

IRES

Document de travail

N° 04.08

**La dépense et la valeur :
L'esprit économique de l'Etat, enjeu politique**

Le cas des musées

Pascal Ughetto (IRES)

Décembre 2004

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| 1. Le <i>new public management</i> : l'esprit économique insufflé à l'Etat..... | 5 |
| 1.1. <i>L'offensive du « nouveau management public ».....</i> | 5 |
| 1.2. <i>De l'esprit gestionnaire à l'esprit économique</i> | 8 |
| 1.3. <i>La valeur comme problème.....</i> | 10 |
| | |
| 2. Les bornes de l'esprit gestionnaire et de l'esprit économique dans les établissements de l'Etat. Le cas des musées..... | 13 |
| 2.1. <i>Un esprit gestionnaire en progrès mais partiel.....</i> | 13 |
| 2.2. <i>Un encastrement politique</i> | 14 |
| | |
| 3. En route vers la valeur ?..... | 18 |
| 3.1. <i>Les collectivités territoriales, Messieurs Jourdain du new public management.....</i> | 18 |
| 3.2. <i>La valeur, une affaire de gouvernance(s).....</i> | 20 |
| 3.3. <i>L'enjeu d'un professionnalisme situé</i> | 23 |
| | |
| Conclusion..... | 25 |
| | |
| Références | 26 |

La dépense et la valeur :
l'esprit économique de l'Etat, enjeu politique. Le cas des musées

*Pascal Ughetto (IRES)**

Pour quoi engage-t-on de l'argent public ? Cette question semble condamnée à être l'enjeu d'une lutte passionnée entre des argumentaires libéraux volontiers provocateurs et leur rejet au nom de la défense du service public. Logique économique offensive, voire impérialiste, contre défense de la spécificité du politique, tels semblent être les deux pôles attirant les positions possibles. Sans dénier sa pertinence à une telle organisation de l'espace des réflexions, on peut néanmoins s'enquérir des possibilités d'atténuer un tel effet polarisateur. Prise au sérieux, la question posée ci-dessus pourrait bien y contribuer. Car, au fond, les deux thèses polaires ne semblent la traiter qu'en la reformulant apparemment à la marge mais, en fait, avec des conséquences non négligeables : non plus « pour quoi » mais « *pourquoi* engage-t-on de l'argent public ? » (soit, respectivement : sans ou avec raison). Or, c'est une question distincte (bien que liée) que de s'interroger sur ce qui est visé comme résultante de l'engagement d'une dépense, autrement dit que de considérer la *valeur* comme constituant un vrai problème.

Ce problème, sous son apparence économique, peut avoir une réelle légitimité politique. Il peut effectivement y avoir un sens politique à s'interroger sur la valeur et cela de façon comparable aux analyses contemporaines de gestion en matière de contrôle des coûts et de création de valeur. Dans ce dernier cadre, la valeur renvoie aux effets considérés comme utiles, utilité telle que des instances jugent approprié de valider les dépenses ayant présidé à leur production (Lorino, 1997). Cette perspective vaut, à l'origine, pour les entreprises, confrontées à des interrogations sur leur « chaîne de valeur » : les coûts engagés aux différents niveaux de cette chaîne contribuent-ils à une création de valeur, c'est-à-dire sont-ils susceptibles d'être validés par le paiement que l'acheteur consentira compte tenu de l'apport qu'il compte trouver dans le bien ou le service ? Ce raisonnement n'est pas sans faire écho à ce que Marx nommait la réalisation de la valeur, la marchandise se voyant reconnaître deux « faces » : d'un côté, valeur d'usage, c'est-à-dire dotée d'attributs, de caractéristiques, qui motivent des acheteurs à la convoiter, elle est, de l'autre, valeur, créée dans la production et, sous certaines conditions, « réalisée » dans la vente. La vente valide la valeur créée à travers la reconnaissance de la pertinence des dépenses engagées, qui ont permis au travail concret de générer la valeur d'usage.

A priori, les productions de l'action publique échappent par nature à une telle problématique. L'acteur public n'a pas les préoccupations du capitaliste, qui l'obligeraient à refuser d'engager des actions n'ayant aucune chance de validation

* Ce texte a fait l'objet d'une présentation dans le séminaire Mutation de l'Etat dans la société post-industrielle, le 4 mai 2004.

marchande. Cependant, en le subordonnant à la reconnaissance de la rationalité politique (l'Etat engagera, si nécessaire, des actions sans possibilité de validation marchande), ce cadre a sa pertinence : il permet d'interroger les effets utiles que l'action publique cherche à créer et de les mettre en rapport avec les dépenses engagées. En ce sens, une réflexion sur la performance devient compatible avec la reconnaissance de la spécificité de l'Etat et l'articulation entre l'économique et le politique peut être complexifiée.

Dans ce qui suit, nous adoptons cette perspective qui consiste à prendre en considération cette face de l'action publique qu'est la conduite d'activités productives qui, si elle n'épuise pas le sens de l'intervention de l'Etat, n'en représente pas moins la réalité ordinaire de ses agents, payés pour faire fonctionner l'Etat. Ce dernier, de ce point de vue, apparaît comme l'un des grands représentants de l'économie de services, où, face à l'immatérialité des produits, les personnes en charge de la réalisation des services se posent quotidiennement des questions quant à la valeur qu'ils doivent contribuer à générer, aux demandes auxquelles ils sont censés répondre, aux moyens qui leur permettent d'y faire face.

Nous partirons, dans un premier point, de l'appel fait à l'Etat par le « nouveau management public », de s'insuffler à lui-même un souci de justification du rapport des dépenses à la valeur. Dans un second temps, nous prendrons appui sur l'exemple des musées pour observer de plus près comment des établissements ont à voir avec des préoccupations gestionnaires qui demeurent inscrites dans des bornes politiques. Dans un troisième point, il s'agira d'ouvrir sur les tentatives engageant actuellement ces établissements à intégrer dans la justification de l'action qu'ils mènent un raisonnement sur la valeur et les dépenses.

1. Le *new public management* : l'esprit économique insufflé à l'Etat

1.1. L'offensive du « nouveau management public »

Une tendance à l'œuvre dans beaucoup de pays est, au moins dans les intentions, de réformer l'Etat sous de nouveaux principes inspirés de la gestion managériale propre aux firmes¹. On parle à cet égard de *New Public Management* (NPM) (Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Chevallier et Rouban, coord., 2003). L'inspiration transversale à ces initiatives est que cet Etat doit être capable de faire correspondre des objectifs, des moyens et des résultats. Il s'agit donc de mettre en correspondance une dépense et une valeur créée.

La réforme du management public englobe divers efforts d'amélioration du fonctionnement des structures et processus administratifs. Une source majeure d'inspiration est évidemment libérale mais sans être unique. Des pays très différents sont concernés par des réformes qui ont été engagées parfois dès les années 1970 et surtout depuis les années 1980 : les pays anglo-saxons bien sûr, mais aussi les pays scandinaves. Certains le font à grand renfort de communication (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande...), mais Pollitt et Bouckaert invitent à ne pas s'y laisser tromper : à des degrés divers et selon des objectifs et des voies quelque peu spécifiques, la plupart des Etats des pays développés auraient des programmes de réforme touchant l'efficacité de leur fonctionnement. Dans la distinction qu'ils mobilisent entre les pays de *Rechtsstaat* (où l'Etat est considéré comme une force intégratrice centrale et évidente) et ceux de *public interest* (où l'on s'en méfie davantage, jugeant que ses pouvoirs ne doivent pas excéder le nécessaire²), les seconds ont souvent une tendance plus déterminée à la promotion de telles réformes, tandis que les premiers apparaissent plus discrets. La France et l'Allemagne, que les auteurs estiment emblématiques du premier groupe, ne sont certainement pas absentes du mouvement (en France, diverses mesures d'assouplissement des procédures et de responsabilisation de l'échelon opérationnel ont été introduites à partir de la circulaire Rocard de 1989 sur le « renouveau du service public ») mais sont restées quelque peu en retrait. La loi organique relative aux lois de finance (LOLF, 1^{er} août 2001) est, de ce point de vue, une amplification du mouvement (Guillaume, Dureau et Silvent, 2002) en reprenant la voie de la réflexion sur le budget abandonnée depuis la « rationalisation des choix budgétaires » des années 1970 et en visant explicitement une présentation, un vote et une exécution du budget de l'Etat orientés vers la performance : il s'agit de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Dans les expériences internationales, la réforme budgétaire n'est pas nécessairement le cœur de la réforme du management public. D'une manière générale, celle-ci peut être définie, comme consistant « en des changements délibérés apportés aux structures et processus des organisations du secteur public

¹ Pour une analyse des antécédents dans le cas français, voir Bezes (2002).

² Dans ce dernier cas, on considère que les ministres et les fonctionnaires doivent être constamment tenus de rendre des comptes. Les fonctionnaires sont vus comme des citoyens travaillant pour l'Etat, sans prérogatives exorbitantes. Dans les pays anglo-saxons, on parle moins d'Etat que de *Government*.

avec l'objectif d'obtenir d'elles (dans un certain sens) qu'elles fonctionnent mieux »³ (Pollitt et Bouckaert, 2000, p. 8). A ce titre, elle couvre une panoplie aussi composite que des changements de structure, des normes de qualité, de nouvelles procédures budgétaires rendant les fonctionnaires plus conscients des coûts, etc. Dans certains pays, comme la Grande-Bretagne, la réforme du management public a été formulée comme visant à convertir les administrations et « agences publiques » à la conscience d'agir pour des destinataires bien concrets, des individus qui se trouvent face aux prestations de l'Etat comme un consommateur face aux services d'une entreprise (Keat, Whiteley et Abercrombie, *eds*, 1994 ; Kirkpatrick et Martinez Lucio, 1995 ; Hayward et Klein, 1994) : les citoyens sont déclarés « en droit d'attendre des services de haute qualité, répondant à leurs besoins, fournis de manière efficiente à un coût raisonnable » (*Citizen's Charter*, 1991, cité in Walsh (1994), p. 193). Il s'agit de donner au citoyen du pouvoir en tant qu'utilisateur des services publics, une capacité à faire valoir ses droits (*empower*) contre une tendance des administrations à réaliser leurs actions sans considérer comment celles-ci vont entrer dans une utilisation concrète. Il est demandé aux acteurs publics de se sentir redevables de comptes (*accountable*) auprès des citoyens-usagers.

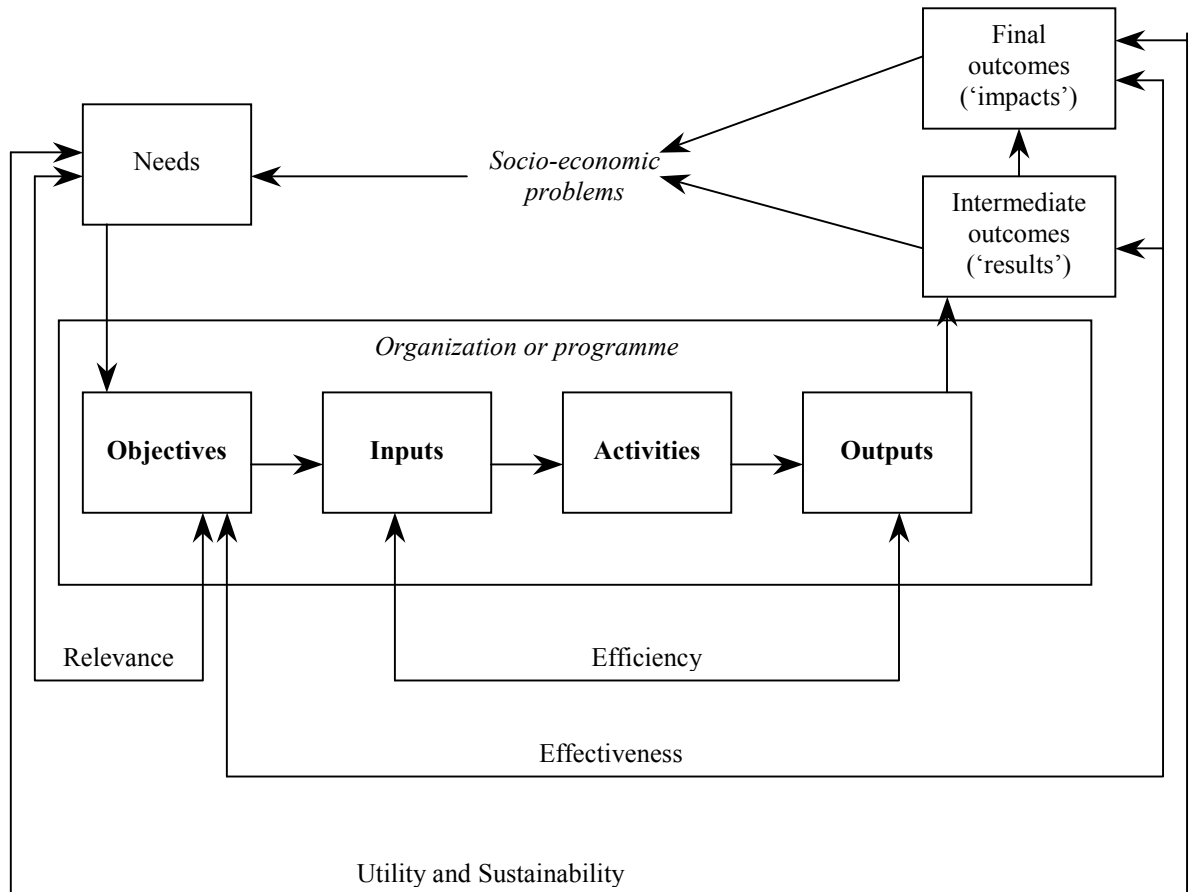
On rejoint, ce faisant, un souci commun aux différentes initiatives nationales mais susceptible d'un traitement plus ou moins restrictif : l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la prestation de service administratif. Les dirigeants politiques et les fonctionnaires sont considérés comme des acteurs de processus de prestation délivrant des services à des citoyens qui sont, concrètement, des utilisateurs. Ils doivent avoir une réflexion sur la performance de ces processus, c'est-à-dire leur efficacité (les résultats qu'ils parviennent effectivement à atteindre) et leur efficience (le coût mis en rapport avec le résultat). Le nouveau management public est censé se préoccuper (avec des pondérations variables selon les pays, les gouvernements de ces pays...) d'économies dans la dépense publique et d'amélioration de la qualité des services publics. C'est, à la fois, sur le plan quantitatif et qualitatif que vaut, pour ces fonctionnaires, le fait d'être comptables des prestations administratives. Dans l'acception la plus libérale, l'*accountability* sera comprise dans un sens où le quantitatif, et même le monétaire, exprime parfaitement à lui seul le fait de rendre compte du bon usage de l'argent du contribuable : l'usage restrictif de la dépense publique traduit un processus administratif capable, comme une entreprise est censée l'être, de se rationaliser pour maximiser le rapport entre ce qu'obtient le consommateur et le coût engagé. En d'autres termes, non seulement un Etat comptable de ses actions est celui qui garantit que le citoyen en a pour son argent (*value for money*) mais cette valeur est surtout vue comme étant augmentée de manière privilégiée, voire naturelle, par les économies budgétaires.

La gamme des conceptions possibles s'organise, pour Pollitt et Bouckaert (2000, pp. 93 *sqq*) en quatre options : une ambition modeste d'adaptations limitées à ce qui est nécessaire à la sauvegarde de l'existant, un souci de modernisation dans un cadre où le rôle de l'Etat n'est pas fondamentalement remis en question (groupe auquel se rattacherait la France), une introduction de la concurrence comme modèle à introduire dans l'Etat (*marketizers*) et une recherche de l'Etat minimal. Autrement dit, un même souci d'inspirer à l'Etat un raisonnement en termes de management de la dépense publique (cette dépense

³ Notre traduction, comme par la suite.

peut et doit se compter, sa nature de dépense pour un service que l'Etat rend à la place de la sphère marchande n'exclut pas qu'elle soit gérée) ouvre sur une pluralité des acceptions, dont certaines seulement font du marché et de ses méthodes le seul secteur de performance (économiser la dépense publique à tout prix ou faire de l'entreprise le modèle de performance par excellence).

De cette diversité, ressort essentiellement comme trait commun – explicitant la notion de management – l'idée que l'Etat, rendant un *service* (public), est *ipso facto* confronté à la gestion d'un processus de prestation, de création d'effets utiles, ce dont rend compte le schéma présentant la chaîne suivante :



Source : Pollitt & Boukaert (2000).

Une traduction courante, au sein du NPM, consiste à attendre de l'Etat qu'il soit en mesure de formuler ses objectifs en *politiques*, de concrétiser celles-ci en *actions* (auxquelles on peut associer des *outputs* repérables) et de préciser les *résultats* qu'il attend (c'est-à-dire les *outcomes*). La LOLF prévoit ainsi une présentation du budget de l'Etat en « missions », déclinées en « programmes », eux-mêmes divisés en « actions ».

1.2. De l'esprit gestionnaire à l'esprit économique

C'est là, d'une certaine manière, faire progresser un esprit gestionnaire de l'Etat qui ne date pas d'aujourd'hui (Ogien, 1995). L'Etat, en effet, n'est plus (s'il l'a jamais été) le lieu de pures décisions politiques : celles-ci s'imbriquent dans une mise en œuvre – voire une conception – technique, fortement outillée par des principes, des modes de calcul (des dépenses, des allocations...), des ratios, etc., qui connotent l'action de l'Etat d'une forte dimension gestionnaire. Le « raisonnement gestionnaire » imprègne cette action dans la mesure où ont désormais acquis une place cruciale les cadres cognitifs et les outils de ceux qui pensent les conditions de gestion de la décision politique.

Il est certain que la dépense publique est encadrée par un raisonnement qui ne se limite plus au simple contrôle comptable de sa bonne exécution mais modèle davantage l'acte politique de préoccupations de « bonne gestion », de « maîtrise de la dépense », etc. Il est certain également que le souci de réduire l'endettement des Etats, en se conformant aux prescriptions issues du renouveau de la doctrine économique libérale, dans les années 1980 et 1990, accentue cette disposition et inspire fortement l'idée d'une « modernisation » du service public. Cela dit, deux remarques doivent être faites pour ne pas réduire la complexité du phénomène à analyser, pour ne pas saisir « la gestion » comme une préoccupation corruptrice, dénaturant la logique politique sous couvert d'arguments techniques qui offriraient à la doctrine libérale des possibilités privilégiées de s'immiscer dans la décision politique.

Premièrement, la doctrine libérale, dans les formes qu'elle a prises ces dernières années, a, certes, joué un rôle de vecteur privilégié de l'introduction d'une logique de performance appliquée à l'Etat, à la faveur d'un contexte macro-économique de faible croissance où la concurrence s'est considérablement avivée au plan international. Comme le dit A. Ogien (1995, p. 74), « [c]'est dans ce cadre que la "compétitivité" de l'administration est devenue un critère de "performance" des Etats » et le retour en force du libéralisme économique n'y a pas été pour rien. Il a réussi à imposer sa propension à économiciser la réflexion sur l'ensemble des dimensions des systèmes économiques et sociaux et, notamment, à traiter l'Etat comme un acteur économique d'un monde marchand. Cependant, il n'est pas artificiel de distinguer cette mise en forme libérale – visant à faire de l'Etat un rouage se coulant dans le moule de l'entreprise, dans son identité, pour ne pas gêner l'action des firmes et ne pas gripper le fonctionnement économique d'ensemble – d'une idée moins fortement normative : dans une configuration concrète où les acteurs de l'économie – dont les entreprises – sont fortement placés sous tension (par une concurrence beaucoup plus difficile à affronter que celle, plus monopolistique, des années 1950 et 1960), l'attente se généralise de voir l'Etat, tout en conservant sa logique propre, prendre acte de la tension à laquelle sont confrontés ces acteurs et se considérer comme engagé, par son rôle même, dans cette expérience. La demande de performance adressée à l'Etat est alors de voir celui-ci accepter de justifier, voire de discuter, les raisons et les modalités d'une action que les autres acteurs n'interprètent pas toujours spontanément comme capable de traiter les contraintes fortes que le réel leur impose déjà⁴. L'enjeu de performance, la contrainte budgétaire, la crise

⁴ De ce point de vue, rien n'interdit qu'une source d'inspiration puisse être un libéralisme *politique*, refusant le mépris de l'Etat à l'égard des citoyens.

économique, même si elles sont saisies à travers des processus de construction sociale de la réalité, n'en sont pas moins du réel avec lequel les personnes doivent composer⁵. Si la doctrine libérale a contribué à « durcir » l'impression du caractère impératif de la contrainte budgétaire⁶, il serait excessif de rabattre les préoccupations de gestion sur un contexte à la limite presque intégralement créé par le libéralisme économique.

Une seconde remarque invite à éviter d'opposer le politique à la série de synonymes que seraient « la gestion », « la technique » et « l'économique ». La gestion (dans les pratiques et dans la théorie) peut prendre (et sans doute est-ce malheureusement trop fréquemment le cas) un tour très technique, confinant à l'illusion de s'assurer une maîtrise du réel en le rendant rationnel, en faisant de la traduction en données chiffrées et tableaux d'indicateurs une capacité neutre à discipliner le réel. Gérer et construire des outils de gestion n'est cependant pas nécessairement céder à une « compulsion analytique », entretenant le pari fou que rien ne soit « laissé à l'inconnu » (Ogien, 1995, p. 71). Gérer naît tout simplement de la conscience qu'un plan (Thévenot, 1995) ne se réalise pas simplement en l'énonçant, que sa réalisation se heurte à une complexité qui ne pouvait être anticipée, notamment à des implications, des conséquences, des effets indirects difficiles à prévoir⁷. L'ambition, très répandue, de construire, à force d'outils techniques, une rationalité parfaite n'est qu'une forme possible de la gestion, pas la gestion en tant que telle. La gestion n'est donc pas, *a priori*, le contraire du politique et le synonyme de l'économique : quelque politique que soit un cadre, il n'y en aura pas moins (et, à la limite même, d'autant plus) une complexité à traiter, de l'imprévisible à gérer. Le renforcement du poids des considérations gestionnaires relève alors du sentiment que l'Etat ne peut pas se permettre d'y faire face sans règles. Si gérer, c'est s'organiser pour faire avec un réel qui, par sa complexité, risque d'entraver, compliquer, détourner l'action, alors, plus l'action devient effective et à haute ambition, moins on pourra échapper à la gestion⁸.

Il faut plutôt insister sur le fait que, en lieu et place de « la gestion » (entité de l'économique qui s'immiscerait dans la sphère politique), existent, jusque et d'abord dans les entreprises, *des formes* de gestion, et des enjeux économiques, politiques, sociaux, de ces différentes formes. Les travaux montrant la dimension de construction sociale qui préside à la conception et aux effets des outils de gestion (e.g. Berry, 1983) invitent moins à disqualifier la pratique sociale d'une construction de tels outils et l'action sous leur pilotage qu'à examiner la manière dont ils permettent ou non à une collectivité de convenir de l'existence d'enjeux et de les traiter. Le management de la performance n'a rien de naturel ni de neutre jusque dans l'entreprise. Il n'est pas non plus obligatoirement anti-politique.

Dans ce cadre, les travaux sur le pilotage de l'entreprise font apparaître la gestion de la performance, non pas comme une évidence de la gestion d'entreprise, intrinsèque à l'orientation capitaliste, mais comme un problème

⁵ D'ailleurs, il n'est pas besoin d'être un libéral doctrinaire pour considérer que, par exemple, l'endettement public peut atteindre, à partir d'un certain seuil, des niveaux contre-productifs.

⁶ Et, éventuellement, à la renforcer par des politiques économiques trop restrictives qui ont bridé la croissance et réduit les rentrées fiscales.

⁷ Cf. les expressions : « A vous de gérer », « Après, il faudra gérer ».

⁸ La République révolutionnaire, déclarant l'interdiction de la pauvreté, pouvait aisément être moins gestionnaire que l'Etat social contemporain, qui, lui, s'est engagé dans des dispositifs concrets d'action.

propre aux formes contemporaines de la concurrence et comme un point de vue à construire et reconnaître, par distinction, notamment, avec un point de vue centré sur la productivité. A la base de ces considérations – développées notamment en matière de calcul des coûts et, plus largement, de contrôle de gestion (Mévellec, 1995 ; Burlaud et Simon, 1997) – se trouve l'idée de *valeur*, au sens rappelé en introduction, qui n'est pas une évidence pour les entreprises mais bien un schème cognitif à assimiler.

De la même manière, au niveau de l'Etat, l'idée d'un nouveau management public n'est pas tant une simple extension de la technique gestionnaire que l'incitation à un changement de cadre cognitif, celui où l'on peut se poser la question de la valeur issue des actions publiques. C'est donc se déprendre d'un esprit gestionnaire au profit d'un esprit économique, c'est-à-dire d'une capacité à s'interroger sur la valeur à créer, la richesse à apporter et la performance des dépenses engagées par leur capacité, non seulement à générer des *outputs*, mais surtout à atteindre des *outcomes*. L'esprit économique peut être économiciste quand il procède d'un raisonnement libéral. Mais, comme le montre l'exemple de certains pays et des initiatives de collectivités locales en France (*cf. infra*), il n'y a pas là d'obligation : la pratique peut s'appuyer sur l'utilisation d'indicateurs non pas strictement quantitatifs et économiques mais aussi qualitatifs et politiques.

1.3. La valeur comme problème

Cette approche de l'Etat n'est pas sans susciter le soupçon d'un profond « économicisme ». De fait, on l'a vu, certaines inspirations du NPM reposent effectivement sur un refus d'envisager que des formes d'organisation, même publiques, ne respectent pas l'entreprise et le marché, considérés comme les modèles absolus de production de la performance. On est là, en quelque sorte, face à un prolongement jusqu'au niveau de l'Etat de l'effort entrepris depuis plusieurs siècles pour faire entrer dans la réalité l'utopie du marché (Polanyi, 1944), dont une caractéristique fondamentale a toujours été le déni du rôle du politique (Rosanvallon, 1979). Ici, ce déni peut aller jusqu'au fonctionnement même de la sphère publique, dans un esprit dont la théorie avait anticipé la pratique, avec, par exemple, l'école néo-classique du *Public Choice*.

C'est en privilégiant ces formes les plus radicales qu'un auteur comme Paul Du Gay (2000) peut considérer que cela appelle essentiellement un rappel de la spécificité irréductible de la rationalité politique de l'Etat : « La réalité est pourtant que l'Etat (*government*) n'est pas censé simplement délivrer des services à des "consommateurs". Aussi étrange que cela puisse paraître, il a pour fonction de gouverner. Et gouverner, dans une démocratie libérale représentative exige un cadre précis et cohérent de responsabilité (*accountability*) politique » (*ibid.*, p. 110) ; « Parce qu'un système de gouvernement représentatif exige de ses fonctionnaires (*officials*) d'agir en gardiens des valeurs constitutionnelles qu'il incarne, il ne peut pas cadrer le rôle des bureaucrates seulement en termes de management efficient, performance, réceptivité (*responsiveness*) et assurer des résultats » (p. 12). Sa rationalité, son mode de fonctionnement, sont structurés par ses impératifs spécifiques : assurer la justice, l'équité, etc., de sorte qu'on ne peut attendre de l'Etat qu'il se comporte à la manière d'une entreprise. Ce rappel est bienvenu. Il permet de rappeler que l'efficacité de l'intervention publique ne se rabat pas intégralement sur l'efficacité des instances de réalisation du service

public, ne serait-ce que parce que celles-ci doivent précisément gérer des actions que les entreprises ne jugeraient pas rentables. Néanmoins il a pour inconvénient de placer le débat à un niveau où les arguments ne peuvent que monter en radicalité. Du Gay prend le côté le plus extrême des thèses soutenues pour justifier de tout rejeter en bloc, sans ouvrir d'autres possibilités que des échanges d'affirmations plus que d'arguments : ses adversaires n'auraient guère de difficulté à lui répondre que, si l'Etat a pour fonction de gouverner, il n'en est pas moins amené à fournir des services et que, si l'Etat ne peut pas définir *seulement* le rôle de ses fonctionnaires en termes de performance, il n'en peut pas moins *aussi* le faire.

Ainsi, deux thèses s'opposent : l'une économiciste (l'Etat, dans une économie concurrentielle, devrait se comporter comme une entreprise, modèle de l'adaptation au principe de réalité des lois de l'économie), l'autre, pourrait-on dire, « politiciste » (l'Etat est irréductible à un tel raisonnement économique). Cette seconde position tend généralement à assimiler, sous la défense du service public, deux ordres d'arguments : d'une part, la rationalité économique ne peut prétendre parler au nom de la rationalité politique (même si une production n'est pas rentable, elle doit être assumée, par décision politique, ce qui implique que, ce choix collectif assumé, les pouvoirs publics financent cette activité, sans en revenir à une recherche de rentabilité) ; d'autre part, la logique économique, si elle s'immisce dans la sphère publique, est porteuse d'effets négatifs sur la qualité (par exemple, en réduisant les effectifs, des services qui étaient rendus ne le seront plus). Soit : un argument s'inscrivant plutôt dans l'ordre du quantitatif (volume de service offert) et un autre dans l'ordre du qualitatif (caractéristiques des services offerts). Ces arguments sont fortement étayés par les diverses théories qui contribuent à la mise en évidence des apories du marché. La volonté de les réaffirmer peut cependant parfois conduire, comme chez Du Gay, à renoncer à interroger la capacité de l'acteur public à ne pas subir une myopie similaire.

C'est en cela que les deux positions peuvent être renvoyées dos à dos. La position économiciste prête trop de clairvoyance et d'optimalité à l'entreprise : en dépit de ce que l'on pourrait penser, les entreprises ne savent pas spontanément parfaitement ce qui crée et ce qui détruit de la valeur, tout spécialement quand la production est à forte dimension immatérielle (ce qui est de plus en plus le cas dans une économie qui quitte une trajectoire de spécialisation sur des mondes de production industriels ou même marchands). La distinction entre *outputs* et *outcomes* est une approche de base en économie des services, lorsqu'il s'agit d'évoquer les difficultés d'une mesure de la performance de ces activités (Gadrey, 1996, notamment p. 185). Une évaluation qui se centre sur les *outputs* peut négliger la création de valeur, d'effets utiles, plus indirecte, au niveau des *outcomes*. En ayant l'impression qu'on peut augmenter la productivité sans affecter les *outputs*, les entreprises ne voient pas nécessairement en quoi elles peuvent détériorer les *outcomes*. Cela tient, en particulier, aux arbitrages peu visibles réalisés en situation, en relation de service : les personnes en charge de la prestation se trouvent, de fait, à activer des arbitrages quant aux modalités et au contenu de la prestation qu'ils assument face à une demande particulière (Ughetto, 2002), le tout conditionné, notamment, par les conditions matérielles de la prestation (marges plus ou moins favorables en termes de temps, d'effectifs...). Au-delà du strict *output*, elles rendent un service de plus ou moins grande ampleur en fonction des possibilités qui leur sont laissées (conseils supplémentaires,

formation du client...). L'évaluation de la performance peut être biaisée par des indicateurs qui, attirant l'attention sur des volumes préservés ou augmentés, ne laissent pas percevoir la réduction qualitative de l'ampleur du service offert conséquente à une réduction des moyens en temps ou en hommes. Des politiques de rationalisation, guidées par des objectifs de productivité, peuvent ainsi conduire les entreprises à détruire de la valeur sans s'en rendre compte.

Cette myopie, qui, plus qu'intrinsèque à la logique marchande, est surtout favorisée par l'immatérialité des produits (le service n'est pas donné objectivement, il peut prendre un contenu différent suivant la façon dont il est rendu), ne sera pas nécessairement moindre du côté de l'Etat. C'est, cette fois, une faiblesse de la position politiciste que d'éluider cette question. L'Etat est bien, sous cet angle, un prestataire, une instance de réalisation de prestations. Lui aussi est soumis à ces arbitrages des personnes en charge de la production (Lipsky, 1980). La valeur effectivement générée n'a, à son niveau, pas plus d'évidence qu'au niveau des entreprises, elle n'est pas davantage connue, répertoriée, surtout quand l'Etat confie les tâches à réaliser à des professionnels (domaine de la santé...). Le service public est alors largement rendu selon l'idée que, en conscience, ceux-ci se font des missions à accomplir et des modalités à suivre. A travers son sens des missions à assumer et des méthodes à respecter, la profession est généralement porteuse d'une idée précise de la valeur que ses représentants ont en charge de réaliser et laisse avec réticence la discussion s'insinuer à ce sujet. Le sens professionnel véhicule toute une idée des dépenses qu'il faut légitimement engager, du degré de perfection de l'*output* et des *outcomes* qu'il faut atteindre, des objectifs qu'il convient de délaisser. L'une des inspirations du nouveau management public en Grande-Bretagne⁹ (Talbot, 2003) procède précisément de ce constat du pouvoir des professionnels. Dans le cas de ce pays, la volonté initiale a été de le réduire. Dans d'autres cas, comme nous le verrons, il s'agit de l'intégrer dans la réflexion que l'administration de rattachement peut mener sur la valeur que celle-ci crée pour ses usagers. En tout cas, au-delà des seuls professionnels, le problème de l'immatérialité des produits et la question de la valeur et de la performance se posent pour l'Etat. La valeur est bien un défi contemporain et ce défi est commun à l'Etat et à l'entreprise.

⁹ Aux côtés de la restauration du rôle des dirigeants politiques face aux fonctionnaires et du choix reconnu aux consommateurs ou aux actionnaires.

2. Les bornes de l'esprit gestionnaire et de l'esprit économique dans les établissements de l'Etat. Le cas des musées

Au-delà du raisonnement dans l'abstrait, il est utile de prolonger l'analyse en l'ancrant dans l'étude de situations observables dans des établissements de l'Etat des collectivités publiques. Le cas sur lequel nous nous appuyons ici est celui des musées, plus spécifiquement ceux des collectivités locales (musées municipaux, départementaux, voire régionaux). A quelques exceptions près, ces établissements apparaissent comme de simples services de l'autorité dont ils dépendent (notamment lorsqu'ils sont en régie directe), dotés d'une faible autonomie. Les éléments qui suivent sont extraits d'une enquête sociologique en cours d'achèvement¹⁰ qui s'est trouvée à faire émerger des données alimentant la réflexion menée ici. Cette recherche traite des évolutions du travail dans les fonctions publiques nationale et territoriale sous l'aspect des principes et pratiques de redéfinition du travail « au nom de l'utilisateur ». Elle a conduit à la réalisation d'entretiens avec des responsables d'une quarantaine d'établissements sur le territoire français et d'une dizaine d'entretiens avec des autorités de tutelle qui ont traité, parmi d'autres points, des orientations et contraintes des politiques des établissements (collections, activités, public destinataire, personnels, etc.).

2.1. Un esprit gestionnaire en progrès mais partiel

Les musées sont traversés de préoccupations gestionnaires, au grand dam, du reste, des conservateurs qui les dirigent. Ceux-ci ont l'impression de consacrer la plus grande part de leurs occupations à des tâches relevant quasiment de la gestion d'une entreprise, qui réduisent à une part parfois faible le travail auprès des œuvres ou des objets (récolement, inventaire, identification, acquisitions...). Les musées sont devenus des lieux qui sont véritablement gérés, au sens actif du terme : ils donnent lieu à des actions visant à leur développement, au renouvellement et à l'élargissement de ce qu'ils offrent à voir et à faire au public ; ils ont vu les activités commerciales (vente de produits dérivés, cafétérias...) se développer pour apporter des ressources supplémentaires, même s'ils n'en assurent pas toujours la gestion directe (Bayart, Benghozi, 1993). Les expositions temporaires se sont considérablement développées depuis les années 1980. Tous les musées offrent des programmes de conférences, de visites guidées, d'ateliers pour adultes et pour enfants, etc. D'où la montée de tâches purement gestionnaires : établissement d'un programme à destination des scolaires et des adultes, organisation de la sécurité (mise aux normes incendie...), recherche de financements par appel au mécénat ou location de salles, plans de formation des agents, etc. De plus en plus, les conservateurs s'appuient sur un directeur administratif ou un secrétaire général pour les assister dans ces tâches¹¹.

Dès lors, les responsables de musées, loin de travailler sans conscience des coûts, sont, au contraire, de plus en plus occupés à manier des budgets, manipuler des estimations de coûts, voire anticiper des retombées financières. C'est là le résultat d'une conception du développement du musée assimilé à un développement d'une *offre muséale*. Les établissements, de plus en plus placés,

¹⁰ Menée conjointement avec O. Join-Lambert, Y. Lochard et M. Raveyre.

¹¹ La hiérarchie n'étant pas toujours évidente entre ce personnage et le conservateur-directeur.

ces dernières années, devant l'injonction de faire venir les visiteurs au musée, ont répondu par un développement d'activités, d'une programmation d'actions. Il ne s'agit plus seulement d'ouvrir le musée, mais de le doter de « prises » pour le public, afin que celui-ci se sente incité à venir, attiré par des raisons d'aller au musée, qu'il s'agisse d'équipements (auditoriums, systèmes de projection audio-vidéo, bornes interactives...) ou d'actions (conférences, expositions, ateliers...). L'activité du musée, en se donnant pour objectif la création de ces « prises », a généré une activité gestionnaire qui en est la face inverse. A chacune de ces « prises », il faut faire correspondre des dépenses à engager, donc un financement à trouver, une certaine évaluation du public touché, etc.

On peut ainsi parler d'un esprit gestionnaire en progrès, mais dans des limites qui ne doivent pas être négligées. D'une part, le raisonnement gestionnaire n'est que partiellement équipé : dans certains cas, les opérations développées ne sont pas systématiquement encadrées par un outillage gestionnaire. Par exemple, les établissements ne procèdent souvent qu'à une évaluation grossière de leur fréquentation, modérément utilisée dans l'action quotidienne. D'autre part, si les retombées financières des opérations peuvent faire partie des comptes qu'un chef d'établissement rend à sa tutelle, cela ne signifie pas qu'il soit nécessairement tenu de réaliser un bénéfice. Plus généralement, on lui demande de respecter un certain équilibre financier (du reste, pas obligatoirement sur une opération : la tutelle peut accorder le droit de réaliser des expositions à public restreint et déficitaires mais demander de réaliser aussi des expositions plus grand public). Enfin, cela se fait dans les limites de ce qu'exige de lui un fonctionnement en régie. L'établissement ne fait généralement que collecter au profit de sa tutelle les acquittements de droits d'entrée ; les recettes sont collectivisées. Il ne tient qu'une simple comptabilité de caisse. D'un autre côté, il n'est pas en mesure de reconstituer les coûts qu'engagent ses actions. Joue ici clairement le fait que les musées constituent des structures existant par volonté politique : c'est à la tutelle de se préoccuper de la viabilité de la structure et des moyens qu'elle doit lui donner par décision politique si elle ne rapporte pas exactement son coût de fonctionnement et d'investissement. La régie directe ne permet guère de rechercher la « vérité des coûts » (Burlaud et Gibert, 1984). L'établissement est tributaire, dans son fonctionnement quotidien et celui des opérations ponctuelles, des moyens (humains, financiers, en matériel...) que l'autorité de tutelle veut bien mettre à sa disposition mais sans lui en communiquer le coût exact. En tout cas, ni recettes ni coûts ne sont l'objet d'une visibilité et d'un intérêt en propre de l'établissement. Les établissements n'ont pas en charge le développement d'une unité dont on pourrait dégager le solde entre son coût et son rendement. Les autorités de tutelle (directions municipales des affaires culturelles...) ne constituent pas une telle unité non plus : elles sont traversées par les mêmes attributions de lignes budgétaires et de moyens qui rendent difficile de procéder à une comptabilité analytique.

2.2. Un encastrement politique

Ainsi, il serait excessif de dire qu'un musée, même lorsqu'on lui demande de tenir compte de logiques économiques (mesurer ses dépenses, attirer du public payant...), verrait son action structurée par un esprit gestionnaire. Le principe politique domine. Les acteurs d'une opération comme une exposition peuvent

bien avoir à mobiliser très fortement des budgets, cela n'élimine pas le principe selon lequel l'opération existe (les moyens lui sont donnés) en vertu d'une ratification politique. C'est du moins le cas le plus général en France, par opposition à la Grande-Bretagne, qui a imposé aux musées de trouver par eux-mêmes les conditions économiques de leur viabilité, ce qui a dirigé ceux-ci vers une logique de produits et de marketing (Bromwich, 1997).

Réciproquement, une opération (par exemple, un cycle de conférences) qui répond à une demande et, par les droits acquittés par les bénéficiaires, trouve à s'autofinancer n'est pas assurée d'être développée. Ce peut être le cas si l'autorité de tutelle se refuse à afficher les augmentations de crédits qu'un tel développement nécessiterait alors qu'elle a imposé à tous ses services une stabilité de la dépense publique. Pourtant, dans le cas, par exemple, d'un cycle de conférences, l'établissement peut se trouver face à un des rares cas où il peut mettre en regard un coût et un rendement : les cycles de conférences sont généralement assurés par des intervenants extérieurs qui sont rémunérés à la prestation et, de son côté, l'inscription aux conférences est l'objet d'un droit dont le visiteur s'acquitte, le plus souvent, en supplément de son billet d'entrée. On peut alors avoir des établissements qui, en mesure de démontrer que l'opération n'engage pas de frais additionnels pour le musée (les inscriptions couvrent la rétribution des conférenciers), se trouvent pourtant entravés dans le développement de celle-ci en raison du refus de l'autorité de tutelle de faire apparaître le pourcentage correspondant d'accroissement des crédits accordés au musée¹². L'argument d'une opération qui couvre ses frais n'a pas de portée pour contrebalancer cet effet d'affichage puisque les rentrées liées à l'opération ne sont pas censées être affectées à un usage particulier, ni même au musée lui-même.

Les musées peuvent bien être l'objet de l'effort de certains pour montrer que le raisonnement gestionnaire (marketing, contrôle de gestion...), sans dénaturer leur action, y ajouterait de quoi équiper l'entreprise de développement de la fréquentation (Chatelain, 1998), cet argumentaire demeure décalé par rapport au cadre d'action des musées. En particulier, on le voit, la réponse à une demande existante et non saturée n'est pas une catégorie pertinente de définition des actions publiques et l'ambiance gestionnaire ne contredit donc pas, dans les musées, la possibilité d'une forte persistance de la logique politique. Ainsi, alors que l'élaboration de produits (tels les cycles de conférence) se révèle centrale dans la manière dont les musées ont cherché, au cours des dernières années, à mieux assumer leur mission de service public (la stratégie ayant notamment été l'élargissement de l'offre muséale pour mieux coller à la variété des attentes des publics), il apparaît que : 1) une réflexion en termes de produits ne signifie pas automatiquement le basculement dans un principe économique de guidage de l'action (le produit peut rester contenu, encadré, par une logique politique) ; 2) la demande de prestations (que des citoyens-usagers se déclarent disposés à payer) ne constitue pas une catégorie prenant sens, ni dans un registre économique, ni dans un registre politique. Il peut donc exister des cas (correspondant à cet espace intermédiaire entre l'économique et le politique) où de la valeur n'est pas créée et où il y a restriction de l'offre potentielle.

¹² C'est apparemment le cas dans l'un des musées municipaux enquêtés, mais cela ne veut pas dire que ce comportement sera général.

L'élargissement de l'offre présentée par les musées apparaît finalement comme une initiative des professionnels ayant permis d'augmenter la création de valeur (d'effets utiles) mais dont il serait difficile de vouloir dire si elle procède d'une logique économique ou politique. A première vue, les musées, en ayant été gagnés par une logique de produits, ont subi l'intrusion du raisonnement économique : la construction d'une offre muséale, ayant son catalogue destiné à couvrir au maximum les différentes cibles de publics, évoque le raisonnement d'entreprise, étayé par le marketing. Et, de fait, pour partie, une telle pénétration a eu lieu. Néanmoins, on peut tout aussi bien dire que le marketing n'a réussi certaines percées que dans la mesure où les musées évoluaient déjà spontanément vers un mode de raisonnement (répondre à des cibles de publics variées) qui facilitait la rencontre. Le rôle décisif revient sans doute à une autre pensée technique, la muséologie (Gob, Drouguet, 2003).

Pour rendre compte des conditions d'émergence de cette norme d'action en termes d'offre muséale, aux apparences gestionnaires ou économiques, on peut, finalement, proposer l'hypothèse suivante. A la base, s'impose un principe politique que peu discutent : un musée, lorsqu'il existe, est appelé à demeurer¹³. Les établissements ont tendance à être considérés comme des données avec lesquelles il faut faire. Le raisonnement gestionnaire procède du constat que ces structures occasionnent cependant des dépenses par le simple souci de la conservation et de l'ouverture (frais de personnel, de chauffage...). Pour diverses raisons (souci de contrôler la dépense publique dans un contexte de croissance ralentie, de justifier auprès d'un contribuable jugé de plus en plus sourcilieux les raisons de l'existence d'une structure, souci de démocratiser l'accès au musée...), un sentiment a fini par se généraliser que les musées ne devaient pas seulement être ouverts, mais qu'ils devaient se valoriser. Cela signifie : se rendre attrayant (penser, un tant soit peu, à l'image que l'on a chez le visiteur potentiel et créer l'envie de venir voir ce qui est intrinsèquement d'intérêt public), créer de la valeur au-delà du simple fait d'être ouvert (par des activités qui sont ressenties par certains visiteurs comme ajoutant de la valeur à leur venue au musée) et, éventuellement, générer des recettes supplémentaires. Indépendamment de ce troisième élément, le souci de valorisation correspond à l'idée qu'une structure qui fonctionne de toute façon et engendre nécessairement des frais se doit de rechercher un tant soit peu un public plus large que celui qui est devenu une sorte de clientèle attachée, cela afin que la dépense publique soit davantage justifiée par l'effectif de citoyens à qui elle bénéficie. Les raisonnements économique et politique sont profondément imbriqués sans possibilité de les autonomiser : il s'agit d'un souci autant politique qu'économique de rentabiliser la dépense.

Intervient alors la muséologie, que l'on pourrait rapidement définir comme la pensée de l'institution muséale à partir du regard du visiteur (qui vient au musée, comment s'y comporte-t-il, comment le musée conçu par les conservateurs rencontre-t-il ou non ses attentes, etc. ?). Celle-ci est, sous un certain angle, une pensée critique sur le musée (s'opposant à un modèle jugé trop aristocratique et élitiste, où le conservateur ne se met pas à la portée du visiteur moyen et véhicule une idéologie de la culture comme valeur absolue et non relative). Elle est alors à

¹³ Il suffit pourtant d'interroger une direction municipale des affaires culturelles pour qu'elle souligne qu'elle doit faire avec des musées hérités de l'histoire, composant un ensemble hétéroclite, dont certains ont plutôt tendance à l'embarrasser, voire qu'elle ne prendrait pas aujourd'hui la décision de créer.

l'origine d'une volonté de promouvoir les musées sur la base d'un plus grand relativisme culturel (il existe des cultures, le conservateur n'a pas à sacrifier les œuvres ni à en imposer une interprétation). Elle est, d'un autre côté, une technique d'analyse de la fréquentation et des conditions de visite (dispositifs d'évaluation de la portée des expositions...). La muséologie contribue à équiper la réflexion menée dans les musées face au constat développé par les analyses sociologiques des inégalités sociales d'accès au musée (Bourdieu, Darbel, 1966), constat qui a incité, dans le cadre d'une politique de démocratisation du musée, à chercher les manières d'intéresser au musée des « non-publics ». Ces publics vus comme étant à capter sont parfois considérés comme se plaçant sur un marché de l'offre de loisirs, où le musée doit faire face à la concurrence d'autres formules, souvent plus attrayantes car directement plus ludiques. Là peut intervenir le marketing.

Au total, aussi bien les politiques culturelles, que les techniques muséologiques et marketing et la représentation d'un marché de l'offre de loisirs ont convergé pour alimenter une représentation de l'action du musée en termes de conquête de segments de publics et d'offre de produits. Le politique et l'économique s'alimentent de façon inextricable, sans qu'il soit possible de dire que le second « contamine » le premier.

3. En route vers la valeur ?

C'est dans ce contexte que l'on voit certains acteurs (secrétaires généraux, voire directeurs de musées, mais aussi directeurs d'affaires culturelles) exprimer le sentiment d'un entre-deux inconfortable et le souhait d'un cadre d'action défini plus franchement : si le musée doit véritablement gérer son développement, qu'il puisse, au moins, se saisir pleinement de ce registre d'action ! Au-delà, apparaît l'idée d'une contractualisation avec les établissements sur les intentions qui sont les leurs concernant leur développement. On rencontre, cependant, ce faisant, la difficile question à laquelle se heurtent les musées depuis plusieurs années de la définition de l'utilité sociale du musée et des actions individuelles et collectives légitimes au sein de cette institution.

3.1. *Les collectivités territoriales, Messieurs Jourdain du new public management*

Dans les collectivités territoriales exerçant la tutelle sur certains musées enquêtés, il est assez souvent possible d'observer un mouvement qui se rapproche, sans le dire (sans le savoir ?), d'une forme de *new public management*. Sans viser un achèvement de la réalisation de l'esprit gestionnaire (qui risquerait de tendre vers une économicisation de l'action publique), l'esprit économique semble pénétrer sous la forme d'un effort pour préciser les finalités poursuivies et les mettre en correspondance avec des moyens et des résultats évaluables.

L'inspiration procède très souvent des démarches qualité. Le problème de la valeur est posé par un souci de « mettre l'utilisateur au centre » du fonctionnement des services. Il s'agit de formaliser les intentions que poursuit le travail collectif, les *outputs* et *outcomes* qu'il vise.

Dans certains cas, tel ce projet d'administration d'un conseil général que la direction des Affaires culturelles avait largement anticipé (cas A, *le conseil général*), les grands axes de la politique suivie sont rappelés et on y ajoute des principes et méthodes d'action pour les services du conseil général, au premier rang desquels « placer l'utilisateur citoyen au cœur de notre action » (mais aussi valoriser les ressources humaines, s'organiser autour de projets, etc.)¹⁴. Principe et méthode sont explicités dans ce qu'ils impliquent pour les actions des personnels départementaux : ceux-ci doivent être soucieux d'associer l'« usager-citoyen » aux différentes étapes de la définition et de la mise en œuvre des politiques (c'est-à-dire, plus précisément : se donner les moyens de mieux appréhender les demandes explicites, les attentes non exprimées, les besoins recensés¹⁵). La philosophie est affichée comme visant à « faire évoluer la traditionnelle logique du service public vers une véritable démarche de service rendu ».

D'autres collectivités peuvent franchir le pas supplémentaire qui les conduit à placer toutes leurs directions et les services relevant de celles-ci devant la tâche de rédiger les politiques, y attacher les actions destinées à concrétiser celles-ci et les

¹⁴ Dans l'ensemble des cas étudiés dans ce paragraphe, les citations sont extraites des documents internes consultés.

¹⁵ Le document de référence insiste pour ne pas se limiter à ces derniers, en raison du risque de fonctionnement technocratique qu'ils impliquent.

résultats attendus. Sans se référer à la doctrine du *new public management*, une ville française d'assez grande importance exerçant la tutelle sur plusieurs musées étudiés dans l'enquête s'est engagée dans une telle démarche qui pose à ses personnels le problème de devoir penser l'action publique à laquelle ils contribuent en termes, non plus seulement de lignes budgétaires, mais d'intentions, de produits ou *outputs* sortant de leurs actions et d'effets plus généraux ou *outcomes*, le tout en plaçant le « citoyen usager au cœur du service public » (cas B, *la ville NPM*). Cet énoncé est explicite : « c'est une attitude, c'est le service rendu ; c'est la satisfaction des usagers ». Tout en se posant la question « A qui nous adressons-nous ? Au citoyen porteur de droits et de devoirs ? à l'usager ? au consommateur ? », il est clairement établi : « Nous sommes producteurs de services ».

Généralement, de telles démarches ne procèdent pas d'un souci doctrinaire des élus ou des dirigeants de ces collectivités en faveur du nouveau management public. Les démarches se veulent généralement pratiques et non pas théoriques, d'où le recours aux démarches qualité, empruntées aux entreprises, avec l'appui de cabinets de consultants auxquels les collectivités font appel dans le but d'insuffler de l'efficacité dans le fonctionnement administratif. Certains personnels dirigeants, venus de l'entreprise ou y ayant effectué un passage, incitent à ce transfert, sans qu'il y ait nécessairement érection de l'entreprise au rang de modèle à atteindre mais plutôt de source d'inspiration devant rester relativement libre. Les cabinets mobilisés importent dans les collectivités le principe d'une réflexion sur les finalités du service, en particulier en se plaçant du point de vue de son destinataire, et, parfois, la méthode d'une constitution de groupes de travail impliquant des représentants de diverses catégories d'acteurs, qui engage la réflexion à un niveau collectif. Progresse aussi l'idée de contrats d'objectifs et de moyens avec les services ou les établissements relevant de ces derniers. Des collectivités commencent à y réfléchir et sont plus ou moins engagées dans leur élaboration. Ces contrats sont alors vus comme une obligation mutuelle, entre la direction de tutelle et l'établissement, de formaliser les attentes et engagements de chacun et il est, au moins, affiché qu'il n'y aura pas de religion des indicateurs quantitatifs à surveiller.

Sans autant de fracas que nombre d'expériences nationales, certaines collectivités territoriales, en expérimentant l'adaptation de démarches dont les entreprises se sont révélées adeptes, se trouvent, de près ou de loin à réinventer le schéma de base du nouveau management public.

Dans les différents cas, l'innovation ne vient guère du budget : en la matière, les collectivités semblent s'en tenir à essayer, sinon de contourner, du moins de compenser le principe de l'annualité budgétaire, fréquemment perçu par les musées comme un handicap : ceux-ci ne bénéficient effectivement pas seulement de dépenses parfaitement reconductibles mais auraient besoin, dans certains cas (acquisitions...), d'engager des sommes élevées, qu'il leur faudrait pouvoir prélever sur plusieurs exercices budgétaires ; ils ont aussi à assumer des projets pluri-annuels (rénovations, restaurations...) qui font naître un besoin de lisibilité sur plusieurs années des moyens dont ils disposent. Certaines collectivités peuvent alors prendre avec les responsables d'établissements des engagements moraux liant ces derniers aux directeurs et élus en charge des finances et de la culture mais sans que la stabilité ou la croissance des financements puisse être formellement planifiée ni les sommes redéployées au-delà d'un exercice

budgétaire annuel. Quant à la présentation des budgets, elle reste organisée classiquement, sans anticiper sur une présentation semblable à la LOLF.

La recherche d'une écriture complète du schéma politiques-actions-résultats n'a été rencontrée que dans le cas B et il est raisonnable de penser que plus courantes sont les réalisations plus partielles, comme le cas A (*le conseil général*), ou le cas C que nous verrons plus bas. Il nous importe peu, ici, de nous prononcer sur la représentativité du cas B ; en revanche, il est intéressant de se pencher dessus pour constater que le processus d'écriture des politiques, des actions et des résultats, loin d'être donné simplement, met les acteurs responsables de la formalisation devant une épreuve d'action certaine. Comme pour les démarches qualité dans les entreprises ou l'élaboration de référentiels de métiers ou de compétences, les processus d'écriture peuvent être plus ou moins féconds et révèlent l'importance des modalités de leur conduite. La difficulté est de trouver un contenu autre que la reprise des intitulés officiels des missions et des lignes budgétaires. Dans le cas étudié, liberté a été laissée aux directions de s'organiser comme elles le souhaitaient pour y parvenir. Un directeur peut réaliser à lui seul le travail d'écriture, seul dans son bureau. Inversement, il peut procéder collectivement en réalisant, à plusieurs niveaux, des groupes de travail.

3.2. *La valeur, une affaire de gouvernance(s)*

Cette distinction, à première vue de peu d'importance, ouvre sur une question qui est au cœur de l'exercice engagé : celui de la gouvernance. Le mot se répand sur la base de plusieurs usages. Nous le retenons ici pour sa capacité à poser la question du style de gestion de relations *a priori* hiérarchiques ou, à tout le moins, verticales, des relations où celui qui est en situation de pouvoir institutionnel découvre qu'il peut avoir à consentir la mise en débat, la négociation de ce qu'il pourrait en théorie imposer, et cela s'il « vise à localiser les sources potentielles de conflit, à baliser les terrains d'affrontement, à situer les zones de compromis envisageables » (Chevallier, 2003, p. 214).

Le projet, commun aux diverses expériences ici examinées, de placer les administrations territoriales sous la tension d'une plus grande conscience de l'« usager-citoyen » destinataire de leur travail renvoie fondamentalement au souci d'une réforme de la gouvernance des relations de l'administration avec ses administrés sur la base de la reconnaissance que ces derniers sont fondés à demander à la première de ne pas imposer ses décisions et son fonctionnement sans discussion possible. L'administration, toute puissance publique *a priori* soucieuse de l'intérêt général et de l'égalité de traitement qu'elle est, est vue comme ne pouvant esquiver de pousser plus loin l'interrogation sur le degré auquel elle parvient à laisser penser aux citoyens individuels qu'elle rend justice aux contraintes et attentes particulières qui sont les leurs (la démarche, est-il dit dans le document de référence de *la Ville NPM*, « c'est organiser et mettre en cohérence les politiques publiques au service de publics différents »). Or, les démarches évoquées apparaissent, dans l'esprit de ceux qui les conduisent, articuler ce premier niveau de gouvernance à réformer à celui de la réforme de la gouvernance entre l'autorité publique et ses établissements. Formalisée ou pas, il y a bien, de plus en plus, la recherche d'un esprit de contractualisation entre la tutelle (la Ville, le département...) et ses musées, c'est-à-dire d'énonciation plus

formelle, précise et explicite des finalités de l'action dont il faut convenir ensemble et de prise d'engagements mutuels sur les objectifs et les moyens.

Le monde des musées adjoint à cela des enjeux de réforme d'un troisième niveau : la gouvernance interne à l'établissement. Ce maillon n'est pas anodin : il renvoie, au contraire, à la question, qui travaille les musées depuis plusieurs années, de leur utilité sociale et des actions individuelles et collectives légitimes à l'intérieur de cette institution. C'est dans la gouvernance interne que la question de la valeur créée par les musées s'est discutée depuis plusieurs années. Le modèle hérité de l'histoire (notamment celui qui s'est dégagé des « cabinets de curiosité » puis des collections raisonnées à partir des XVI^e et XVII^e siècles) (Schaer, 1993) et symbolisé pendant un temps par les musées de beaux-arts proposait une idée de cette utilité sociale : le musée conserve des produits remarquables (par exemple de l'activité humaine) au titre, pour reprendre l'expression de C. Pomian (1987), de « sémiophores », c'est-à-dire de créations à visée, non pas utilitaire, mais de signification à la limite spirituelle. Il les constitue en collections raisonnées, non plus privées comme à l'origine mais publiques. L'action essentielle est celle du conservateur, détenteur du savoir élevé sur les entités collectionnées et présentées. Rassembler, répertorier, etc., sont les activités légitimes. L'univers social des musées se compose dès lors de ce protagoniste principal et s'y réduit presque, moyennant la présence de gardiens de salles. Cette présence apparaît, à la limite, comme purement utilitaire et sans contribution fondamentale au fonctionnement des musées, rendant cet univers social très clivé. Le sentiment de participer, chacun par sa fonction, à une action collective est perturbé par le sentiment d'une forte distance sociale entre les deux mondes sociaux et une approche ancillaire du travail de gardiennage. Pour diverses raisons, ce modèle, qui a commencé à être discuté dès la fin du XIX^e siècle, est aujourd'hui fortement contesté dans sa légitimité. D'autres modèles se posent en concurrents. Entre tout cela, se cherche l'idée d'un musée pour tous, se mettant davantage à la portée de ceux qui n'ont pas la notion immédiate de ce qui fait la supériorité des entités présentées par les musées, voire acceptant de ne pas seulement reconnaître ce qu'une élite juge être une création supérieure de l'esprit humain mais ce que valorisent d'autres catégories sociales (relativisme culturel). Un tel musée met au défi la légitimité du conservateur, le somme de considérer qu'il n'incarne pas à lui seul le musée, mais doit faire entrer son action individuelle dans une action collective où se mêlent les contributions diverses des fonctions du musée : accueil et surveillance, médiation, etc.

Les musées se cherchent donc actuellement les voies de nouvelles relations internes, qui formeraient une véritable action collective s'accordant sur l'utilité sociale de l'institution défendue auprès de l'« usager-citoyen ». Si la reconnaissance des autres fonctions s'impose de plus en plus chez les conservateurs, la formule adoptée tend souvent à prendre l'apparence d'une coexistence de fonctions plus articulées que réellement imbriquées. Il y a un partage des rôles, par exemple entre la médiation et la conservation, sur des tâches distinctes (la diffusion et la conservation). Ce mouvement s'accompagne fréquemment d'une volonté des collectivités locales, qui ont revalorisé les politiques culturelles et, dans leur sillage, le rôle du musée (contribution à une politique d'image des villes...), d'intégrer davantage les musées dans leurs politiques. Il s'agit d'un des canaux par lesquels se manifestent aux établissements l'injonction de devenir un musée pour tous.

Les musées ont donc, *a priori*, une longueur d'avance sur des démarches plus globales, comme celle de *la ville NPM*, qui pose au niveau de tous les services de la ville le problème de la justification de l'action publique vis-à-vis de ses usagers. Or, cette démarche, mise en contraste avec une démarche qualité plus circonscrite, permet de montrer qu'il existe des conditions de méthode dans la capacité d'une réflexion sur la valeur produite par l'Etat à aboutir, à mettre effectivement en discussion la valeur et à réussir l'exercice d'écriture des politiques, actions et résultats.

Rappelons que la démarche de *la ville NPM* ne contraint pas les rédacteurs dans leur méthode. De fait, l'un des musées majeurs de la ville, engagé depuis plusieurs années dans un projet de rénovation, ne semble pas envisager un processus de concertation approfondie. Il a passé plusieurs années à œuvrer à un projet scientifique et culturel, défini par la conservation, qui privilégie une définition de l'utilité sociale du musée largement inspirée d'un modèle que l'on pourrait appeler muséologique, c'est-à-dire privilégiant une philosophie de relativisme culturel et ouvrant le musée sur l'extérieur par l'élaboration d'un catalogue d'activités ciblant diverses catégories de publics, dont des publics sociaux (exclus, prisonniers...). Pour ce projet scientifique et culturel, l'établissement a préféré ne pas aller trop loin dans les études qualitatives de publics (remontée d'information sur le public concret existant et potentiel, ses attentes..) et les remplacer par une définition plus *a priori* des catégories de publics à viser, grâce à l'observation d'expériences à l'étranger ou en France et des discussions avec d'autres institutions (sociales...).

Un contraste s'établit cependant avec le cas de musées d'une autre ville (cas C, *l'autre ville*). La direction des affaires culturelles de cette ville a engagé deux musées volontaires dans l'expérimentation d'une démarche qualité visant à améliorer les conditions d'accueil du public. Dans les deux cas, l'ensemble du musée, à travers des groupes de travail, a été impliqué dans la réflexion consistant à se mettre à la place du visiteur (de la préparation de sa visite jusqu'au déroulement de celle-ci) et à repérer les points sur lesquels il fallait travailler à une amélioration. Le directeur de l'un des deux musées en vient à dire que, après cette réflexion collective, qui a eu pour conséquence de faire apparaître les usages concrets du musée et les questions pratiques qui en découlaient, il ne nommerait plus son musée de la même manière : non plus le musée d'histoire de la ville, mais, à la limite, « un musée d'ambiance », où la visiteur aime à retrouver des reconstitutions d'intérieurs d'époque, flâner sans intention systématique ni sens précis dans les recoins du musée. L'idée de l'utilité sociale de ce musée en sort changée, influencée par la prise en compte de ses usages par les visiteurs concrets et leurs attentes (on cherche tout autant à faire un musée dans lequel il est agréable de déambuler qu'à imposer un didactisme un peu abstrait). La recherche d'une réforme de la gouvernance des musées n'y trouve pas une solution miraculeuse, les rapports humains entre conservateurs et personnels de surveillance sont perçus par ces derniers comme ayant insuffisamment évolué, mais l'idée même d'un musée système d'action collective semble, tant bien que mal, avoir pris davantage de contenu qu'auparavant. A tout le moins, la conservation s'est, en partie, forgée une représentation un peu différente du musée et de cette action collective, avec ce résultat non trivial d'une requalification de son objet.

En dehors de la démarche impliquant toutes les catégories du musée et ne travaillant qu'avec l'équipe habituelle (conservation et, éventuellement même des représentants de la fonction médiation), une obligation d'écrire les finalités du musée aurait apparemment rencontré plus de difficultés à aller au-delà de la simple répétition de l'intitulé officiel du musée, tandis que cette démarche a contribué à forger une représentation du musée en se plaçant effectivement davantage du point de vue du visiteur. Les approches du musée par le public inspirées par les principes et techniques de la muséologie ne semblent pas représenter des substituts exacts à des démarches de ce type. Les deux aboutissent à des résultats qui peuvent être sensiblement différents. La gouvernance interne exerce des effets non neutres sur la capacité d'écriture des finalités de l'action dans le cadre d'une réforme de la gouvernance des relations d'une tutelle avec ses établissements et de cette tutelle avec ses usagers. Cela tient à la construction de la figure de l'utilisateur ainsi générée.

3.3. L'enjeu d'un professionnalisme situé

Derrière cela, la question posée, dans le cas étudié, est celui de la gouvernance de professionnels, lorsque l'action de l'Etat passe fondamentalement par eux. En France, les professions ont eu tendance à se développer dans l'Etat plus qu'à côté (Dubar, Tripier, 1998). Lorsque l'Etat entreprend de se réformer, il se trouve donc, fréquemment, à prendre des engagements pour lesquels il est, de fait, tributaire des actions des professionnels par lesquels passe une part significative de la réalisation du service public. La réforme de l'action publique et, en son sein, celle de l'action des professionnels n'attend pas nécessairement des schémas de type nouveau management public pour s'engager. Un monde de professionnels, par sa disposition à réfléchir sur ses missions avant de s'en emparer, offre, au contraire, la possibilité de voir le service public se rendre sensible à des pressions plus ou moins diffuses au sein de la société, qui demandent à l'action publique de s'adapter. Sans qu'il soit possible ici de le développer, il faut rappeler que les musées sont un espace social activement travaillé par la question d'un meilleur ajustement aux attentes du public depuis plusieurs décennies, bien avant la mode du NPM.

Ce monde de professionnels a cependant vécu les effets paradoxaux de la reconnaissance des musées comme apportant leur contribution aux politiques publiques, surtout au niveau des collectivités locales : la demande leur a été faite de s'interroger sur la valeur qu'ils contribuent à élaborer, en explicitant et justifiant la contribution qu'ils cherchent à produire (au lieu de la laisser à l'état d'évidence pour les seuls initiés) et de la situer dans un cadre d'action collective finalisée par le politique. On voit de plus en plus de villes chercher à harmoniser l'identité des musées municipaux, à les faire travailler entre eux et à intégrer leur action dans les politiques municipales, ce qui n'est pas sans heurter la volonté d'indépendance professionnelle des établissements. Les autorités de tutelle se révèlent souvent dépourvues de moyens effectifs de réaliser cette entreprise, hésitant notamment à instaurer des réunions de service régulières avec les chefs d'établissements.

Dans un tel cadre, lorsqu'elles imposent des démarches qualité ou la participation à des démarches plus globales de réforme de l'action publique, elles ouvrent sur de l'indétermination. Les établissements peuvent s'engager à des

degrés très variables dans la réforme de l'action collective qu'ils mènent et son orientation à partir du point de vue de l'utilisateur. Il semble qu'un pôle puisse être celui d'établissements prenant en compte l'utilisateur à travers un outillage à la limite assez élaboré fourni par la muséologie et le marketing, sous la forme de la définition d'une panoplie d'actions ciblées vers différentes catégories de publics. L'utilisateur est éventuellement construit dans des partenariats avec des associations ou institutions (à finalité sociale...). Un autre pôle paraît engager, de façon plus ambitieuse, une double réflexion de la constitution d'une action orientée vers l'utilisateur et de l'action collective interne : la construction de l'utilisateur se fait moins selon les techniques muséologiques et marketing que par la parole sur ses usages et ses attentes exprimée par les diverses catégories de personnels impliquées dans le musée. Ce second pôle peut se trouver à renégocier davantage la gouvernance interne que le premier et à donner plus de ressources pour s'emparer d'une obligation de réfléchir aux finalités de l'action individuelle et collective. Il révèle le rôle assez décisif de la gouvernance interne quant aux contenus, plus ou moins abstraits ou concrets, qui sortiront d'un processus d'écriture des politiques, des actions et des résultats visés.

Les deux pôles semblent également résoudre de manière assez contrastée la question de l'engagement du professionnel dans une action collective finalisée, celle de l'autorité de tutelle. Le premier pôle peut révéler un paradoxe : très engagé en faveur d'un modèle de musée se voulant ouvert au public, il peut se contenter d'une construction finalement assez abstraite de l'utilisateur. Dans ce cas, le professionnel conserve, par un détour étrange, les ressources pour maintenir son autonomie vis-à-vis du cadre collectif d'action de sa tutelle. Le second pôle peut, quant à lui, présenter le paradoxe que, par une approche moins abstraite du musée, de ses finalités, de ses publics, le conservateur a la possibilité de mettre véritablement en discussion les finalités de son action et la vision qu'il a de son établissement et, en même temps, de faire reconnaître ce que conserve de pertinent le modèle auquel il se rattache, y compris un modèle « musée de beaux-arts ». En d'autres termes, le second pôle, en dépit des apparences, peut être tout aussi, voire plus favorable au déploiement d'un professionnalisme « situé », c'est-à-dire capable de défendre ses options mais en les faisant reconnaître et en les conciliant avec la visée collective de l'institution à laquelle il se rattache.

Encore une fois, entreprise et Etat se révèlent partager un même problème (non résolu), celui du sens professionnel au sein de l'action collective finalisée. Il s'agit de gérer, d'une part, une montée en professionnalisme de ceux qui étaient dans une pure condition salariée, voire inféodée (en l'occurrence les gardiens de musée, avec la question de la professionnalisation de l'accueil et de la surveillance) et, d'autre part, un professionnalisme collectivement assumé de ceux qui étaient déjà des professionnels (un professionnalisme situé, qui consent à justifier ses actions vis-à-vis d'une finalité collective). Les deux institutions productives révèlent qu'il n'est pas possible de traiter de la valeur (de ce que l'on crée) sans traiter des valeurs (du sens que chacun donne à l'action qu'il est censé accomplir).

Conclusion

Par la rationalité qui l'inspire, l'Etat est qualitativement différent d'autres acteurs, comme les entreprises. Cela n'est cependant pas contradictoire avec le fait que son action prend très largement effet à la suite d'activités de réalisation de services. Si la doctrine libérale prétend en tirer argument pour en venir à assimiler l'Etat à une entreprise qui devrait fonctionner selon la rationalité économique prêtée à celle-ci, il faut sans doute se garder de vouloir répondre à ce réductionnisme en niant la prégnance de cette dimension de production de service. L'examen du cas des musées nous a permis de voir que la mise en forme d'un problème de gestion et, plus largement, économique, concernant les établissements des collectivités publiques ne se réduit probablement pas à une pure application, déplacée, d'un raisonnement économique, voire économiciste, à des entités de nature politique. A la base, c'est plutôt une décision politique d'existence ou de maintien d'établissements qui, rencontrant un certain contexte (sentiment que les dépenses ne peuvent être engagées sans maîtrise ni justification...), amène à faire émerger la dépense comme une question sociale, susceptible de donner lieu à discussion, à débat, non seulement dans son principe mais dans sa conduite. Conjointement, se dégage la question de la valeur, dont il ne faut pas non plus surestimer le biais économiciste : il s'agit plutôt d'une interrogation concernant ce sur quoi débouchent les activités, l'utilité sociale qu'elles contribuent à créer, les effets qu'elles produisent.

Les agents de l'Etat, dans leur travail quotidien, se confrontent en permanence à des questions « existentielles » de ce type. On ne comprendrait guère, sans cela, que, tout en affirmant généralement haut et fort leur attachement au service public, ils se prêtent parfois assez volontiers à ce type de raisonnements. Nombreux sont ceux qui n'y voient guère de dérive économique de l'action publique. Le cadrage politique de l'action semble parfaitement s'accommoder d'une réflexion sur la rentabilité des actions engagées ou, dit autrement, la rentabilité peut apparaître comme une notion capable de mêler le politique et l'économique. Au-delà des principes généraux, l'action concrète dans les établissements publics est toujours confrontée à des questions de seuil et de finalités : jusqu'à quel point vaut-il la peine (est-il politiquement rentable) que nous engagions des moyens et de l'énergie pour des actions, compte tenu de l'impact qu'elles ont réellement et d'autres usages qui pourraient être choisis, est une question sous-jacente permanente. Vue du côté de l'activité des agents, l'action publique est toujours davantage dans le relatif que ne le voudraient les principes. Une perspective par le travail des agents de l'Etat invite à considérer avec un certain pragmatisme des thèses *a priori* bien théoriques (et, parfois, dogmatiques) comme celles du nouveau management public.

Références

- Bayart D., Benghozi P.-J. (1993), *Le tournant commercial des musées en France et à l'étranger*, Paris, La Documentation française.
- Berry M. (1983), « Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », CRG, multigr., juin.
- Bezes P. (2002), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du "souci de soi de l'Etat" », *Revue française d'administration publique*, n° 102, avr.-juin.
- Bourdieu P., Darbel A. (1966), *L'amour de l'art. Les musées d'art européens et leur public*, Paris, Editions de Minuit, 2^e éd., 1969.
- Bromwich J.S. (1997), « Comparaison de politiques de marketing françaises et britanniques », *Publics et Musées*, n° 11-12, janv.-juin, juill.-déc.
- Burlaud A., Gibert P. (1984), « L'analyse des coûts dans les organisations publiques : le jeu et l'enjeu », *Politiques et management public*, vol. 2, n° 1, hiver.
- Burlaud A., Simon C. (1997), *Le contrôle de gestion*, Paris, La Découverte & Syros, coll. Repères.
- Chatelain S. (1998), *Le contrôle de gestion dans les musées*, Paris, Economica.
- Chevallier J. (2003), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in J. Chevallier et L. Rouband (coord.) (2003).
- Chevallier J., Rouband L. (coord.) (2003), *La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités*, *Revue française d'administration publique*, n° 105-106.
- Dubar C., Tripier P. (1998), *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin.
- Du Gay P. (2000), *In Praise of Bureaucracy. Weber, Organization, Ethics*, London, Sage Publications.
- Gadrey J. (1996), *Services : la productivité en question*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Gob A., Drouguet N. (2003), *La muséologie. Histoire, développements, enjeux actuels*, Paris, Armand Colin.
- Guillaume H., Dureau G., Silvent F. (2002), *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Hayward J., Klein R. (1994), « Grande-Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique », in B. Jobert (sous la dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Keat R., Whiteley N., Abercrombie N., eds (1994), *The Authority of the Consumer*, Londres, New York, Routledge.
- Kirkpatrick I., Martinez Lucio M. (eds) (1995), *The Politics of Quality in the Public Sector*, Londres, Routledge.
- Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Lorino P. (1997), *Méthodes et pratiques de la performance. Le pilotage par les processus et les compétences*, Paris, Editions d'organisation, 3^e éd., 2003.
- Mévellec P. (1995), *Le calcul des coûts dans les organisations*, Paris, La Découverte, coll. Repères.
- Ogien A. (1995), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Ed. de l'EHESS.
- Polanyi K. (1944), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, trad. fr., Paris, Gallimard, 1983.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pomian C. (1987), *Collectionneurs, amateurs et curieux. Paris, Venise : XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, Gallimard.
- Rosanvallon P. (1979), *Le capitalisme utopique. Critique de l'idéologie économique*, Paris, Le Seuil.
- Schaer R. (1993), *L'invention des musées*, Paris, Gallimard, coll. Découvertes.
- Talbot C. (2003), « La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique », in J. Chevallier, L. Rouband (coord.) (2003).
- Thévenot L. (1995), « L'action en plan », *Sociologie du travail*, tome XXXVII, n° 3, juill.-sept.
- Ughetto P. (2002), *Compétence de service : état des lieux d'une problématique*, IRES, Document de travail n° 02-03.
- Walsh K. (1994), « Citizens, charters and contracts », in Keat et al. (eds) (1994).