INTRODUCTION

Crise de légitimité et changement de l'action publique: des discours aux pratiques

01

► **Jan Mattijs^a et Emil Turc^{b*}**

^a *Solvay Brussels School of Economics & Management, Université Libre de Bruxelles,
Avenue F.D. Roosevelt 42, 1050 Bruxelles, Belgique*

^b *Aix Marseille Université, CERGAM, IMPGT, Aix-en-Provence,
Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale,
21 Rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence, France*

En août 2017, à Milan, s'est déroulée la conférence annuelle du Groupe Européen d'Administration Publique (GEAP, ou EGPA en anglais), organisée pour la 39^e fois par l'Institut International des Science Administratives (IISA). Ce gros événement rassemble près de 500 participants académiques mais aussi praticiens, avec une bonne représentation de toute l'Europe, venus suivre les travaux de près de 30 groupes de travail permanents. L'IISA a maintenu également des activités scientifiques en français, à travers un « Séminaire francophone » qui accueille chaque année les communications de chercheurs venus présenter leurs travaux dans leur langue, mais aussi avec des perspectives qui peuvent différer des travaux présentés dans les ateliers thématiques. Au séminaire s'ajoute une table ronde organisée avec le soutien de l'IGPDE (Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique, opérateur de formation permanente du ministère de l'Économie et des Finances français) qui confronte les points de vue de praticiens et des chercheurs sur une thématique apparentée au séminaire.

N'étant pas tenus par une thématique permanente, le séminaire francophone comme la table ronde peuvent orienter leurs travaux en fonction des tendances de l'actualité. C'est ainsi qu'en 2017, l'appel à communications s'intitulait « Retournements de tendances : la gestion publique à l'épreuve des tourments de l'opinion », réagissant au vote du Brexit et à l'élection de Donald Trump. Des thématiques voisines ont été explorées en 2018 (instabilité et innovation) et le seront encore en 2019 (« déconnexions » politiques et administratives), tant il est vrai que les régimes politiques libéraux ou social-démocrates semblent maintenant les sujets d'une remise en cause profonde de leur légitimité. Les articles du présent dossier spécial de Politiques et Management Public sont le reflet de ces travaux : la réflexion de Robin Degron préparait les échanges de la table ronde, tandis que les quatre autres contributions, issues de travaux scientifiques de terrain, ont été discutées en atelier lors du séminaire de Milan.

*Auteur correspondant : emil.turc@univ-amu.fr

doi :10.3166/pmp.36. 2019.0009 © 2019 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

1. Rejet de l'action publique par l'opinion, désarroi des élites

Les responsables publics – mandataires politiques ou dirigeants administratifs – sont inquiets. Le vote sanction a investi l'espace politique. Les populismes se manifestent dans l'espace francophone, européen et international. Les mouvements sociaux et l'issue imprévisible des référendums soulignent la brèche ouverte dans la confiance entre les citoyens et les États. Au-delà des processus de la démocratie représentative, ce sont toutes les institutions (étatiques et politiques, mais aussi médiatiques, judiciaires, religieuses, médicales, sociales...) qui semblent faire l'objet d'une méfiance croissante, voire d'un rejet qui s'étend aussi aux élites qui les représentent ou y travaillent. Dans une époque « post-vérité », la place de l'expertise institutionnelle s'érode au profit de discours émotionnels et normatifs « antisystème ». Des sentiments de peur et de repli communautaire voire identitaire débouchent sur une demande de sécurité et l'augmentation d'un conservatisme sociétal. Ces tendances s'articulent étrangement avec une individualisation croissante, réputée elle aussi éroder la confiance dans les institutions. Au-delà des États et en plus longue période, la mondialisation est aussi citée comme facteur de délégitimation des institutions. Internet et les nouveaux modes de communication ne sont pas seulement catalyseurs des autres tendances ; ils ont aussi des effets propres qui contribuent à éroder l'autorité et la légitimité des gouvernements (citons Wikileaks ; les sites internet d'opinion ou de (dés)information ; les médias sociaux ; les crypto-monnaies).

Ainsi pourrait-on résumer la difficulté actuelle de l'action publique et les facteurs explicatifs souvent cités parmi les élites comme preuves d'une profonde crise de légitimité et comme causes de leur désarroi.

Il faut, pour commencer, confirmer empiriquement cette inquiétude des dirigeants politiques, administratifs, des meneurs d'opinion, ainsi que des milieux académiques. Ces inquiétudes sont-elles largement partagées ? Majoritaires parmi ces catégories sociales ? Et sur quoi portent-elles au juste ? Le seul travail en ce sens à notre connaissance (nord américain), sur un échantillon très partiel et une période récente, révèle des préoccupations réelles surtout quant à la violence rhétorique en politique, au traitement des médias, et à l'usage de la contrainte administrative (Miller, 2018). Dans l'espace francophone, une analyse lapidaire et informelle suggère une hypothèse de sentiment d'impuissance largement partagé. Dans ce numéro spécial, la contribution de Robin Degron, interrogé à propos du Brexit, illustre cette préoccupation du point de vue du praticien. Outre les facteurs cités plus haut, on retrouve sous sa plume les effets asymétriques de la mondialisation au sein de la population, la pression migratoire comme catalyseur des exaspérations populaires, l'exploitation démagogique de ces facteurs par des partis populistes.

Quoi qu'il en soit, l'impression de défiance ne relève pas seulement d'un *storytelling* artificiel ou d'une bulle médiatique. Les changements d'attitudes au sein de la population sont réels. Encore faut-il distinguer plusieurs aspects de cette évolution culturelle, et les nuancer dans le temps et dans l'espace.

Les travaux empiriques sur l'attitude des citoyens à l'égard des institutions s'inscrivent dans le cadre plus large de l'étude des dynamiques culturelles. Plusieurs caractéristiques sont pertinentes : l'individualisme, le capital social, la confiance à différents égards, la polarisation, les valeurs publiques... La montée de l'individualisme est maintenant bien documentée, à la fois en période longue dans les pays occidentaux (Greenfield 2013), et de manière inter-

ationale, bien qu'elle s'inscrive dans des dynamiques culturelles ne relevant pas toutes d'une modernisation « à l'occidentale » (Santos, Varnum et Grossmann, 2017 ; Hamamura, 2012). Beaucoup d'auteurs font de cette montée de l'individualisme l'un des facteurs de la baisse du capital social, notamment aux États-Unis (Putnam, 2000, 2008), mais aussi en Europe centrale et orientale (Growiec et Growiec, 2014). Le capital social se compose de deux facteurs, l'activité relationnelle et associative d'une part, et d'autre part la confiance (interpersonnelle, envers les institutions, ou généralisée). Or si l'activité relationnelle semble relativement stable, en tout cas aux États-Unis (Weiss *et al.*, 2018), la confiance envers les institutions y subit une érosion continue (Twenge, Campbell et Carter, 2014). En Europe, les études d'opinion comparatives en longue période font apparaître une érosion progressive de la confiance dans les institutions, puis une méfiance majoritaire stable au cours de 10 dernières années. Mais elles montrent aussi la diversité des préoccupations dans différents pays, et une grande sensibilité aux facteurs conjoncturels, par exemple en 2015-2016 une inquiétude face à l'immigration (Commission Européenne, 2018 ; CEVIPOF, 2019). Si certaines études (Scheuer, 2017) mettent l'accent sur la crise de confiance et adoptent un ton alarmiste, il faut néanmoins reconnaître l'ancienneté et la variabilité des situations nationales et individuelles. Enfin, on peut aussi noter une polarisation de l'opinion (Somer et McCoy, 2019), et une méfiance envers les médias (parmi les institutions qui bénéficient du moins de confiance ; pour la France, CEVIPOF 2019 ; internationalement, Hanitzsch, Van Dalen et Steindl, 2018). Dans ce contexte, le moindre déclencheur conjoncturel – un référendum, une variation du prix des carburants, une élection, un attentat... – suffit pour déclencher une crise grave.

À l'examen de ces tendances, on voit qu'elles sont anciennes (20 à 30 ans, voire largement plus pour l'individualisation par exemple). Ce qui est nouveau et donne le sentiment de rupture, c'est leur prise en compte dans le discours médiatique, politique – et dans la pratique administrative, nous le verrons. Le temps n'est plus à la déploration de la crise économique et à l'incitation à l'efficacité, préoccupations typiques de la fin du siècle dernier.

Au-delà de la recherche de tendances globales apparaît l'intrication systémique de ces différentes dimensions. Ainsi, la confiance institutionnelle est sensible à la conjoncture et à la situation économique individuelle, que ce soit par le chômage ou par la méfiance des plus pauvres. Mais réciproquement, la confiance institutionnelle modère également le sentiment d'exclusion et améliore directement le bien-être global (Hooghe et Verhaegen, 2017 ; Puntischer *et al.*, 2015).

C'est dans ce cadre que se pose la question du lien entre la légitimité des institutions (sur base de la confiance des citoyens) et les prestations des services publics. Dans une optique fonctionnaliste, la performance déterminerait la légitimité. On peut trouver des confirmations empiriques de ce lien, en tout cas au niveau local (Camussi et Mancini à paraître). Mais la confiance des citoyens, la bonne gouvernance et la qualité des services prestés entretiennent des relations complexes. Il n'est par exemple pas évident que la qualité des services explique significativement la confiance plus globale (Van de Walle et Bouckaert, 2003), et des « tendances lourdes » internationales peuvent affecter moins la confiance que des variations conjoncturelles locales et des facteurs de proximité géographiques et culturels (Christensen et Laegreid, 2005 ; Bovens et Wille, 2008).

D'autre part, la relation inverse est aussi importante : l'attitude des citoyens détermine les conditions de prestation de différentes manières, que ce soit par le consentement à l'impôt (voire simplement la variation de la capacité contributive) ou par la co-production de services publics,

qui peut être diversement soutenue par différentes parties prenantes. Les valeurs publiques des citoyens peuvent elles-mêmes influencer les conditions de prestation (Bozeman, 2018).

C'est ainsi que les contributions de ce numéro spécial nous donnent à voir des enjeux qui recoupent parfois les évolutions culturelles évoquées plus haut, mais aussi des enjeux plus organisationnels qui s'inscrivent dans la même dynamique de changement. Retenons trois problématiques qui traversent ces travaux : les enjeux politiques complexes (« *wicked issues* »), l'évaluation profane de l'action publique par les parties prenantes, et l'opacité de la puissance publique.

1.1. Des enjeux complexes, imparfaitement appréhendés par les secteurs comme par les territoires

Toute situation sociale fait l'objet d'une division du travail, qui dans une société moderne prend la forme d'une sectorisation. Mais la constitution des secteurs n'a rien de naturel, ni dans leur délimitation, ni dans le référentiel normatif de l'action sectorielle, ni dans leur rapport d'ensemble avec la société et avec la politique. En France, l'action de l'État, après avoir été très caractéristique d'une sectorisation poussée, fait l'objet d'une reterritorialisation des politiques depuis longtemps (Muller, 1990). En Belgique ou surtout en Suisse, l'équilibre entre les secteurs et les territoires n'a pas fait l'objet de mouvements de balanciers aussi nets, les territoires (cantons helvétiques, communes puis régions belges...) y étant restés ou redevenus des références culturelles et politiques plus fortes.

Mais la problématique dépasse la décentralisation territoriale. D'une part, les territoires administratifs ne peuvent jamais être congruents et adéquats à des situations spécifiques, comme le montrent Boutin et ses collègues dans le cas de l'évacuation des boues rouges ou de la recherche de biomasse pour la centrale électrique à Gardanne. C'est d'autant plus vrai qu'il y a une dématérialisation des relations (via les NTIC) qui permet l'émergence de groupes qui ne sont ni sectoriels, ni à proprement parler liés à un territoire. D'autre part, il est de toute façon impossible de tracer des frontières organisationnelles idéales pour qu'elles soient congruentes aux politiques publiques, et la situation est compliquée dans certaines problématiques où il n'y a pas de consensus sur la solution ni même sur le problème (Roberts, 2000). Bartoli, Gozlan et Sebai montrent bien que la création de la transversalité suppose à la fois une mise à l'agenda politique et une certaine instrumentation de gestion ; les changements qui en découlent doivent s'analyser en termes stratégiques (Bezes et Le Lidec, 2016). Dans le cas extrême des attaques terroristes qui forment le contexte de l'étude de Tiberghien et Bout-Vallot, on voit les auteurs d'attentats exploiter stratégiquement les interstices aussi bien sectoriels que territoriaux, et le défi que cela représente pour les forces de sécurité.

1.2. La sophistication de la gestion de la performance face à l'évaluation profane de l'action publique

Turc et Guenoun montrent que si les mesures classiques d'économie et d'amélioration de la productivité se diffusent amplement à travers les collectivités locales, une majorité met aussi en place des systèmes plus sophistiqués (« panoptiques »). La productivité et la qualité des services publics commencent à être pilotables au prix d'une technicité certaine. Les citoyens ou parties prenantes n'en retirent pas pour autant une possibilité d'appréciation (Milet et Mouterde, 2015).

Or c'est bien eux qui transforment les outputs en *outcomes*, et des *outcomes* en réputations et attitudes. Le passage par l'évaluation des politiques publiques ne résout pas le problème, d'une part parce qu'il y a une discontinuité entre l'évaluation des politiques et la gestion de la performance pour différentes raisons (Gibert, 2002 ; Nielsen et Hunter, 2013), et d'autre part parce que la contribution de l'évaluation des politiques au débat public, souhaitable dans l'idéal (Viveret, 1989), demeure un défi difficile (Boulanger, 2017 ; Milet et Mouterde, 2015).

Ainsi, si Degron souligne à raison le besoin de pédagogie et d'éducation à l'action publique, le cas de Gardanne fait apparaître une évaluation profane, « buissonnière », par la multiplicité des stakeholders. La référence surplombante à l'intérêt général ne suffit plus à donner l'apparence d'une décision rationnelle et cohérente ; on se rapproche de conceptions pluralistes de l'arène politique. La pédagogie demeure impuissante à réduire leur conflit, et la décision collective doit s'adapter à la fluidité des parties impliquées, des attitudes et des savoirs mobilisés. La mise en forme de l'espace public et la pertinence des dispositifs d'écoute deviennent alors des questions centrales.

1.3. L'opacité stratégique de la puissance publique

Il est devenu banal de constater, et éventuellement de déplorer, la perte de souveraineté des États. Pourtant les articles rassemblés ici – sans que ce soit leur sujet principal – nous rappellent la persistance de la puissance publique et de son usage. Dans les politiques de sécurité étudiées par Tiberghien et Bout-Vallot, la clôture des organisations policières sur elles-mêmes est le point de départ assuré, dont il s'agit d'évaluer comment on peut y introduire des processus de coproduction. Face au système conventionnel de soins, les structures innovantes de prise en charge transversales observées par Sebai, Gozlan et Bartoli sont en recherche de légitimité. On la voit encore dans le cas de Gardanne traité par Boutin *et al.*, par la capacité des autorités centrales à créer des dispositifs juridiques relevant à la fois du compromis et de la contrainte. Enfin, dans les conditions de restriction financière observées par Turc et Guenoun, l'opacité de la puissance publique se manifeste lorsque l'autorité budgétaire n'a aucun intérêt à ce que les effets des programmes de réduction des coûts ne soient lisibles ni même visibles.

On retrouve en filigrane la capacité de l'autorité publique à imposer ses choix grâce à sa maîtrise de la loi, son monopole de la contrainte ou sa centralité dans le réseau d'acteurs, qui facilite la coalition. Dans le contexte d'une perte de légitimité, cette situation peut s'analyser comme un enjeu, voire un défaut, mais on peut aussi la considérer comme une ressource. Dans quelles circonstances les arguments en faveur de la décision unilatérale, par exemple de cohérence, de rapidité ou de parcimonie, s'imposent-ils ? Quoi qu'il en soit, la rationalité machiavélique (Pina e Cunha, Clegg et Rego, 2013 ; Herbemont et César, 2004) doit continuer à être étudiée avec lucidité dans l'observation de l'action publique.

2. Quo vadis administratio : Les ressources de l'action publique

Face aux problèmes de société et aux enjeux institutionnels et organisationnels, on voit les organisations publiques tenter de s'ajuster. Néanmoins, le propos n'est plus à l'agencification, aux objectifs « SMART », à la motivation, au modèle du privé ou à la mise en concurrence

(Hood, 1991). La réforme ne se résume plus à cette Nouvelle Gestion Publique (NPM anglo-saxonne), dont l'époque est de toute manière désormais jugée révolue au bénéfice de questions de « nouvelle gouvernance » (Dunleavy *et al.*, 2006 ; Pollitt, 2014). La tonalité dominante des contributions rassemblées ici montre que les mesures prises et les ressources mobilisées relèvent de la mise en place de dispositifs de participation à la décision et à la production ; de nouvelles approches managériales favorisant la transversalité au bénéfice du « client », voire d'un déport de la charge de l'ajustement sur l'individu (travailleur, bénéficiaire ou citoyen). Synthétisons rapidement ces mesures qui traversent les quatre articles.

2.1. Les dispositifs d'écoute et de négociation

L'étude des cas environnementaux par Boutin *et al.* montre à quel point les dispositifs d'implication des parties prenantes est devenue omniprésente et de forme variée. La procédure judiciaire fournit un archétype conflictuel des rapports entre parties prenantes, mais les recours contre les décisions s'inscrivent dans une dynamique d'ensemble où les acteurs sont représentés dans de nombreux organes d'avis ou de décision. Cependant, il ne suffit pas de créer des organes et de les peupler dans une logique représentative (représentativité par ailleurs difficile à définir) pour se prémunir de la contestation des décisions. Boutin *et al.* montrent comment, face à la fluidité des enjeux, des savoirs et des participations, les pouvoirs publics sont soumis à un impératif d'innovation institutionnelle, générant et s'insérant dans des organes adaptables de participation et de confrontation par-delà les dispositifs réglementaires classiques.

La confrontation entre l'appel de R. Degron à la pédagogie de l'action publique et les dynamiques d'acteurs observées à Gardanne peut aussi faire réfléchir : y a-t-il encore une autorité centrale en situation de mener cette pédagogie de manière incontestée ? C'est peut-être le cas dans certaines politiques, mais dans les conflits environnementaux, particulièrement complexes, il n'y a pas de vérité incontestée et le fonctionnement des institutions en prend acte. L'enrichissement de l'information et la confrontation des points de vue ne suffisent aucunement à surmonter la polarisation antagoniste des attitudes. Il faut en plus instituer un processus méthodique de rapprochement des points de vue ; or l'institution de tels processus est tributaire des contingences locales, et ne trouve pas suffisamment de pratiques reconnues et légitimes auxquelles s'adosser¹.

Le secteur de la santé mentale présente une politique publique qui évolue de manière plus traditionnelle : les importants changements dans la philosophie des soins résultent d'avancées du milieu professionnel, de conférences internationales, de cadres législatifs. Bartoli, Gozlan et Sebai montrent que c'est plutôt au stade de la mise en œuvre que le patient et son entourage jouent un rôle important... quand les structures de prise en charge le leur permettent. On retrouve ici une vision plus descendante de la conception des politiques, à laquelle les opérateurs opposent des innovations de service. La réussite de cette vision descendante est d'ailleurs toute relative, comme en témoigne le fiasco de la campagne de vaccination de la grippe H1N1 en 2009. N'y aurait-il plus aujourd'hui que les publics très vulnérables pour qui la formulation politique et la pédagogie descendantes seraient adéquates ?

¹ Des tentatives existent toutefois en ce sens, par exemple en France où la Commission Nationale du Débat Public est récemment venue à l'avant-plan pour l'organisation du Grand Débat National consécutif aux manifestations des gilets jaunes (Blatrix *et al.*, 2007).

2.2. La mobilisation des usagers et des citoyens pour la co-production des services

Si les programmes de réduction de coûts des collectivités territoriales tendent par la rationalisation à contraindre les mécanismes décisionnaires, Turc et Guenoun montrent qu'ils peuvent enclencher une mobilisation des usagers et de la société civile dans la prestation des services. Cela rappelle opportunément que cette mise à contribution peut être un avatar de la réduction de la dépense publique. C'était la doctrine du gouvernement Cameron lors de la dépression économique au Royaume-Uni, résumée par la formule « the Big Society » (Lowndes et Pratchett, 2012).

Cependant, l'implication des usagers dans la coproduction ne se limite pas à des logiques de substitution. Un nombre conséquent de collectivités mobilise des mécanismes pour mieux tenir compte des préoccupations et pressions des parties prenantes et invite les citoyens à s'impliquer dans le choix des coupes à réaliser (Turc et Guenoun). On le voit également dans le cas des services de santé mentale : dans une logique intégrative d'amélioration des soins, l'habilitation du citoyen-patient est instrumentale et essentielle. Pourtant, si l'argument est convaincant et l'expérience concluante, sa généralisation se heurte à des obstacles gestionnaires et structurels. Dans le cas des services de sécurité, l'implication des citoyens ne fait pas l'objet du même consensus de principe. Les activités pouvant faire l'objet d'une coproduction doivent être délimitées, et supposent la constitution de confiance et de compétences de part et d'autre (cf. propositions 2 et 3 de Tiberghien et Bout-Vallot).

2.3. Nouvelles demandes, nouveaux modes de gestion

De manière tout à fait basique, les administrations reconnaissent que les contraintes budgétaires, au-delà d'accidents conjoncturels tels que la récession de 2009-2012, sont maintenant devenues permanentes. Turc et Guenoun montrent que les collectivités locales sont bien sorties de la logique de l'abondance et ont entrepris activement le principe de parcimonie. Dans un contexte de méfiance à l'égard de l'État, la parcimonie est une réponse assez évidente, bien qu'elle ne semble pas faire, en France, l'objet d'une publicité semblable à celle que l'on voit au Royaume-Uni ou aux USA.

La transformation des méthodes de gestion répond aussi à la recherche de cohérence face à des enjeux complexes qui chevauchent les découpages sectoriels. C'est au traitement de cette difficulté que s'attellent les acteurs de Prepsy (Bartoli, Sebai et Gozlan) à partir de logiques de transversalité professionnelle soutenues par des dispositifs managériaux d'intégration. Ici, le personnel est chargé d'activer les contacts avec différents services extérieurs, avec une recherche de polyvalence. Les auteurs remarquent que la structure elle-même acquiert un aspect hybride d'organisation-réseau.

L'implication des citoyens ou des usagers dans la coproduction va nécessairement de pair avec de nouveaux outils de gestion. On le voit dans le cas de Prepsy, mais cela découle aussi de l'analyse de Tiberghien et Bout-Vallot qui soulignent que la coproduction ne peut pas être une couche ajoutée à l'organisation existante, si on veut tirer les bénéfices de la collaboration sans compromettre la recherche de fiabilité. Sur le plan de la communication, Boutin *et al.* montrent comment l'usine d'alumine de Gardanne a structurellement modifié sa communication avec les parties prenantes.

2.4. L'implication individuelle

Le thème de l'implication individuelle croissante relie aussi plusieurs contributions ; sans être jamais à l'avant-plan, on peut néanmoins le relever sans, nous paraît-il, outrepasser les intentions des auteurs. En effet, la contrainte des moyens, les besoins de transversalité, la demande de justification, l'individualisation croissante des services demandés et fournis, tout cela finit par générer un travail accru qui n'est pas entièrement absorbé par le collectif des organisations.

La demande accrue peut être in fine reportée sur les travailleurs. Cela se manifeste dans les logiques de réduction de coût (Turc & Genoun montrent la présence très large de mesures restrictives par rapport au personnel). Mais cela peut aussi prendre la forme d'une polyvalence accrue comme dans le cas de la santé mentale (rôle pivot du case manager), voire d'une implication personnelle dans l'accompagnement, qui amenuise la distance des rôles professionnels établis.

Les partenaires et les usagers sont aussi impliqués à partir de leurs ressources personnelles : le patient est remis en situation de responsabilité de sa santé mentale, la famille et pairs aidants du patient sont impliqués. Dans l'exploration de la coproduction de services de sécurité, Tiberghien et Bout-Vallot soulignent que cela suppose la constitution de compétences par le citoyen.

Il y a une logique systémique à ce que les demandes nouvelles des citoyens débouchent sur de nouvelles responsabilités pour eux. Reste à voir dans quelle mesure ces boucles de rétroaction fonctionnent comme amortisseurs ou amplificateurs. Mis à contribution, les usagers ou citoyens trouvent-ils une meilleure confiance, ou seront-ils encore plus frustrés ? Au fil de la lecture des cas de Prepsy, des sites polluants de Gardanne, ou des services de sécurité, on peut trouver matière à s'inquiéter ou à espérer.

Conclusions préliminaires

Tant les enjeux que les réponses présentées dans ces contributions montrent clairement que nous avons changé d'époque et de préoccupations par rapport à la fin du XX^e siècle. On voit que les services publics, dans leur stratégie et dans leur gestion, sont effectivement perméables aux changements d'attitudes des citoyens. On ne peut généraliser ici sur l'ampleur ni sur la pertinence des changements en matière de gestion publique. Mais il est intéressant en conclusion de confronter les analyses académiques avec les trois défis posés par Robin Degron : la justice sociale, la pédagogie de l'action publique, et la capacité à se projeter dans le temps long.

Nous avons déjà abordé la question de la pédagogie de l'action publique : les contributions l'abordent sous l'angle de l'implication des parties-prenantes, et la coproduction peut aussi y contribuer dans une certaine mesure. Cette pédagogie ne peut pas toujours prendre des formes descendantes et son succès n'est pas assuré.

La justice sociale comme Degron l'entend n'a pas été évoquée en tant que telle dans les papiers, peut-être tout simplement parce qu'aucun ne porte sur un secteur chargé d'une fonction redistributive. Incidemment, les études mentionnent des préoccupations de justice, comme quand les municipalités sont réticentes à couper dans les prestations (Turc et Guenoun)

ou dans la perspective intégrative de la santé mentale (Bartoli, Gozlan, Sebai). Toutefois, il existe un lien important entre plusieurs contributions et les questions de justice sociale, à condition de prendre en compte des dimensions interactionnelles, et non pas seulement la justice au sens substantiel d'une distribution équitable des ressources. Or ces dimensions procédurales au sens large sont fondamentales. Trois exemples : en droit, l'appréciation de l'égalité de traitement se base sur la procédure et non sur le résultat (Perelman, 1971); Rawls (2009) fonde sa théorie de la justice sur des axiomes procéduraux (le voile d'ignorance notamment); les travaux du courant de la justice organisationnelle ont illustré depuis 40 ans comment les travailleurs se font une image de « justice globale » de leur employeur non seulement sur base des conditions matérielles, mais aussi à partir de l'information reçue, des formes de communication, des procédures équitables, de ce qu'ils peuvent exprimer et des réponses reçues (Greenberg et Colquitt, 2005). Et un exemple d'actualité : l'évolution des revendications des gilets jaunes et des débats qui en ont découlé illustrent comment la justice économique (impôts, prix, rémunérations...) n'est pas indépendante d'une justice procédurale (débats institutionnels). Les logiques de participation ou de co-production présentes dans les quatre contributions sont donc aussi constitutives d'une attention à la justice sociale. Bien entendu les intentions ne suffisent pas : une démarche participative ou de co-production peut aussi être jugée injuste. Les conditions de leur efficacité sont donc une question de recherche importante dont on voit ici le témoignage.

Reste la capacité à se projeter dans le temps long : « La gestion des affaires publiques doit également s'inscrire dans une perspective de moyen-long terme. », dit Robin Degron, qui cite les systèmes de programmation budgétaire pluriannuelle en exemple. Mais la question est évidemment plus large, en renvoyant à la stabilité de l'expertise, à la cohérence des choix collectifs, à la crédibilité des engagements politiques, à l'incapacité à assumer des enjeux lointains (écologiques, démographiques...). Force est de reconnaître que cette question est peu présente dans ce numéro spécial : les dynamiques illustrées tendent plutôt vers une réactivité accrue. Même au-delà des contributions rassemblées ici, la thématique du long terme nous semble peu travaillée dans la littérature sur l'actualité de l'action publique². La carence pointée par Degron indique, nous semble-t-il, un besoin réel.

Les cinq contributions rassemblées ici ne peuvent donner qu'un aperçu des problématiques soulevées, alors que tout un programme de recherche sur le changement de l'action publique en découle. Qu'en-est-il de l'effet propre des NTIC et d'Internet, qui n'est qu'effleuré ? Que se passe-t-il en dehors de la France ? Dans d'autres secteurs ? Elles nous donnent cependant des éléments probants sur les transformations en cours dans les services publics comme dans la société.

² Une voie possible se trouve dans des méthodes de prospective, qui peuvent avoir un caractère participatif (Bailly, 1998; Bernard, Drumaux et Mattijs, 2015).

Bibliographie

- Bailly J.-P., 1998. *Prospective, Débat, Décision publique*. Officiel 1998-16. Rapport public, Conseil économique et social, La Documentation Française, Paris.
- Bernard B., Drumaux A., Mattijs J., 2015. La prospective appliquée à la justice pénale belge : une méthodologie participative et intégrée. *Revue française d'administration publique* 154 (2), 523-38.
- Bezes P., Le Lidec P., 2016. Politiques de l'organisation. *Revue française de science politique* 66 (3), 407-33.
- Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Lefevre R., Revel M., 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris.
- Boulanger P.-M., 2017. Indicateurs de développement durable et participation citoyenne : une entreprise paradoxale. *Participations* 18 (2), 147-75.
- Bovens M., Wille A., 2008. Deciphering the Dutch Drop: Ten Explanations for Decreasing Political Trust in The Netherlands. *International Review of Administrative Sciences* 74 (2), 283-305.
- Bozeman B., 2018. Public values: citizens' perspective. *Public Management Review* 0 (0), 1-22. Published online 19/10/2018, <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1529878>.
- Camussi S., Mancini A.L., 2018. Individual trust: does quality of local institutions matter? *Journal of Institutional Economics*, 1-17. Published online 29/10/2018, <https://doi.org/10.1017/S1744137418000279>.
- CEVIPOF, 2019. Le Baromètre de la confiance politique, Vague 10: Une colère qui vient de loin. *Sciences Po, Paris*. Consulté en ligne le 1/02/2019. <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique>.
- Christensen T., Laegreid P., 2005. Trust in Government The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review* 28 (4), 487-511.
- Commission Européenne, 2018. L'opinion publique dans l'Union européenne - Eurobaromètre Standard 89. Officiel 89, *Eurobaromètre Standard*. Commission européenne, Bruxelles. Consulté en ligne le 1/12/2018. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/General/index>.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., 2006. New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 16 (3), 467-94.
- Gibert P., 2002. L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare. *Politiques et Management Public* 20 (1), 1-14.
- Greenberg J., Colquitt J.A., 2005. *Handbook of Organizational Justice*. Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, New Jersey.
- Greenfield P.M., 2013. The Changing Psychology of Culture From 1800 Through 2000. *Psychological Science* 24 (9), 1722-31.
- Growiec K., Growiec J., 2014. Trusting Only Whom You Know, Knowing Only Whom You Trust: The Joint Impact of Social Capital and Trust on Happiness in CEE Countries. *Journal of Happiness Studies* 15 (5), 1015-40.
- Hamamura T., 2012. Are Cultures Becoming Individualistic? A Cross-Temporal Comparison of Individualism–Collectivism in the United States and Japan. *Personality and Social Psychology Review* 16 (1), 3-24.
- Hanitzsch T., Van Dalen A., Steindl N., 2018. Caught in the Nexus: A Comparative and Longitudinal Analysis of Public Trust in the Press. *The International Journal of Press/Politics* 23 (1), 3-23.
- Herbement O. d', César B., 2004. *La stratégie du projet latéral: Comment réussir le changement quand les forces politiques et sociales doutent ou s'y opposent*. Dunod, Paris.
- Hood C., 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- Hooghe M., Verhaegen S., 2017. The Effect of Political Trust and Trust in European Citizens on European Identity. *European Political Science Review : EPSR* 9 (2), 161-81.
- Lowndes V., Pratchett L., 2012. Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the "Big Society". *Local Government Studies* 38 (1), 21-40.

- Milet H., Mouterde F., 2015. L'Évaluation Participative : de la prise en compte des Publics au Pouvoir d'Agir Citoyen - Éléments de synthèse. *Cahiers de la SFE*, n° 9 (décembre), 59-64.
- Miller M.K., 2018. Expert Survey on American Democracy: Aug.-Sept. 2018. *Authoritarian Warning Survey / Scholars on American Democracy* (blog). 5 octobre 2018. <https://www.authwarningsurvey.com/single-post/2018/10/04/Expert-Survey-on-American-Democracy-Aug-Sept-2018>.
- Muller P., 1990. Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public* 8 (3), 19-33.
- Nielsen S.B., Hunter D.E.K., 2013. Challenges to and Forms of Complementarity Between Performance Management and Evaluation. *New Directions for Evaluation* 137, 115-23.
- Perelman C., 1971. Égalité et valeurs. In Buch H., Foriers P., et Perelman C. (Éds.), *L'Égalité*. Vol. 1, pp. 319-326. Bruylant, Bruxelles.
- Pina e Cunha M., Clegg S., Rego A., 2013. Lessons for Leaders: Positive Organization Studies Meets Niccolò Machiavelli. *Leadership* 9 (4), 450-65.
- Pollitt C., 2014. Vers un Monde Nouveau: des Vérités qui Dérangent pour l'Administration Publique de l'anglosphère. In *Ifrane Conference Report, Morocco*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles. Consulté en ligne le 1/02/2019. <http://www.iias-iisa.org/major-meetings/braibant-lectures/conference-2014-christopher-pollitt/>.
- Puntscher S., Hauser C., Walde J., Tappeiner G., 2015. The Impact of Social Capital on Subjective Well-Being: A Regional Perspective. *Journal of Happiness Studies* 16 (5), 1231-46.
- Putnam R.D., 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York, NY.
- Putnam R.D., 2008. Bowling en solo : le déclin du capital social américain. Traduit par Olivier Rey. *Conférence* 27, 417-40.
- Rawls J., 2009. *A theory of justice*. Harvard university press, Cambridge, MA.
- Roberts N., 2000. Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review* 1 (1), 1-19.
- Santos H.C., Varnum M.E.W., Grossmann I., 2017. Global Increases in Individualism. *Psychological Science* 28 (9), 1228-39.
- Scheuer B., 2017. "Noir, jaune, blues 2017": Quel monde voulons-nous bâtir? 10 clés pour comprendre l'état de l'opinion publique belge. Fondation Ceci n'est pas une crise, Bruxelles. Consulté en ligne le 1/02/2019. <http://www.cecinepasunecrise.org/comprendre/noir-jaune-blues-2017/>.
- Somer M., McCoy J., 2019. Transformations through Polarizations and Global Threats to Democracy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 681 (1), 8-22.
- Twenge J.M., Campbell W.K., Carter N.T., 2014. Declines in Trust in Others and Confidence in Institutions Among American Adults and Late Adolescents, 1972–2012. *Psychological Science* 25 (10), 1914-23.
- Van de Walle S., Bouckaert G., 2003. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of "good governance": Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences* 69 (3), 329-44.
- Viveret P., 1989. *L'évaluation des politiques et des actions publiques - Rapport au premier ministre*. La Documentation Française, Paris.
- Weiss I., Paxton P., Velasco K., Ressler R.W., 2018. Revisiting Declines in Social Capital: Evidence from a New Measure. *Social Indicators Research*, juillet, 1-15.