisation. Ainsi, cette innovation peut être considérée d'un point de vue technique comme une réussite, mais le manque d'implication des professionnels de santé, dès la création du processus, et les défauts de communication au public, ont automatiquement conduit à des dysfonctionnements quant à son acceptation et son utilisation.

Comme les quatre autres cas présentés plus haut, cette crise de management de projet conduit de fait à une innovation stratégique : le projet Sesam-Vitale II. La seconde génération de cartes Vitale proposera encore plus de données relatives à l'histoire médicale du patient. En

termes d'objectifs assignés par les commanditaires et les organismes associés au GIE, le système carte vitale II devrait contribuer à la meilleure prise en charge médicale mais aussi permettre une meilleure automatisation, offrir aux médecins une information plus rapide, permettre l'accès des praticiens à des outils d'aide au diagnostic et à la prescription, à des bases de connaissance, à des référentiels sur les protocoles thérapeutiques, et faciliter les échanges entre professionnels de santé par la mise à disposition d'une messagerie sur le réseau santé social.

La crise du projet Sesam Vitale I aura donc été utile car porteuse d'enseignements utilisés pour piloter Sesam Vitale II. L'histoire nous dira si les préconisations des professionnels et des usagers ainsi que les choix politiques qui en découlent, ont été le fruit d'une réflexion basée sur les échecs passés. En d'autres termes, est-ce que l'échec partiel de Vitale I peut être créateur de résilience organisationnelle ? (Bout, 2004) Par l'implication des différents acteurs dans le processus d'innovation, le projet devient une véritable innovation par les usages : **c'est sur le terrain de l'usage que se gagne la bataille de l'innovation.**

Le projet Sesam-Vitale II est innovant. Il propose une modification à la fois technique et éthique de la gestion des données des citoyens concernant leur santé ; et il tient compte dans le même temps, des avis contraires des principaux acteurs concernés (médecins, publics, institutions...voir plus haut) Ce projet, dans le sens de notre recherche, force la sphère publique à s'adapter pour rester pertinente. En ce sens, une crise provoquée, ou contextuelle, est un outil essentiel à l'acceptation du changement.

Il est dès lors utile de rappeler, pour éviter toute incompréhension, l'existence évidente d'un lien étroit entre les phénomènes de crises (et management de crise), et processus d'innovation.,

Une crise passée et porteuse d'enseignement permet d'enrichir la base de connaissance de l'organisation et du management et donc de prévenir la crise future. Ici, c'est une approche interactionnelle entre l'innovation elle-même et l'usage que l'on en fait qui est en elle-même une innovation dans la gestion du projet et qui peut permettre de prévenir la crise.

En somme, l'innovation est, dans notre propos, étroitement liée au management des crises et à la sortie de crise par la stratégie et l'innovation organisationnelle.

L'usage est donc un levier important de la création de valeur et sa prise en compte est un point de passage obligé dans la réflexion sur la création de valeur par les systèmes d'information. C. Perez montre, une fois quittée la phase d'exubérance financière qui soutient le foisonnement de technologies nouvelles, que l'innovation entre dans une logique d'intégration de ces technologies : ne survivent que les innovations qui s'intègrent dans les systèmes existants en leur apportant de nouvelles possibilités de performance. Il s'ensuit alors un cycle vertueux d'apprentissage par l'usage qui permet à l'innovation de développer pleinement son potentiel. C'est justement le cas de Sesam-Vitale II.

CONCLUSION

Notre hypothèse sur le décalage entre évolution de l'Etat et évolution de la technologie est précisée : dans la gestion de ses organisations, il n'y a pas retard d'une évolution culturelle managériale mais décalage dans l'exposition aux mutations de l'environnement. Une fois exposées, les organisations publiques révèlent des capacités de mutations similaires aux organisations du secteur concurrentiel, tout en étant capables de gérer la complexité inhérente à leur modèle d'activité.

C'est donc bien le leadership stratégique du politique qui est en cause.

De l'ensemble des expériences réalisées, on peut retenir que le succès d'une démarche stratégique dans les organisations publiques repose sur trois facteurs :

- L'implication d'une direction politique.
- L'évolution de la culture des managers publics en intégrant les données du nouveau paradigme socio-économique.
- Une démarche apprenante qui fasse une large place aux projets pilotes et à l'initiative des gestionnaires.

La clé de succès de la réforme est donc dans la capacité à conjuguer deux stratégies, celle de la gestion et celle de la création de valeur^{xvii}. Le risque d'échec réside dans la primauté, par inertie sociologique, de la logique gestionnaire sur la logique stratégique. Comme le dit fort bien Peter Knoepfel (1999), si l'on n'assujettit pas la logique de gestion à la logique stratégique « un haut degré de rationalisation interne de l'administration et, par là, un faible coût de l'activité étatique ne conduisent qu'à un activisme bureaucratique vide de sens aussi

longtemps qu'il ne produit aucun effet ou des effets non voulus. L'attestation d'un traitement efficace des procédures administratives ne peut constituer une fin en soi pour l'Etat. L'enjeu est donc bien la sortie du paradigme rationaliste et gestionnaire pour entrer dans la dynamique évolutionniste des systèmes complexes, reposant sur l'apprentissage par essais et erreurs.

Cela suppose une évolution en profondeur des modèles managériaux, comme le Canada l'a fait en préconisant explicitement l'abandon du modèle « command and control » dans l'administration. Le rapport de l'OCDE « repenser le leadership » relève que les uniques qualités de direction ne suffisent plus à relever les défis du futur (OCDE 2001). Les modèles mentaux de l'ancien paradigme étaient basés sur le déterminisme et les recettes du « consensus de Washington » supposaient un monde prédictible et mathématiquement modélisable....

Aux modèles verticaux et technocratiques doivent succéder de nouvelles générations de managers capables d'appréhender la complexité, les signaux faibles, gérer les feedback pour soutenir l'apprentissage collectif. De nombreux gouvernements en ont fait une priorité : l'Allemagne, les États-Unis, l'Islande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, et le Royaume-Uni. Le secteur privé a traversé cette phase d'adaptation. Les directions générales ont progressivement développé leurs compétences et intégré les enjeux de la mutation de la technologie. On peut dire aujourd'hui que les directions de systèmes d'information ont perdu leur caractère de fonction support pour être des fonctions stratégiques (Cigref & McKinsey, 2002). Au-delà de ces évolutions de la gestion publique, ce sont certaines pratiques du pouvoir politique qui vont à l'opposé de cette évolution du leadership : La simplification des structures, le nombre de ministères et de cabinets... Cette crise du leadership est aussi une composante de la mutation vers un pilotage par les résultats.

Nous avons montré, dans cette recherche, que les organisations publiques sont transformables. Nous opposons pour cela, à la technique du New Public Management, donc l'échec est avéré, celle de la gestion appropriée des crises, gérées comme opportunité pour enclencher des processus d'innovation organisationnelle. Les différents cas étudiés nous ont permis en outre de tester cette préconisation ainsi que les techniques managériales adéquates pour y parvenir. Ces exemples nous permettent de conclure sur une note optimiste concernant les mutations stratégiques des organisations. Le secteur public français est plus souple que ce que l'on veut croire et surtout, il a la capacité de s'adapter aux mutations de son environnement.

Cette recherche nous permet de conclure plus largement sur le rôle de l'Etat dans ces mutations organisationnelles. La réforme de l'Etat est non seulement nécessaire mais possible. Notre approche permet de sortir du faux dilemme habituel : même dans un modèle de marché, ouvert à la concurrence et hautement compétitif, le rôle de l'Etat est essentiel comme architecte institutionnel au service du bien commun. La troisième révolution industrielle, tout comme les précédentes, ne peut développer tous ses fruits sans un cadrage institutionnel par l'Etat.

Parallèlement, l'évolution de l'Etat n'est pas fatalement entravée par l'importance de son organisation et des services publics qu'il gère. Au niveau organisationnel, le secteur public, bien que d'un management plus complexe que le secteur privé est parfaitement capable d'évolution. Enfin, le développement du management public comme discipline autonome, qui sait tirer les meilleurs enseignements du management de l'entreprise mais va bien au-delà en englobant l'ensemble des sciences sociales, est justifié et nécessaire compte tenu de la complexité spécifique du domaine. Mais il ne saurait en aucun cas se substituer à la direction politique de l'Etat comme a tenté de le faire le courant « managérialiste » principalement incarné par le New Public Management.

Le levier de la réforme de l'Etat est donc de remettre la politique aux commandes. Dans ce sens, des mutations du management des organisations publiques en France, exprimées notamment à travers la LOLF (nouvelle Loi Organique sur les Lois de Finance) intervient après un mouvement continu de modernisation de la gestion publique. Les libéraux y sont confrontés à l'échec de la privatisation et le lobby étatiste est incarné par quelques organisations radicales dont le discours corporatiste est discrédité dans l'opinion publique.

Ce dilemme pose une question de fond : passer d'une logique de moyens à une logique de résultat entraîne nécessairement un bouleversement dans le leadership. Une telle révolution ne peut s'accomplir sans une implication politique au plus haut de l'Etat. Engager le débat sur le rôle de l'Etat n'en est que plus pressant.

NOTES

ⁱ selon la formule de Moses Abramovitz (1986) « Forging Ahead, Catching-Up or Falling Behind ».

ⁱⁱ (NPM), dominant les années 90. Traduction de l'économie néoclassique dans le management public, il n'a pas permis, entre autres, de faire des technologies de l'information un levier de transformation de la sphère publique.

ⁱⁱⁱ Cette approche est déjà présente chez Fernand Braudel « Toute société dense se décompose en plusieurs « ensembles » : l'économique, le politique, le culturel, le social hiérarchique. L'économique ne se comprendra qu'en liaison avec les autres « ensembles », *La Dynamique du Capitalisme*, 1985, Champs Flammarion, p.67-68.

^{iv} Nous adoptons tout au long de cet article l'hypothèse de Joël Mokyr « *Technology is knowledge* » *Gifts of Athena*, 2003.

^v North emploie le terme *inefficient institutions* que nous ne traduirons pas par « institutions inefficaces » pour ne pas introduire la notion de productivité interne.

^{vi} « *Both what organizations come into existence and how they evolve are fundamentally influenced by institutional framework. In turn, they influence how the institutional framework evolves* » (North 1990, p. 5).

^{vii} C'est un point commun à tous les pays développés que relève Allen Schick.

^{viii} Nous prendrons ici appui sur la distinction faite par A Bartoli entre efficacité et efficience, la première étant l'adéquation entre les objectifs et les moyens employés, la seconde faisant directement le lien entre les objectifs et les résultats obtenus.

^{ix} Aoki fait ici le parallèle entre le développement de l'analyse institutionnelle et celui de la conception modulaire des systèmes de conception et de production telle que développée par Baldwin et Clark (2000).

^x Plus encore, il va se prétendre « un nouveau paradigme », terme qui va apparaître dans la littérature (Aucoin, Barzelay, Hood, Osborne et Gaebler).

^{xi} City of Charlotte « Charlotte's roadmap to change and improving performance management », document téléchargeable sur le site internet de la ville, qui fournit également tous les détails du Balanced Scorecard.

^{xii} Un affrontement entre policiers et activistes musulmans.

^{xiii} Compare statistics : comptage statistique en temps réel. Cet outil va permettre l'organisation de réunions hebdomadaires d'évaluation des performances.

^{xiv} A la manière de J Mokyr, nous pensons que traiter la crise de façon endogène revient à faire évoluer le système par l'enrichissement perpétuel de la base de connaissance.

^{xv} Cette étude est le résultat d'une recherche de fond, menée en 2003, en collaboration avec le CIGREF et la CNAM, afin de comprendre les enjeux du projet d'innovation de la carte Vitale II, et ses modifications par les usages.

^{xvi} Certains réfractaires iront même jusqu'à faire un parallèle direct entre le NIR (Numéro d'Identification au Répertoire nationale d'identification des personnes physique, numéro à 13 chiffres) né en 1940 sous le régime de Vichy destiné à l'identification des étrangers ; et le numéro de sécurité sociale.

^{xvii} Nous ne détaillons pas ici, pas soucieux de clarté, les éléments de gestion et de création de valeur dont parlons. Notamment, le lecteur pourra y inclure de stratégie des organisations, de management des systèmes d'information, ou encore, de la capacité à manager les équipes (Keramidas 2005).

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abramovitz M, (1986), "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind". *Journal of Economic History*, 46:2, pp. 385-406.
- Adger W.N, (2000), "Social and Ecological Resilience: are they related? *Progress in Human Geography* 24(3): 347-364.
- Argyris C, Schon D.A, (1978), "Organizational learning: a theory of action perspective", Addison Wesley.
- Aucoin P, (1995), « The New Public Management : Canada in Comparative perspective », Institute for research in Public Policy, Montréal.
- Bartoli A, (2005), "Le management des organisations publiques", Dunod, Paris.
- Barzelay M, Campbell C, (2003), "Preparing for the future", Brookings, Washington D.C.
- Barzelay M, (2001), « The New Public Management », University of California Press.
- Baumard P, (2004), "Les strategies de puissance technologique des nations: de la maîtrise des actifs critiques à la stratégie de dominance" dans "La France a-t-elle une stratégie de puissance économique", Mars 2004, éditions Lavauzelle.
- Baumard P, Benvenuti P, (1998), *Compétitivité et systèmes d'information*, Dunod.
- Borins S, (2001), "Public Management innovation, Toward a global perspective", *American review of Public Administration*, Vol; 31, N°1, March 2001.
- Borins S, (2001), "The Challenge of Innovating in Government" Arlington, VA.: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Bout L, (2004), "Pour une nouvelle approche de la gestion de crise : vers la résilience organisationnelle" colloque du Grefige, Octobre 2004, Nancy "Métamorphose des organisations".
- Bouvier M, (2001), « La loi organique du 1^o août 2001 relative aux lois de finances », *Actualité juridique du droit administratif*, Paris, 20 octobre 2001.
- Bouygard F, (2002), « Intérêts et limites d'une évaluation interne au service de la stratégie publique », communication au congrès de la Société Française d'Evaluation.
- Branscomb L, Auerswald P.E, (2002), "Between Invention and Innovation, An Analysis of Funding for Early-Stage Technology Development", National Institute Of Standards And Technology.
- Christensen T, Laegreid P, (2002), "New Public Management", Ashgate.
- Cigref et McKinsey, (2002), « *L'évolution des relations entre directions générales et directions des systèmes d'information* », disponible sur www.cigref.fr.
- City of Charlotte, (2000), "The Charlotte Story, Public Service is our Business, Charlotte's roadmap to change and improving performance management".
- Crouzet F, (2000), "Histoire de l'économie européenne 1000-2000", Albin Michel, Paris.
- Daft R.L, (1978), «A dual-core of organizational innovation», *Academy of Management Journal*, 21, p. 193-210.
- Forgues B, (1993), « Processus de décision en situation de crise », Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine.
- Fouchet R, (1999), « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politiques et management public*, Vol.17, n° 2, juin 1999.
- Franklin C, (2003), "Why Innovation Fails", Spiro Press, London.
- Freeman C, Soete L, (1997), "The Economics of Industrial Innovation" The MIT Press, Cambridge.
- Freeman C, (1997), "Innovation systems: City-state, national, continental and sub-national", *Mimeo, the Montevideo conference*, University of Sussex, SPRU.
- Freeman C, Louça F, (2000), "As Time Goes By: From the Industrial Revolution to the Information Revolution", Oxford.
- Gow I, Dufour C, (2000), "Is the new public management a paradigm? Does it matter?", *International Review of Administrative sciences*, Vol. 66, SAGE publications.
- Guenoun M, Tiberghien B, (2004), « Décisions territoriales et nouvelles approches organisationnelles : proximités et enjeux », dans Sedjari A. (dir.), *Administration, Gouvernance et décision publique*, Edition L'Harmattan, GRET, p.183-207.

- Hernandez S, (2004), « Evolution du processus de décision et management public territorialisé », dans Sedjari A. (dir.), Administration, Gouvernance et décision publique, Edition L'Harmattan, GREY, p.157-182.
- Heylighen F, (1999), “Complexity and Information Overload in Society: why increasing efficiency leads to decreasing control », The Information Society.
- Holling CS, Gunderson L. and alii, (2000), « Final report of the project Resilience of Ecosystems, Economic Systems and Institutions, », <http://www.resalliance.org>.
- Hood C.C, Scott C.D, “Regulation in Government; Has it Increased, Is it Increasing, Should it be Diminished?”, Public Administration, 78, 2, 2000, pp. 283-304.
- Keramidas O, (2005), « Measure of mobilisation at work: a management by equity - a new philosophy for leadership in public sector organisations », International Journal of Human Resources Development and Management, Vol. 5, No. 2, pp 165-179.
- Keramidas O, Bout-Colonna L, (2005), « Public and Private Partnership : A new way of thinking for health management », International conference on public sector management development, EFMD, Nottingham Business school, 3-4 mars 2005.
- Keramidas O, Tiberghien B, (2004), « Quelle approche de l'équité dans le management territorialisé ? », dans Le Duff R et Rigal JJ, Démocratie et management local, Ed. Dalloz, pp.352-369.
- Keramidas O, (2004), «Gestionnaire et processus de décision publique : de l'égalité à l'équité», working paper n°678, CEROG, IAE Aix en Provence.
- Knoepfel, P, (2001), « Le New Public Management : attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés – une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques » Institut des Hautes Etudes en Administration Publique, Lausanne.
- Knoepfel P, Varone F, (1999), « *Mesurer la performance publique –Méfions-nous des terribles simplifications* », 9^o colloque international de la Revue « Politiques et Management Public ».
- Lagadec P, (1991), « La gestion des crises, Outils de réflexion à l'usage des décideurs », Mcgraw-hill, Paris.
- Maussion C, (2001), Articles parus dans Libération des 08 novembre 1998 et 23 mai 2001.
- Landes D.S, (2000), “Richesse et pauvreté des nations”, trad. Albin Michel.
- Midler C, (1995), « Change with or without crisis », crisis and change seminar n° 16, dec 1995, Ecole de Paris du Management, <http://www.ecole.org>.
- Miller R, Floricel S, (2003), “An Exploratory Comparison of the Management of Innovation in the New and Old Economies “ R&D Management, Vol. 33, pp. 501-525, November.
- Mokyr J, (1998), « Science, Technology, and Knowledge: What Historians can learn from an evolutionary approach », Conference on The Evolution of Science, Santa Fe, May 16.
- Mokyr J, (2002), « The gifts of Athena », Princeton University Press.
- Mokyr J, (2003), “Long-term Economic Growth and the History of Technology”, prepared for the Handbook of Economic growth, edited by Philippe Aghion and Stephen Durlauf.
- North D.C, (1981), « Structure and change in Economic History », WW Norton&Cy.
- North D.C, (1990), (1990), « Institutions, Institutional Change and Economic Performance », Cambridge.
- O'Connell P, (2001), « Using performance data for accountability : The NY city police dp't CompStat model of policy management ». The PWC endowment for the business of government.
- OECD, (1995), “Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD countries”, OECD, Paris.
- OECD, (1996), “Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments”, OECD/PUMA, Paris.
- OECD, (2004), “Institutional efficiency and its determinants: the Role of Political Factors in Economic Growth”, by Sylvio Bormer, Frank Bodmer and Markus Kobler, Paris.
- Osborne D, Gaebler T, (1992), “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Perez C, (2003), “Technological revolutions and financial capital – The Dynamics of Bubbles and Golden Ages”, Ed. Elgar.
- Reix P, (2000), Systèmes d'information et management des organisations, Editions Vuibert, 3^e édition, 430 p.

-
- Rochet C (2003), « Making crisis a momentum for change », Multinational Alliance for Organizational Excellence, Melbourne, Oct 2003.
- Rochet C, (2002), « Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'Etat », La Documentation Française, Paris.
- Rochet C, (2002), "Are Government Agencies a Good Way of Combining Entrepreneurial Dynamism and Public Policy?" The Case of National Public Establishments in France", OECD.
- Rochet C, (2001), « Dynamique industrielle et nouvelles technologies », in présentation de CIGREF 2005, Cigref, Paris.
- Rochet Claude (2003), « Conduire l'action publique, des objectifs aux résultats », Ed. Village Mondial, Paris.
- Rochet C, (2002), « La gouvernance publique partagée », OCDE, Paris.
- Rochet C, (2002), « Education et économie du savoir » in Revue Panoramiques « Education Nationale : des idées à rebrousse-poil », Paris.
- Rogers E, Schoemaker F, (1971), "Communication of Innovation: A Cross-Cultural Perspective", New York: Free Press.
- Schick A, (1999), « Construire aujourd'hui l'administration de demain », Actes du Colloque organisé par l'OCDE, Paris, 14-15 septembre.
- Shrivastava P, (1993), "Crisis theory and practice" , Industrial and environmental crisis quarterly, n 7.
- Schumpeter J, (1911), "Theory of Economic Development", trad. Cambridge 1934.
- Stasse F, (2002), « La véritable histoire de la Grande Bibliothèque », Paris.
- Van de Ven A.H, (1986), «Central problems in the management of innovation», Management Science, 32, p. 590-607.
- Von Hippel E, (2003), « Welfare implications of user innovation », MIT Sloan School of Management.
- Von Hippel E, (2002), "Horizontal innovation networks by and for users" MIT Sloan School of Management, WP 4366-02.
- Von Hippel E, (1994), " "Sticky information" and the Locus of problem Solving: Implications for Innovations", Management Science 40, n° 4.
- Weikart L, (2001), "The Giuliani Administration and the new Public Management in New-York City", Urban Affairs Review, vol. 36, N° 3, January 2001.
- Weikart L, (2003), « Allocations patterns among the New Public Management Mayors », Public Performance & Management Review, Vol. 27, N°1, September 2003.
- Zaltman G, Duncan R, Holbek J, (1973), "Innovations and organizations", Wiley, NY.