L'exemplarité comme management public : le Plan administration exemplaire

Malick Ndiaye

▶ **To cite this version:**

Malick Ndiaye. L'exemplarité comme management public : le Plan administration exemplaire. Gestion et management. Conservatoire national des arts et metiers - CNAM, 2019. Français. NNT : 2019CNAM1277 . tel-02902143v1

HAL Id: tel-02902143

https://theses.hal.science/tel-02902143v1

Submitted on 17 Jul 2020 (v1), last revised 20 Jul 2020 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

le cnam

ÉCOLE DOCTORALE Abbé GREGOIRE

Laboratoire interdisciplinaire de recherches en sciences de l'action

THÈSE présentée par :

Malick NDIAYE

soutenue le : **16 décembre 2019**

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers**

Discipline / Spécialité : Sciences de gestion / Prospective, innovation, stratégie, organisation

L'exemplarité comme management public.

Le Plan administration exemplaire

THÈSE dirigée par :

Monsieur PESQUEUX Yvon	Professeur des Universités, Cnam
Madame DE ROZARIO Pascale	Enseignant chercheur (Hdr), EA460 Lirsa, Cnam

RAPPORTEURS :

Madame DAIDJ Nabila	Enseignant chercheur (Hdr), Institut Mines-Telecom Business School
Monsieur SOPARNOT Richard	Professeur, Groupe ESC Clermont

PRESIDENT DU JURY :

Madame DEJOUX Cécile	Professeur des Universités, EPN Innovation, Cnam

EXAMINATEUR :

Madame BARTOLI Annie	Professeur des Universités, Université Versailles Saint-Quentin

A feu Mon Père

A ma mère

Remerciements

A travers ces lignes, je souhaite remercier toutes celles et tous ceux qui m'ont apporté leur soutien, encouragé à continuer et à terminer cette recherche.

J'adresse ma reconnaissance et mes remerciements au Professeur Yvon Pesqueux et à Madame Pascale De Rozario qui ont co-dirigé la thèse. Je mesure toute la chance que j'ai de croiser leur chemin car *« j'ai beaucoup appris à leurs côtés, au-delà de la recherche »*.

Je tiens à exprimer mes vifs remerciements aux Professeures Cécile Dejoux Présidente de jury de la soutenance et Annie Bartoli, examinatrice de la thèse.

Je remercie très vivement les rapporteurs Madame Nabila Daidj et Monsieur Richard Soparnot pour les observations et les recommandations qui vont dans le sens de l'amélioration de la thèse.

J'exprime ma reconnaissance au laboratoire Lirsa, particulièrement aux équipes de séminaires DSY223 et DSY224 ainsi qu'à mes collègues doctorant(e)s et docteur(e)s pour les conseils et les contributions à l'avancement de la thèse.

Je dédie ce travail à toutes celles et tous ceux qui me sont chers et ont contribué à la réussite de la thèse,

A ma grand-mère Ndèye Meissa qui nous a quittée durant la thèse. Et, à ma famille élargie de Mbakhana, Saint-Louis, Louga, Dakar.

A l'équipe de recherche *« Makers, made in Africa. Faire le développement, autrement »*. Une page d'une recherche engagée s'est ouverte avec ces collègues docteur(e)s et doctorant(e)s que j'espère garder encore pour des recherches passionnées et passionnantes.

A mon amie Maty Ndiaye Sy pour sa bienveillance et son précieux soutien. Je salue tout le courage dont elle fait montre face aux épreuves de la vie. Tous mes vœux de bonheur sur le chemin de la recherche.

A mon frère Mamadou Samb pour nos précieux échanges et surtout pour son écoute.

A Mam'zelle Niang pour sa bienveillance, son soutien et surtout pour son éternel et naturel sourire ; véritable lanterne durant les moments de doute.

A mon grand ami de toujours Aly Ndaw Fall qui souhaite se lancer dans l'aventure de la thèse ; je lui transmets tous mes vœux de plaisir sur le chemin de la recherche et de l'apprentissage.

A ma sœur Awa Traoré, et à son fils Makhtar à qui je souhaite bonne arrivée.

A mon orthophoniste Cécile Couvignou pour le suivi thérapeutique en tant bègue. Je la remercie pour son optimisme contaminant qui m'a accompagné durant les moments de doute.

A l'équipe de « Dr. Green » (Docteures Alix, Charlotte et Mercè) pour avoir partagé leur expérience en tant que docteures et pour la belle aventure entrepreneuriale.

A la famille Poursin, Fanny et Jean-Marie, leurs deux filles Hélène et Anne, leurs petits-enfants. Je dédie particulièrement cette recherche à Fanny qui n'a pas eu la patience de poursuivre l'aventure avec moi jusqu'au bout. Et surtout, à mes collègues de travail Mama et Rita pour leur patience, leur soutien et leur compréhension de mes besoins de retrait à certains moments.

Vient le moment de remercier ma famille élargie de France qui comprend que je ne puisse pas, parfois, me rendre disponible ou être présent aux évènements qui marquent leur vie et la mienne, d'ailleurs : Tata Maîmouna sans qui l'aventure n'aurait peut-être pas débuté, toute la famille Savane, particulièrement à ma cousine Fatou, mon grand neveu Elydjah, Tonton Karim.

Mes parents, mes frères et sœurs,

Il est de coutume de remercier sa famille ; ce que je ne ferai pas ici afin de ne pas déroger à nos règles familiales basées sur la délicate expression d'une silencieuse mais non moins bienveillante présence.

A ma mère, mes sœurs, mes frères ; point de mots pour vous signifier toute ma gratitude pour votre soutien et votre compréhension de mes nombreuses indisponibilités.

En dernier, vient le moment de dédier cette recherche à mon cher regretté Père, Mr l'Enseignant qui a formé des générations de grands Hommes sénégalais. Que de regrets de ne plus pouvoir compter sur nos précieux échanges. Je n'ai jamais cessé d'être l'apprenant. Je te remercie pour cette brillante absence et ce beau silence qui me font comprendre qu'il n'est point besoin de présence physique pour apporter un soutien. Le seul souvenir de toi et de tes enseignements sur tous les plans et à tous les niveaux, m'ont fait tenir durant les moments difficiles. Merci pour tout.

Résumé

Ancrée dans une attitude constructiviste et une fondation théorique en organisation, cette thèse exploratoire en sciences de gestion, notamment en management public, mobilise les champs de la bureaucratie et de la post-bureaucratie pour décrypter la politique publique française d'exemplarité en matière de développement durable et analyser ses effets sur l'organisation publique et le management public.

Cette volonté d'observer les rhétoriques exemplaires et de comprendre ce qu'ils peuvent signifier pour une organisation publique amène à en questionner le contenu : Qu'est-ce que l'exemplarité pour une organisation publique ? : S'agit-il de bureaucratie wébérienne ? S'agit-il de nouvelle gestion publique ? S'agit-il d'une transformation organisationnelle qui tend vers une organisation publique émergente ? Nous constaterons qu'en réalité, l'exemplarité induit des organisations publiques qui ne s'inscrivent pas toujours dans un paradigme particulier. Elles existent sous une forme *« hybride »* où se chevauchent des caractéristiques de divers paradigmes bureaucratiques, post-bureaucratiques. Ces caractéristiques décrivent un mix entre des connaissances organisationnelles et une gouvernance éclatée qui n'est ni celle de la centralisation wébérienne, ni celle de la focalisation autour du « volontarisme managérial », au centre de la logique du modèle d'organisation post-bureaucratique » (De Rozario, Pesqueux, 2018).

Nos questionnements inscrivent, ainsi, notre recherche dans le prolongement des débats sur l'organisation publique moderne, post-bureaucratique *émergente* qui ne serait ni une bureaucratie rationnelle légale, ni une organisation de type firme capitaliste mais une organisation post-bureaucratique caractérisée par une « nouvelle gouvernance » soucieuse de transparence » et de « responsabilité partagée », c'est-à-dire d'une transformation de toutes les relations de service public (De Rozario, Pesqueux, 2018 ; Greve, 2010 ; Maravelias, 2003).

Pour notre recherche, une analyse de contenu de la politique publique d'exemplarité est suivie d'une étude qualitative des idéaux-types d'organisation publique qu'elle induit. Et, puisque l'exemplarité nous sert à accéder aux conceptualisations de l'organisation publique post-bureaucratique émergente, il convient, au préalable, d'identifier les cadres théoriques et conceptuels sur lesquels elle s'appuie en Sciences de gestion, notamment en management public. Ainsi, cette recherche trouve des applications managériales en management des

organisations publiques post-bureaucratiques. En outre, le développement d'un outil de mesure de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable ouvre des voies de recherche futures dans la méthodologie d'exploration à grande échelle des organisations publiques.

Mots-clés : Exemplarité, Management public, Organisations publiques, Bureaucratie, Post-bureaucratie, Nouvelle gestion publique.

Résumé en anglais

Anchored in a constructivist attitude and a theoretical foundation in organization, this exploratory thesis in management sciences, particularly in public management, mobilizes the fields of bureaucracy and post-bureaucracy to decipher the French public policy of exemplary sustainable development and analyze its effects on public organization and public management.

This desire to observe exemplary rhetoric and to understand what it can mean for a public organisation leads us to question its content: "What is exemplarity for a public organisation": is it Weberian bureaucracy? Is it New Public Management? Is it an organizational transformation that tends towards an emerging public organization? We will see that, in reality, exemplarity leads to public organizations that do not always fit into a particular paradigm. They exist in a "hybrid" form where characteristics of various bureaucratic, post-bureaucratic paradigms overlap. These characteristics describe a mix between organizational knowledge and a fragmented governance that is neither that of Weberian centralization nor that of focusing on "managerial voluntarism", which is central to the logic of the post-bureaucratic organization model" (De Rozario, Pesqueux, 2018).

Our questions thus place our research in the extension of the debates on the emerging modern, post-bureaucratic public organisation, which would be neither a rational legal bureaucracy nor an organisation of the capitalist firm type, but a post-bureaucratic organisation characterised by a 'new governance' concerned with transparency and 'shared responsibility', i.e. a transformation of all public service relations (De Rozario, Pesqueux, 2018; Greve, 2010; Maravelias, 2003).

For our research, a content analysis of the exemplarity public policy is followed by a qualitative study of the ideals-types of public organisation that it induces. And, since exemplarity serves us to access conceptualizations of the emerging post-bureaucratic public organization, we must first identify the theoretical and conceptual frameworks on which it is based in Management Sciences, particularly in public management. Thus, this research finds managerial applications in the management of post-bureaucratic public organisations. And, the development of a tool to measure the exemplarity of public organisations in terms of sustainable development opens up future avenues of research in the methodology of large-scale exploration of public organisations.

Keys words : Exemplary nature, Public management, Publics Organisations, Bureaucracy, Post-bureaucracy, New public management.

Table des matières

INTRODUCTION 40

Première partie : Le corpus de la gouvernance du développement durable. Sources de construction, contenus et réceptions

Chapitre 1 : Le corpus juridique de la gouvernance du développement durable. Sources de construction et contenus 41

I. Les sources de la construction du corpus juridique de la gouvernance du développement durable 41

1. Les alertes sur les méfaits d'un certain modèle de développement économique et humain 41

1.1. La généalogie des publications scientifiques et des alertes 44

1.1.1. Les publications scientifiques et les alertes portant sur les changements climatiques 48

1.1.1.1. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et ses alertes sur le réchauffement climatique 49

1.1.1.2. Les alertes citoyennes 51

2. Les crises socio-économiques et écologiques 55

3. L'élargissement des parties prenantes 56

3.1. Les institutions du système de Nations Unies 57

3.2. Les parties prenantes institutionnelles internationales concurrentes .. 59

3.2.1. Le Groupe des puissants (G7) comme parties prenantes 59

3.2.2. Le G20 comme parties prenantes 60

3.3. La catégorisation des Parties prenantes pour une responsabilité commune mais différenciée 61

3.4. Les rencontres internationales sur le climat et le développement comme parties prenantes 63

3.4.1. Focus sur les conférences des Parties 64

4. Des concepts émergents et des courants philosophiques en confrontation 67

II. Les effets de quatre sources sur le corpus juridique de la gouvernance du développement durable 72

1. Des engagements juridiques internationaux 72

2. Une catégorisation des engagements juridiques 73
3. L'instrumentation juridique des politiques environnementales 76
3.1. Une gouvernance volontaire et des accords négociés dans les pays industriels développés 76
3.2. Une gouvernance multilatérale et décentralisée dans les pays en développement 77

Chapitre 2. La réception du développement durable dans l'Union européenne et en France 82
I. La réception des engagements juridiques dans l'Union européenne 82
II. La réception des engagements juridiques en France 85
1. La stratégie nationale de développement durable de 2003-2008 87
2. La charte de l'environnement, 2005 87
3. Les lois Grenelle de l'environnement 1 (2007) et 2 (2010) 88
4. Les engagements portant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre 91
5. La loi sur la transition énergétique pour la croissance verte 93

Deuxième Partie : La politique publique d'exemplarité. Une mise en perspective de la post bureaucratie et du management public

Chapitre 3. La politique publique d'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable 105
I. La politique publique d'exemplarité. Une dynamique internationale et européenne 105
1. Des réflexions internationales et un corpus qui portent l'accent sur les achats publics 105
1.1. Le Groupe de Travail de Marrakech (GTM) sur les Achats Publics Durables (APD) 107
1.2. Les recommandations de l'ONU-Environnement, de l'OCDE, de l'OIT, de l'OMC sur la constitution d'un cadre décennal de programmation sur la consommation et la production durables 108
2. La réception des réflexions au sein de l'Union européenne 109
3. La réception de la politique publique d'exemplarité en France 115
3.1. Des réflexions qui portent sur les achats publics 115
3.2. La construction du corpus juridique 116

3.3. Les achats publics durables 119
3.3.1. Le Plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) 119
3.3.2. Les achats publics durables 120
II. La réception de la politique publique d'exemplarité dans les administrations publiques françaises 122
1. L'émergence autour des achats publics 122
2. La réception de l'exemplarité à travers la démarche « Administration exemplaire » 123
2.1. Le plan administration exemplaire 2008-2014 126
2.1.1. Les indicateurs de réussite 128
2.1.2. Les fiches actions 129
2.2. Le Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020 130
Chapitre 4. La mise en œuvre opérationnelle de la démarche Administration exemplaire. Le Plan administration exemplaire 134
I. Les outils incitatifs financiers et non financiers 134
1. Le pilotage du Plan administration exemplaire 135
1.1. Le Comité de pilotage Etat Exemplaire 135
1.2. Les fiches actions 137
1.3. Le fond Etat exemplaire 147
1.3.1. Le dispositif bonus-malus 147
1.3.2. Les indicateurs de réussite 151
II. L'analyse des outils incitatifs financiers et non financiers du Plan administration exemplaire (PAE) et du Plan ministériel administration exemplaire (PMAE) 155
1. Des indicateurs de réussite et/ou de performance et la montée en puissance des objectifs 155
2. Une politique par objectifs 161
3. Des outils autocentrés sur le fonctionnement des administrations publiques, sur la mutualisation et sur la rationalisation des dépenses publiques 167
Chapitre 5. La politique publique d'exemplarité. Une mise en perspective de la post-bureaucratie et du management public 171
I. Une mise en perspective de la bureaucratie 172
1. La bureaucratie. Des tentatives de conceptualisation 173

2. Les courants critiques de la bureaucratie 177
3. De la bureaucratie à la post-bureaucratie 178
II. Les courants post-bureaucratiques 180
1. La nouvelle gestion publique 180
1.1. Emergences et fondements 180
1.2. Définitions et principes 182
1.3. Les courants post-nouvelle gestion publique 189
1.3.1. Le management de la qualité 190
1.3.2. La nouvelle gouvernance publique traitée par les chercheurs en sciences administratives ou en sciences de l'organisation 191
III. Les courants post-nouvelle gestion publique, post-bureaucratiques émergents 193
1. Les communs organisationnels. Une mise en perspective de la post-bureaucratie et de la post-NGP 193
2. Les communs informationnels. Une mise en perspective de la post-bureaucratie et de la post-NGP 196
3. La « smart governance », la « smart city », les « smart grids », les « smart meters » : Une mise en perspective de la post-bureaucratie et de la post-NGP 197
4. Une discussion de la gouvernance du développement durable. Une approche post-bureaucratique ? 199
5. L'exemplarité comme une mise en perspective du management public 201
5.1. La démarche administration exemplaire : dans la perspective de renouveau du (des) management(s) public(s) ? 202
5.1.1. Le management public. Un objet en mouvance à saisir ? 203
5.1.2. La refonte du Plan administration exemplaire (PAE). Une mise en perspective du management public ? 206

Troisième Partie: Posture épistémologique, méthodologie, résultats : analyse et mise à l'épreuve

Chapitre 6. Positionnement épistémologique 214
I. L'épistémologique 214
1. Une tentative de définition(s) 214

1.1. L'épistémologie : Une analyse synthétique – longétitudinale de son émergence, son développement et ses questionnements 215
1.2. L'Epistémologie des sciences de gestion 217
2. Une réflexion – nécessaire sur notre posture épistémologique en science de gestion 221
II. Notre posture épistémologique 223
1. Notre démarche de recherche 223
2. Nos hypothèses épistémologiques en management 225
3. Notre attitude épistémologique 228
3.1. La démarche de recherche 229
3.2. La question de recherche en sciences de gestion 230
3.2.1. Comprendre et contextualiser notre recherche en organisation 231
Chapitre 7 : La méthodologie de recherche 236
I. L'approche du terrain 237
1. Une recherche exploratoire hybride par un raisonnement inductif 237
2. Une analyse qualitative 240
3. L'analyse de contenu 241
4. La méthode de l'idéaltype 243
II. La collecte des données 245
1. L'analyse de contenus 245
1.1. La collecte et préparation des données 245
1.1.1. La collecte des données 245
1.1.2. La préparation des données 250
1.2. Le codage 251
1.2.1. L'unité d'analyse 251
1.2.2. La catégorisation de l'unité d'analyse 251
1.3. Extraction des thématiques 252
1.4. L'extraction de verbatims sur l'exemplarité 254
1.5. L'analyse des données 254
2. Méthode de l'idéaltype 255
2.1. Le ciblage du terrain et des porteurs 256
2.2. Le mode de recueil de données, choix d'unité d'analyse 256

2.3. La structuration de l'idéaltype. Identification du registre des phénomènes/Logique d'agrégation des éléments 257
2.4. La spécification de l'idéaltype. Amplification des caractéristiques par rapport à la logique ou caricature. 257

Chapitre 8 : Analyse de données, résultats et mise à l'épreuve 260

I. Analyse de contenu de l'exemplarité en matière de développement durable. Présentation et analyse des résultats 262
1. Une brève revue de la littérature de l'exemplarité 262
1.1. L'exemplarité dans le langage courant, en philosophie générale et en management 262
1.2. Les lectures contextuelles de l'exemplarité comme préalable à la coopération et à l'engagement 263
2. Le contenu de l'exemplarité 266
2.1. Les univers de sens et les corpus mobilisés 266
2.2. Les résultats de l'analyse des corpus théoriques, conceptuels et représentatifs (discursifs, juridiques et opérationnels) de l'exemplarité des organisations publiques 270
2.3. Résultats et analyse 277
2.3.1. 1er résultat et analyse : L'exemplarité. Un cadre global, décliné à différentes échelles. 277
2.3.2. 2ème résultat : L'exemplarité, un cadre global flou 279
2.3.3. 3ème résultat et analyse : quatre typologies d'exemplarité 281
2.3.4. 4ème résultat et analyse : L'exemplarité comme une mise en perspective de ses propres rhétoriques 283
2.3.4.1. L'exemple. 283
2.3.4.2. L'exemplaire 284
2.3.4.3. L'exemplification 285
3. Analyse de contenu de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable. L'administration exemplaire 289

II. Les résultats de l'analyse des idéaux-types d'organisation publique 293
1. L'idéaltype bureaucratique 294
1.1. La structure organisationnelle de la démarche administration exemplaire 296
1.1.1. Un pilotage centralisé 297
1.1.2. Le pilotage articulé autour des achats publics 297
1.1.3. Une bureaucratie en réseau à travers le pilotage élargi de la démarche administration exemplaire 298
1.2. Les dispositifs de coordination des activités de la démarche administration exemplaire 302
1.3. Un exemple d'organisation au niveau des ministères 303
1.4. La communication interne 305
1.5. Les figures de leadership émergents avec l'administration exemplaire 307
1.6. La structure du pouvoir et les modes de participation 309
1.7. Les recrutements et les profils recherchés 311
2. Idéaltype de type firme capitaliste 312
2.1. Une politique par objectifs et la montée en puissance des indicateurs de réussite ou de performance 312
2.2. Des outils autocentrés sur le fonctionnement des administrations publiques, la mutualisation et la rationalisation des dépenses publiques 326
2.2.1. La gestion des parcs immobiliers et mobiliers 328
2.2.2. La gestion du parc automobile de l'État et des opérateurs 329
2.2.3. La valorisation et le recyclage des déchets inertes du bâtiment et travaux publics 331
3. Les idéaux-types émergents post-bureaucratiques. Une mise en perspective de la post-bureaucratie par les communs organisationnels 336
III. Mise à l'épreuve de nos propositions de travail 341
1. Le Plan administration exemplaire : une double tendance à la bureaucratisation et la nouvelle gestion publique 343
2. Une mise en perspective – critique de la double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique à travers la refonte du Plan administration exemplaire 347

2.1. Les scénarii d'évolution du PAE vers le PMAE pour mettre en perspectives de la double tendance à la débureaucratisation et à l'affaiblissement de la nouvelle gestion publique 354
3. Plan ministériel administration exemplaire (PMAE). Une remise en cause de la double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique ? ... 358
IV. Les implications de nos résultats sur la transformation des organisations publiques 360
1. La transformation de l'organisation publique 360
2. La démarche administration exemplaire : un renouveau du management public ? 363

Liste des tableaux

TABLEAU 1 : LES EVENEMENTS CLIMATIQUES / METEOROLOGIQUES MAJEURS DITS EXTREMES (LISTE NON EXHAUSTIVE) 42
TABLEAU 2 : DUALITE HOMME / ENVIRONNEMENT 44
TABLEAU 3 : DES PREMICES DE CONCEPTUALISATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE A SES ACCEPTIONS CONTEMPORAINES 46
TABLEAU 4 : LES RAPPORTS DU GIEC DE 1990 A 2014 49
TABLEAU 5 : CHRONOLOGIE DES INITIATIVES CITOYENNES (INTERNATIONALES, FRANÇAISES) SUR LE CLIMAT DEPUIS L'ACCORD DE PARIS SUR LE CLIMAT DE 2015 .. 52
TABLEAU 6 : LES CRISES MAJEURES SOCIO-ECONOMIQUES ET ECOLOGIQUES MAJEURES DU DEBUT DU 20EME SIECLE A NOS JOURS 56
TABLEAU 7 : CLASSIFICATION DES PARTIES BENEFICIANT D'UN STATUT PREFERENTIEL 63
TABLEAU 8 : LES RENCONTRES INTERNATIONALES COMME PARTIES PRENANTES DANS LA CONSTRUCTION DU CORPUS JURIDIQUE (CF. **ANNEXE 1** TABLEAU DETAILLE SUR LES ENGAGEMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX RELATIFS AU DEVELOPPEMENT DURABLE). 64
TABLEAU 9 : LES CONFERENCES DES PARTIES 65
TABLEAU 10 : LES CATEGORIES DE TEXTES 74
TABLEAU 11 : PROCESSUS D'INTEGRATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES TRAITES DE L'UNION EUROPEENNE 83
TABLEAU 12 : LA RECEPTION DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES RELATIFS AU DEVELOPPEMENT DURABLE L'UNION EUROPEENNE 85
TABLEAU 13 : LES GRANDES LIGNES DE LA RECEPTION FRANÇAISE DU DEVELOPPEMENT DURABLE 86
TABLEAU 14 : LES TEXTES LEGISLATIFS COMPLEMENTAIRES AUX LOIS GRENELLE .. 89
TABLEAU 15 : LES REALISATIONS NATIONALES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT 90
TABLEAU 16 : LES ENGAGEMENTS FRANÇAIS EN MATIERE DE REDUCTION DES EMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE 93
TABLEAU 17 : LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA LTECV 94
TABLEAU 18 : TABLEAU SYNTHETIQUE DU CORPUS JURIDIQUE DE LA GOUVERNANCE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA RECEPTION EN EUROPE ET EN FRANCE 96
TABLEAU 19 : LA REFORME DU CODE DES MARCHES PUBLICS 110
TABLEAU 20 : ANALYSE DE LA REVISION DU CODE DES MARCHES PUBLICS EN FRANCE 117

TABLEAU 21 : LES DOMAINES INCLUS DANS LES POLITIQUES NATIONALES D'ACHATS PUBLICS. 119
TABLEAU 22 : LES DISPOSITIONS DU MARCHE PUBLIC DURABLE 121
TABLEAU 23 : LES ENGAGEMENTS LIES A L'INTEGRATION DES ACHATS PUBLICS DANS LA DEMARCHE ADMINISTRATION EXEMPLAIRE 123
TABLEAU 24 : PRESENTATION DES FICHES ACTIONS ACCOMPAGNANT LA CIRCULAIRE ADMINISTRATION EXEMPLAIRE 130
TABLEAU 25 : PRESENTATION DETAILLEE DES FICHES ACTIONS 138
TABLEAU 26 : LES INDICATEURS DE REUSSITE DU PLAN ADMINISTRATION EXEMPLAIRE 2008 A 2014 152
TABLEAU 27 : LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PLAN MINISTERIEL ADMINISTRATION EXEMPLAIRE 2015-2020 154
TABLEAU 28 : LES INDICATEURS DE REUSSITE ET LA MONTEE EN PUISSANCE DES OBJECTIFS DU PLAN ADMINISTRATION EXEMPLAIRE 156
TABLEAU 29 : LES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET LA MONTEE EN PUISSANCE DES OBJECTIFS DU PLAN MINISTERIEL ADMINISTRATION EXEMPLAIRE 161
TABLEAU 30 : OBJECTIFS CHIFFRES DU PAE DE 2008 A 2014 162
TABLEAU 31 : DES OBJECTIFS CHIFFRES DU PLAN MINISTERIEL ADMINISTRATION EXEMPLAIRE 2015-2020 165
TABLEAU 32 : TABLEAU SYNTHETIQUE DES OUTILS AUTOCENTRES SUR LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 168
TABLEAU 33 : LA CONSTRUCTION ET L'EVOLUTION SEMANTIQUE DE LA BUREAUCRATIE 174
TABLEAU 34 : LES SENS MODERNES DE LA BUREAUCRATIE 175
TABLEAU 35 : LES CARACTERISTIQUES DE L'ORGANISATION BUREAUCRATIQUE WEBERIENNE. 176
TABLEAU 36 : LES COURANTS CRITIQUES DE LA BUREAUCRATIE 177
TABLEAU 37 : LES PRINCIPES DE LA BUREAUCRATIE ET DE LA POST-BUREAUCRATIE. 179
TABLEAU 38 : LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION PUBLIQUE, SELON LES PRINCIPES BUREAUCRATIQUES OU POST-BUREAUCRATIQUES 179
TABLEAU 39 : LES LECTURES DE LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 181
TABLEAU 40 : LES CARACTERISTIQUES DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE. 185
TABLEAU 41 : LES 12 PRINCIPES DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE 186
TABLEAU 42 : LES APPROCHES DU MANAGERIALISME 188

TABLEAU 43 : LES ACCEPTATIONS DU MANAGERIALISME SUIVANT LES CHAMPS DISCIPLINAIRES 188
TABLEAU 44 : ANALYSE LONGITUDINALE DE L'EPISTEMOLOGIE 216
TABLEAU 45 : ORIGINE ET EMERGENCE DE L'EPISTEMOLOGIE DES SCIENCES DE GESTION 218
TABLEAU 46 : LES QUATRE PARADIGMES EPISTEMOLOGIQUES ET LEURS PRINCIPALES CARACTERISTIQUES 220
TABLEAU 47 : LES CORPUS MOBILISES (VOIR ANNEXES GENERALES NON CONFIDENTIELLES ET ANNEXES GENERALES CONFIDENTIELLES) 247
TABLEAU 48 : LES UNIVERS DE SENS DE L'EXEMPLARITE (EXTRAITS DE L'ANALYSE PROXEMIQUE DU DICTIONNAIRE DU CNRTL (CNRS)). 266
TABLEAU 49 : LES CORPUS THEORIQUES ET CONCEPTUELS DE L'EXEMPLARITE 267
TABLEAU 50 : LES CORPUS REPRESENTATIFS - DISCURSIF, JURIDIQUE ET OPERATIONNEL – DE L'EXEMPLARITE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE (CF. TOMES D'ANNEXES NON CONFIDENTIELLES). 268
TABLEAU 51 : LES RHETORIQUES DE L'EXEMPLARITE DANS LE CORPUS THEORIQUES ET CONCEPTUELS – PHILOSOPHIE GENERALE ET MANAGEMENT. 270
TABLEAU 52 : LES RHETORIQUES DE L'EXEMPLARITE DANS LE CORPUS DISCURSIF 271
TABLEAU 53 : LES RHETORIQUES DANS LES CORPUS REPRESENTATIFS DE L'EXEMPLARITE - JURIDIQUES ET OPERATIONNELS, EN FONCTIONS DES PARTIES PRENANTES VISEES 272
TABLEAU 54 : TABLEAU CROISE ENTRE LES RHETORIQUES DE L'EXEMPLARITE ET LES UNIVERS DE SENS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'EXEMPLARITE 290
TABLEAU 55 : LES TRAITS CARACTERISTIQUES ET GRANDS PRINCIPES DE LA BUREAUCRATIE – RATIONNELLE 295
TABLEAU 56 : LES CRITERES DE LA BUREAUCRATIE WEBERIENNE 296
TABLEAU 57 : LES FIGURES DE LEADER EMERGENTS 308
TABLEAU 58 : OBJECTIFS CHIFFRES A ATTEINDRE DU PAE 2008 – 2014 ET DU PMAE 2015-2020 313
TABLEAU 59 : LA MONTEE EN PUISSANCE DES INDICATEURS DE REUSSITE DE 2008 – 2012 (2013,2014). 318
TABLEAU 60 : LA MONTEE EN PUISSANCE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PMAE 2015 – 2020 324
TABLEAU 62 : LES LOGIQUES DES COMMUNS ET DU MARCHE (HELFRICH, 2012). COMPARAISON SYNTHETIQUE DES ASPECTS FONDAMENTAUX (ADAPTE DE DE ROZARIO, PESQUEUX, 2018). 338

TABLEAU 63 : LES FACTEURS BLOQUANT DU PAE COMME CRITIQUES DE LA BUREAUCRATIE (L'ESSENTIEL DES ANNEXES SONT CONFIDENTIELLES). 348
TABLEAU 64 : LES CRITIQUES DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET DE LA BUREAUCRATIE DANS LE PAE..... 350
TABLEAU 65 : LES IMPLICATIONS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'EXEMPLARITE SUR LE RENOUVEAU DU MANAGEMENT PUBLIC 363

Abréviations

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEE : Agence européenne de l'environnement
AME : Accords multilatéraux environnementaux
APD : Achats publics durable
CCNUCC : Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDD : Commission du développement durable
CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CNUED : Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
CNUEH : Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain
CPE : Contrat de performance énergétique
DD : Développement durable
DIDD : Délégation interministérielle au développement durable
EASAC : Conseil des Académies des sciences européennes
ECOSOC : Conseil économique et social des Nations Unies
FEM : Fonds pour l'environnement mondial
GES : Gaz à effet de serre
GIEC : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
GTM : Groupe de travail de Montréal
HFDD : Hauts fonctionnaires de développement durable
HPE : Haute performance énergétique
IFEN : Institut français de l'environnement
IFORE : Institut de formation de l'environnement
LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement durable des territoires
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, et de l'Energie
MEEDDAT : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
MPE : Marchés publics écologiques
NGP : Nouvelle gestion publique
OCDE : l'organisation pour la coopération et le développement économique
OGM : Organisme Génétiquement Modifié
OIT : Organisation internationale du travail
OMC : Organisation mondiale du commerce
ONU : Organisation des nations unies
ONU : Organisation des Nations Unies,
PAE : Plan administration exemplaire
PAE : Plan d'action communautaire pour l'environnement
PMAE : Plan ministériel administration exemplaire
PNAAPD : Plan national d'action pour des achats publics
PNLCC : Plan national de lutte contre le changement climatique
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement
PNUE : Programme des Nations unies pour l'environnement
RSE : Responsabilité sociale des entreprises
SDD : Stratégie européenne de développement durable
SNDD : Stratégie nationale de développement durable
SNTEDD : Stratégie nationale de transition énergétique vers un développement durable

Liste des figures

FIGURE 1 : LE DEVELOPPEMENT DURABLE. DES CONCEPTS EMERGENTS DE COURANTS PHILOSOPHIQUES ECONOMISTES ET ECOLOGISTES *(SOURCE :* SAVY, N'DIAYE, KESSARI, 2019, P.4*)*.....69
FIGURE 2 : EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DE L'IMPACT DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE SUR LA NATURE SELON LES COURANTS ECONOMISTES ET ECOLOGISTES *(SOURCE :* SAVY-ANGELI, N'DIAYE, KESSARI, 2019, P.5*)* 71
FIGURE 3 : LES PRINCIPALES ETAPES DE L'ANALYSE DE CONTENUS (D'APRES BARDIN, 2013) 242
FIGURE 4 : LES DECLINAISONS DE L'EXEMPLARITE EN FONCTION DES PARTIES PRENANTES VISEES (SOURCES : MALICK NDIAYE, 2011). 278
FIGURE 5 : SCHEMA NATIONAL ET SUPRANATIONAL DE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION EXEMPLAIRE, ARTICULE AUTOUR DES ACHATS PUBLICS. 298

Liste des annexes

ANNEXE 1 : TABLEAU DETAILLE RELATIFS AUX ENGAGEMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX PORTANT SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LEUR RECEPTION DANS L'UNION EUROPEENNE, EN FRANCE ET DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES. 422

ANNEXE 2 : TOME D'ANNEXES GENERALES NON CONFIDENTIELLES : 442

ANNEXES	**NUMERO DE PAGES**
ANNEXES GENERALES 1 : Discours portant sur l'Exemplarité et le développement durable	3 à 704
ANNEXES GENERALES 2 : Bilans Plan administration exemplaire 2008 – 2014	705 à 2237
ANNEXES GENERALES 3 : Plans d'action et Bilans Plan ministériel administrationexemplaire 2014 – 2020	2238 à 4451
ANNEXES GENERALES 4 : textes relatifs au Plan administration exemplaire 2008 – 2014	4452 à 4779
ANNEXES GENERALES 5 : Textes relatifs au Plan ministériel administration exemplaire 2014 –2020	4780 à 4922
ANNEXES GENERALES 6 : Textes juridiques portant sur l'exemplarité et le développementdurable	4923 à 9216
ANNEXES GENERALES 7 : Textes relatifs à la déontologie, à la confiance, à la transparence et à l'exemplarité	9217 à 9668
ANNEXES GENERALES 8 : Textes relatifs l'exemplarité en matière d'achats publics durables	9669 à 10128
ANNEXES GENERALES 9 : Textes relatifs à l'exemplarité en matière de gestion du parc automobile	10129 à 10174
ANNEXES GENERALES 10 : Textes relatifs à l'exemplarité en matière de gestion immobilière	10175 à 10711
ANNEXES GENERALES 11 : Textes relatifs à l'exemplarité des établissements publics	10712 à 10756
ANNEXES GENERALES 12 : Textes relatifs à l'exemplarité sur le plan énergétique : Plan Climat de la France et Politique d'efficacité énergétique	10757 à 11485
ANNEXES GENERALES 12 : Texte complémentaire relatif à l'exemplarité sur leplan énergétique : Plan Climat de la France. Mise en oeuvre du Grenelle Environnement	11486 à 11614

ANNEXE 3 : TOME D'ANNEXES CONFIDENTIELLES CONFIDENTIELLES NON DIFFUSABLES : 443

Il s'agit de corpus de documents confidentiels non diffusables composés de documents stratégiques des ministères, de compte-rendu de réunion sur le Plan administration exemplaire, sur la refonte du Plan administration et sur les scénarii d'évolution du Plan administration exemplaire vers le Plan ministériel administration exemplaire. Nous n'avons reçu, à ce jour (15 juillet 2020), l'accord de diffusion des structures impliquées (commissariat général au développement durable/délégation interministérielle au développement durable, ministère de la transition écologique et solidaire, ministère de la santé et autres ministères).

Introduction

1. *Contexte de la recherche : l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable*

⇒ *L'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable*

La politique publique d'exemplarité est la déclinaison du développement durable dans les organisations publiques. Elle s'inscrit dans une dynamique de réflexion internationale puis européenne sur la *« responsabilité »* des organisations publiques en matière de développement durable. Au niveau français, cette réflexion aboutit à l'élaboration de la démarche Administration exemplaire appelée aussi, de manière générique, *Etat exemplaire.* Cette démarche s'applique aux ministères – administrations publiques centrales, services déconcentrés régionaux et départementaux et, à des degrés divers, aux opérateurs de l'Etat et aux établissements publics. Notre analyse porte sur les administrations publiques centrales. Afin d'éviter toute confusion avec le champ sémantique de l'Etat, nous emploierons l'expression « Administration exemplaire » pour désigner l'exemplarité des administrations publiques centrales en matière de développement durable.

⇒ *L'administration exemplaire, une action publique en faveur du développement durable*

L'administration exemplaire se définit par le fait de promouvoir, dans les organisations publiques, l'écoresponsabilité et la socio-responsabilité telles que promues et/ou appliquées auprès des acteurs privés, économiques et sociaux. Elle se compose de corpus discursifs, juridiques et opérationnels qui questionnent et mettent en œuvre ladite responsabilité déclinée sous forme de programmes d'actions hétéroclites. S'inscrivant dans la perspective d'une action publique en faveur du développement durable, la démarche administration exemplaire se confronte à la diversité des secteurs et des champs d'action publique impliqués lorsqu'il s'agit de développement durable. A cet effet, divers travaux (Scarwell et Roussel, 2018 ; Guimont et al., 2018 ; Barone et al., 2018) ont montré la nature diverse des champs, des secteurs concernés par les politiques publiques relatives au développement durable : santé, énergie, environnement, habitat, management, agriculture, mobilité, construction, etc. Selon Barone et al. (2018) *« elles mettent en scène des politiques relevant certes de la biodiversité »* (Barone et al., 2010, p.10) *ou d'autres dimensions du développement durable mais aussi d'autres*

secteurs », que Jobert et Muller (1987) justifient par le fait que *« des élites sectorielles bien identifiées telles que les Hauts fonctionnaires, les groupes professionnels comme les cabinets de consultants, monopoliseraient l'expertise légitime »* (cité dans Barone et al., 2018, p.10). Ce cadre hétéroclite est, selon Guimont (2018), davantage exacerbé par l'échelle des parties prenantes impliquées au sein des organisations publiques : services centraux, services déconcentrés régionaux et départementaux, opérateurs de l'Etat, établissements publics, organismes placés sous la tutelle des ministères et, de plus en plus, les directions en charge de l'environnement et du développement durable. En ce sens, l'extension du développement durable aux organisations publiques fait face à la diversité des contextes, des enjeux, des champs d'action, des parties prenantes concernées et/ou impliquées.

⇒ *Les interprétations du développement durable des organisations publiques*

L'extension du développement durable dans les organisations publiques suscite de nombreuses interprétations par les praticiens et les milieux académiques.

- Pour les praticiens, les lectures suivantes, non exhaustives, de l'extension du développement durable dans les organisations publiques, peuvent être relevées :
    - comme une nécessité qui interroge la responsabilité sociale et environnementale des organisations publiques ; une condition sine qua none pour être crédible lorsqu'il s'agit de faire la promotion du développement durable auprès des autres acteurs privés économiques et sociaux ;
    - comme un renforcement de l'introduction des outils du privé dans le public par le recyclage de ceux déjà installés ;
    - comme un effet de mode, une tendance, destiné à disparaître ;
    - comme relevant de l'accessoire des réformes publiques et comme outil de légitimation desdites réformes.
- Pour les milieux académiques, Acquier (2007) met en évidence diverses interprétations majeures du développement durable :
    - comme *« un mouvement, signal d'un changement radical de paradigme pour la gestion des organisations publiques »*, (Gladwinn, Kennelly et Krause, 1995; Elkington, 1998b; Post, Preston et Sauter-Sachs, 2003 ; De Rozario et Pesqueux, 2018) ;

- comme *« une forme de mystification »* (Norman et MacDonald, 2004; Doane, 2005) ;
- comme *« une manifestation de l'hypocrisie organisationnelle »* (Brunsson, 2003 ; Wackermann, 2006) ;
- comme *« une mode managériale »* (Midler, 1986; Abrahamson, 1991) ;
- comme *« un mouvement de portée limitée »* (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2004; Vogel, 2005 ; etc.).

Les travaux plus récentes (Melkonian, 2014, 2016, 2019 ; Melkonian et al., 2015) cherchent à analyser le développement durable comme un questionnement de la construction du soi collectif et de l'engagement social, voire comme une nécessité pour une collaboration collective dans un contexte de crises.

Ces interprétations animent les débats qui se structurent essentiellement autour de la pérennité du développement durable, ses motivations ou ses objectifs, sa portée réelle, ses outils, son pilotage ainsi que ses implications pour les organisations publiques (Acquier, 2007 ; Guimont et al., 2018 ; Barone et al., 2018).

2. *La mise en œuvre opérationnelle du développement durable dans les organisations publiques françaises. Des paradoxes et des questionnements*

Les interprétations précédentes soulignent un paradoxe qui marque le cadrage et la mise en œuvre du développement dans les organisations publiques. En effet, si les objectifs du développement durable sont généralement encadrés par les engagements juridiques internationaux traduits aux niveaux européen et français, les dispositifs qui le mettent en œuvre dans les organisations publiques à travers l'exemplarité ainsi que leurs outils relèvent de cadres différents. L'analyse des divers outils révèlent divers recoupements qu'il est possible de faire. A travers l'exemplarité, nous distinguons un pilotage légal-rationnel à la fois centralisé et éclaté, constitué par un réseau de parties prenantes régionales/communautaires et nationales (ministérielles, interministérielles, régionales et départementales) ; des politiques par objectifs ; une politique par les résultats visés ; la montée en puissance des indicateurs dits de performance et/ ou de réussite ; la montée en puissance des indicateurs de suivi et d'évaluation autocentrés sur le fonctionnement des organisations publiques ; la maîtrise des dépenses publiques ; la systématisation de la mesure, du contrôle, de l'évaluation.

Une tension s'observe entre le développement durable tel qu'il est évoqué de manière générique dans les engagements juridiques et sa mise en œuvre opérationnelle dans les organisations publiques ; ce qui fait émerger trois séries de questions inter-corrélatives :

⇒ ***1ère série de questions :*** Dans quelle mesure le développement durable dans les organisations publiques conçoit-il ses propres finalités, à savoir *« satisfaire les besoins des générations du présent sans compromettre une capacité de choix pour les générations futures »* (Brundtland, 1987) ? ; S'agit-il de responsabilité sociale et environnementale des organisations publiques ? A travers le développement durable, les organisations publiques, s'imposent-elles un comportement au même titre que ce qui est attendu chez les acteurs privés économiques et sociaux et chez les citoyens en termes de responsabilité sociale et environnementale ?

⇒ ***2ème série de questions :*** Dans quelle mesure le développement durable s'inscrit-il dans la réforme globale de l'Etat ? Plus précisément, promeut-il les politiques de maîtrise des finances publiques, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et, plus récemment, le programme d'Action publique 2022 ? Dans le prolongement de ces questions, le développement durable ne relèverait-il pas, a priori, de *« l'accessoire d'une réforme plus générale de l'organisation publique ? » (*Boudet, 2011, p.542).

⇒ ***3ème série de questions :*** L'exemplarité, comme mise en œuvre opérationnelle du développement durable est-elle une typologie au même titre que la bureaucratie, la nouvelle gestion publique à qui elle emprunte des outils (compétition, sanction, évaluation, contrôle, maîtrise, procédures, normes, structure de pouvoir, pilotage, etc.) ? Dans cette logique, dans quelle mesure intègre-t-elle les enjeux issus de part et d'autre des paradigmes bureaucratiques et post-bureaucratiques qui lui octroieraient divers héritages ? En ce sens, le développement durable entretiendrait-il un dialogue permanent avec les courants post-bureaucratiques ?

Ces séries de questions discutent des implications théoriques, conceptuelles, managériales, organisationnelles et fonctionnelles du développement durable dans les organisations publiques, soulèvent un débat plus ouvert vers les managements des organisations publiques et complexifient davantage la qualification du développement durable comme *« phénomènes multiples »* (Acquier, 2007).

⇒ *Une difficulté de qualification du développement durable des organisations publiques*

Les questions soulevées ci-avant soulignent une difficulté plus fondamentale à qualifier le développement durable dans les organisations publiques et à penser l'action de ces dernières en matière de développement durable. S'agit-il de responsabilité sociale ? D'une succession de thèmes liés au développement durable (gouvernance, démocratie, etc.) ? De réformes ? De renouveau du management public ? D'une mise en perspective de la post-bureaucratie ? D'une re-qualification de la bureaucratie dans les sociétés modernes post-bureaucratiques ?

Ces difficultés de qualifier ces phénomènes – en mouvance se complexifient davantage par un champ sémantique élargi où des confusions ou des sous-entendus peuvent être observés entre « organisation responsable », « organisation durable », « organisation exemplaire », « organisation performante ». Ces difficultés interrogent autant ce que peut revêtir le développement durable que ce qu'il peut révéler ou dissimuler pour les organisations publiques. Les questionnements qui émergent, en ce sens, inscrivent le développement durable des organisations publiques dans une dynamique de transformation de ces dernières fondée, selon Acquier (2007), sur une *« doctrine générale, mais dont le contenu, les figures de parties prenantes et les schémas organisationnels restent à spécifier »* ; ce qui également complexifie davantage la délimitation du développement durable des organisations publiques comme objet de recherche ainsi que les niveaux d'analyse. Dans un souci de cadrage, notre recherche qui s'inscrit en Sciences de gestion, notamment en management public, se préoccupe de l'analyse de l'évolution, le cas échéant, des organisations publiques et du renouveau du management public dans un contexte moderne post-bureaucratique où le développement durable occupe une place importante.

3. Problématisation

⇒ *L'exemplarité en matière de développement durable comme transformation des organisations publiques et comme questionnement du management public*

Diverses dimensions de l'exemplarité en matière de développement durable méritent d'être soulignées afin de mieux la caractériser comme transformation des organisations publiques et mise en perspective du management public. Pour Aggeri et al. (2004) et Acquier (2007), le développement durable s'accompagne d'une philosophie managériale qu'il faut saisir selon les contextes dans lesquels elle est mobilisée. En ce sens, elle se caractérise par la diversité de ses acceptions ((Godard, 1994 ; Gladwin, Kennelly et Krause, 1995 ; Aggeri, 2004a ; cités dans Acquier, 2007), l'élargissement de ses parties prenantes, de *ses problématiques* et des enjeux auxquels il se confronte : écodéveloppement, lutte contre la pauvreté, équité sociale, efficacité énergétique, lutte contre le réchauffement climatique, démocratie, etc. La réflexion sur le développement durable des organisations publiques est, par conséquent, l'occasion d'actualiser les débats caractérisés par l'hétérogénéité des approches, des dispositifs, des outils qui concernent tout autant la responsabilité sociétale et environnementale des organisations publiques que les propres impératifs en termes de performance desdites organisations.

Sur le plan opérationnel, on relève une multitude de traductions managériales, organisationnelles, fonctionnelles du développement durable. A ce titre, les champs d'application sont *« non bornés, potentiellement infinis ; traversant l'ensemble des champs ou des fonctions de l'organisation »* (Acquier, 2007). En ce sens, une large palette de pratiques peut être relevée et rattachée à la mise en application du développement durable : concurrence, évaluation, contrôle, gouvernance, démocratie, performance, éco-conception, recyclage, commerce équitable, rentabilité, maîtrise des budgets de fonctionnement, rationalisation, mutualisation, modernisation, etc. Le développement durable est, ainsi, mobilisé et déployé sur une multitude de « *projets de rationalisation ou d'objectifs s'accompagnant de contenu technique et de schémas organisationnels » (Acquier, 2007) ;* se traduisant en réalités managériales. Toutefois, nous dit Acquier, *« incarner la notion de développement durable dans une technique managériale particulière ne suffit pas à cadrer l'ensemble des pratiques qu'elle semble intégrer »*. Ainsi, diverses implications en renouvellement continu peuvent être retrouvées dans le développement durable comme ensemble de pratiques. Partant de là, un travail de re-contextualisation s'avère nécessaire afin de situer et décrypter les pratiques invoquant le développement durable et portant sur l'exemplarité. Notre recherche se situe en Sciences de gestion, notamment en management public. En ce sens, un travail contextuel de

conceptualisation du développement durable permettrait d'aller à contre-sens de ce qui peut être aperçu comme une évidence ou des sous-entendus concernant l'exemplarité en matière de développement durable. Ce travail doit permettre, in fine, de saisir les subtilités ou les nuances impliquées dans les outils et les pratiques se rattachant au développement durable et à l'exemplarité en matière de développement durable. Cela permet, également, de déceler les invocations abusives de certaines pratiques et certains outils qui ne relèveraient pas nécessairement du développement durable et de l'exemplarité en matière de développement durable.

⇒ *Cadrage de l'exemplarité en matière de développement durable*

L'exemplarité en matière de développement durable s'applique à différentes parties prenantes : administrations publiques centrales, déconcentrées régionales et départementales, et à des degrés divers, établissements publics sous tutelle et opérateurs, collectivités territoriales, acteurs publics et politiques, entreprises, citoyens. Ainsi, son opérationnalisation dépasse les frontières de l'organisation publique. En réalité, pour Aggeri et al. (2005), comme *« modalités de construction de l'action collective »* et en raison de l'élargissement des parties prenantes visées et/ou impliquées, le développement durable, se déploie *« à la frontière entre action publique et action privée (…). Ce qui questionne l'émergence de nouvelles formes d'actions publiques dans le cadre du développement durable »* (Aggeri et al, 2005 ; cité dans Acquier, 2007).

Ainsi, en tant qu'objet de recherche, le développement durable, objet de l'exemplarité des organisations publiques, présente des spécificités (pratiques, niveaux d'application, dimensions, champs d'applications, outils) qui représentent autant de difficultés pour le périmétrage du cadre analytique. Ce qui rend nécessaire la restriction du niveau d'analyse pour deux raisons : il s'agit, d'une part, de mieux explorer l'objet de recherche ; d'autre part, de construire un cadre conceptuel cohérent avec les concepts émergents tournant autour du développement durable et capable d'interroger notre cadre théorique, l'exemplarité. Cela nous permettra, également, de saisir les dynamiques qui fondent la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable dans les organisations publiques ainsi que leurs différentes implications. Il s'agira, in fine, de préciser l'objet et la nature de notre questionnement en Sciences de gestion et en management public.

⇒ *Le développement durable en sciences de gestion*

L'intérêt des Sciences de gestion pour le développement durable est assez récent, comparé à d'autres disciplines . Pourtant, démontre Savy-Angeli (2017), les sciences de gestion sont concernées par le développement à plus d'un titre : du fait que les sciences de gestion se caractérisent par l'étude des objets particuliers ou des dispositifs ; du fait aussi qu'elles sont considérées comme sciences de l'action collective étudiant son organisation par l'élaboration de dispositifs et des choix des parties prenantes ((Girin, 1995 ; Hatchel, 2005 ; Callon, 2003 ; David et Hatchuel et Laufer, 2012a ; Dumez, 2014 ; cités dans Savy-Angeli, 2017). En ce sens, elles sont particulièrement interpellées pour l'analyse du développement durable comme objet d'étude pouvant porter sur la construction du développement durable, son contenu, les effets qu'il peut produire ainsi que les critiques des mauvaises utilisations pouvant en être faites (Martinet et Pesqueux, 2013 ; p.35 ; cité dans Savy-Angeli, 2017). Savy-Angeli relève deux principaux axes relatifs aux travaux émergeants en sciences de gestion : *« la construction de bases scientifiques managériales du développement durable souvent dans des démarches de recherche action, autour de quelques cas qui émergent encore et le questionnement de la pérennité de la notion de développement et les tentatives de conceptualisation s'appuyant sur des travaux antérieurs »* (Savy-Angeli, 2017).

⇒ *Problématique et objet de recherche. Analyser l'exemplarité en matière de développement durable comme transformation de l'organisation publique et renouveau du management public*

A ce stade, nous constatons que l'exemplarité en matière de développement durable est un mix *entre des connaissances organisationnelles et une gouvernance éclatée (« à travers le réseau d'acteurs institutionnels supranational, national ») qui n'est ni celle de la centralisation wébérienne, ni celle de la focalisation autour du « volontarisme managérial », au centre de la logique du modèle d'organisation post bureaucratique » (managérialiste ?)* (De Rozario et Pesqueux, 2018). Ce qui appuiera, comme nous le verrons, notre question de recherche et nos propositions de travail. Précédemment, nous avons posé les bases analytiques du développement durable comme objet de recherche dont le terrain d'analyse contextuelle par rapport aux organisations publiques est fourni par l'exemplarité. Concomitamment à l'analyse actualisée du développement durable et de ses implications dans les organisations publiques, nous précisons dans ce qui suit les principales questions qui en émergent :

⇒ Comment les questions de développement durable sont-elles abordées dans les organisations publiques ? Quelles sont ses implications opérationnelles, managériales, fonctionnelles, organisationnelles ? En ce sens, **la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable, transforme-t-elle ou pas l'organisation publique ?**

Cette question fait émerger trois propositions de travail :

⇒ La politique publique d'exemplarité en matière de développement durable ne transforme pas l'organisation publique. Nous avons une organisation de type bureaucratie wébérienne ;

⇒ La politique publique d'exemplarité en matière de développement durable accentue les traits caractéristiques de l'organisation de type firme capitaliste. Nous préfigurons une organisation de type firme capitaliste.

⇒ La politique publique d'exemplarité en matière de développement durable transforme l'organisation publique ; donc émerge une nouvelle forme d'organisation publique qui n'est ni celle de la bureaucratie wébérienne, ni celle de type firme capitaliste mais un idéaltype d'organisation publique à spécifier.

4. Plan de la thèse

La thèse se structure en trois parties présentées ci-après.

⇒ *Partie 1 : Le corpus juridique de la gouvernance du développement durable. Sources de construction, contenus et réceptions dans l'Union européenne, en France et dans les organisations publiques*

La première partie a pour objectif d'analyser la gouvernance du développement durable et sa réception dans les organisations publiques. Elle porte l'accent sur les sources de construction du corpus juridique tels qu'il s'est développé depuis les années 1950. L'analyse de ces sources aboutit, dans un premier temps, à l'identification et à la présentation des engagements juridiques internationaux portant sur le développement durable (chapitre 1) ainsi que leur réception au niveau européen et français (chapitre 2). Pour ce faire, nous avons effectué une revue de la littérature sur la gouvernance du développement durable. Cette revue est complétée par un

travail d'archives qui a mobilisé divers corpus sur l'état du développement durable et les engagements juridiques internationaux, européens et français. Ces corpus sont composés de rapports institutionnels internationaux, européens et français. Afin d'apporter un éclairage distancié, nous avons complété la revue de la littérature et le travail d'archives par des rapports d'experts et des travaux en Sciences politiques et en Management public. Cette partie aboutit à une première théorisation de la gouvernance du développement durable.

⇒ *Partie 2 : La politique publique d'exemplarité. Une mise en perspective de la post bureaucratie et du management public*

La deuxième partie pose progressivement les éléments constitutifs du cadre conceptuel et théorique ainsi que la problématique de la thèse. Partant des lectures qui émergent de la première partie, nous présentons, dans le chapitre 3, la réception du développement durable dans les organisations publiques françaises à travers la politique publique d'exemplarité et analysons ses outils financiers et non financiers. Il s'agit de comprendre, dans le chapitre 4, tout autant ce que peut représenter l'exemplarité que ce qu'elle peut révéler ou dissimuler. Quelles sont leurs implications dans les organisations publiques ? En nous appuyant sur différents éléments de littérature en management public (bureaucratie wébérienne, post-bureaucratie), nous mettons en évidence, dans le chapitre 5, des idéaux-types d'organisation publique ni totalement bureaucratique wébérien, ni totalement de firme capitaliste. Décrivent-ils l'émergence de nouveaux types d'organisation publique ? Il s'agit de comprendre ce qu'induit l'exemplarité.

⇒ *Partie 3 : Posture épistémologique, méthodologie, résultats – analyse et mise à l'épreuve*

La troisième partie présente notre positionnement épistémologique, la méthodologie de recherche, les résultats – leur analyse et leur mise à l'épreuve. Le chapitre 6 présente notre positionnement épistémologique. Après être revenu, dans la première section, sur les principaux paradigmes scientifiques et justifié la dynamique épistémologique émergente dans notre recherche, nous abordons la question de l'utilité de la recherche, particulièrement importante en sciences de gestion et les actions mises en œuvre pour rendre notre recherche utile. Dans le chapitre 7, nous présentons la méthodologie de recherche. Dans un premier temps, nous

développons et argumentons la méthode d'analyse de contenus mobilisée pour traiter le corpus de l'exemplarité et la méthode de l'idéaltype de Weber mobilisée pour identifier les typologies d'organisation publique induites par la politique publique d'exemplarité. Dans un second temps, nous présentons le terrain constitué de corpus de documents et les modalités concrètes de collecte des données. Il s'agit d'expliciter les corpus en question ainsi que les critères de sélection et de préparation des données. Le troisième temps de ce chapitre est consacré à la présentation de la démarche de construction, de génération et d'analyse des données.

Nous procédons, dans le chapitre 8, à l'analyse des résultats de notre recherche et de leur mise à l'épreuve. A défaut de généraliser des résultats en raison de la nature du terrain et de notre choix de nous focaliser sur les administrations publiques centrales, nous cherchons à approfondir et à prolonger la compréhension que nous avons de notre objet de recherche. La présentation des résultats est organisée en trois temps. Dans un premier temps, nous présentons les résultats de l'analyse de contenus de la politique publique d'exemplarité. Ensuite, nous exposons les résultats de la méthode de l'idéaltype wébérien. Quels sont les idéaux-types d'organisation publique induits par la politique publique d'exemplarité ? S'agit-il d'une organisation de type bureaucratique wébérien ? S'agit-il d'une organisation de type firme capitaliste ? S'agit-il d'une organisation émergente ? Nous abordons enfin, l'analyse des résultats et leur mise à l'épreuve par rapport à nos propositions de travail.

Première partie : Le corpus de la gouvernance du développement durable. Sources de construction, contenus et réceptions

INTRODUCTION

Cette première partie propose une analyse de la gouvernance du développement durable qui porte l'accent sur les sources ayant contribué à la construction du corpus juridique. Néanmoins, nous ne saurions ne pas aborder les dispositifs notamment institutionnels mis en place dans la gouvernance du développement durable. Le travail de veille scientifique effectué dans cette première partie offre l'occasion de mettre en perspective les travaux s'inscrivant dans une approche organisationnelle renouvelée de la gouvernance – du développement durable.

Cette première partie présente un double intérêt. En effet, elle permet, d'une part, d'identifier les corpus constitutifs de la gouvernance du développement durable et leur réception par les organisations publiques ; d'autre part, de poser, en filigrane, les rhétoriques du développement durable fondant la légitimité de l'exemplarité des organisations publiques, sa construction philosophique autour de la responsabilité ainsi son cadrage politique, discursif, juridique et institutionnel. Elle permet ainsi de constituer progressivement les divers éléments de notre analyse.

Cette partie se structure en deux chapitres. Le chapitre 1 présente les principales sources de la construction progressive du corpus juridique de la gouvernance du développement durable. Une revue de la littérature, complétée par un travail d'archive, permet d'identifier quatre principales sources : les alertes sur les méfaits d'un certain modèle de développement économique, industriel et humain, les crises socio-économiques et écologiques, l'élargissement des parties prenantes et les tensions entre les courants philosophiques du développement durable. Nous souhaitons savoir comment chacune de ses sources influent sur les engagements juridiques internationaux, constitutifs de la gouvernance du développement durable et sur la conceptualisation de la notion développement durable. Les résultats du chapitre 1 sont un apport précieux tant pour l'analyse de la réception du développement durable dans l'Union européenne et en France que pour la compréhension de la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable et sa réception par les organisations publiques.

Dans le chapitre 2, nous étudions cette réception des corpus juridiques de la gouvernance du développement durable par l'Union européenne et la France. Il aboutit à l'analyse de l'institutionnalisation du développement durable dans ces deux contextes. Notre recherche révèle la place pivot de l'instrumentation des politiques environnementales dans les réponses politiques, juridiques et opérationnelles apportées aux problèmes de développement durable.

Chapitre 1 : Le corpus juridique de la gouvernance du développement durable. Sources de construction et contenus

Résumé :

Ce chapitre propose une analyse de la gouvernance du développement durable qui porte l'accent sur les sources ayant contribué à la construction progressive de son corpus juridique. Grâce à une revue de la littérature complétée par un travail d'archive, nous avons identifié quatre principales sources : les alertes de diverses natures, les crises socio-économiques et écologiques, l'élargissement des parties prenantes et l'émergence de courants philosophiques du développement durable. L'analyse des sources aboutit à la mise en évidence de nouvelles pistes d'orientations de la gouvernance du développement durable et de conceptualisation de ce dernier.

I. Les sources de la construction du corpus juridique de la gouvernance du développement durable

1. Les alertes sur les méfaits d'un certain modèle de développement économique et humain

Grâce à une revue de la littérature, nous avons pu retracer la généalogie des publications sur le développement durable qui remonte jusqu'à la fin du 18ème siècle. Elle révèle une large production de différentes communautés : communauté scientifique, organisations politiques, organisations publiques internationales, intergouvernementales, nationales, organisations privées, société civile. Cette large production témoigne de l'intérêt de plus en plus important porté au développement durable. L'essentiel des publications tiennent lieu d'alertes qui portent particulièrement l'accent sur des aspects tels que la capacité de la biosphère à faire face aux développements économique et humain, l'impact des activités humaines, économiques et industrielles sur la nature, l'état de l'environnement et du climat mondial, les crises socio-économiques et écologiques, etc. La généalogie des publications révèle la place pivot accordée aux changements climatiques en raison de leur gravité particulière et des risques

d'irréversibilité qu'ils présentent. D'ailleurs, ces deux aspects sont d'autant exacerbés par les phénomènes climatiques dits extrêmes qui marquent l'opinion publique internationale par leur ampleur, leur fréquence d'avènement et leurs coûts humain et financier, comme nous pouvons l'observer dans le tableau 1.

Tableau 1 : Les évènements climatiques / météorologiques majeurs dits extrêmes (liste non exhaustive)

Siècles	Années	Evènements	Niveau	Pertes humaines	Dégâts financiers
19ème siècle	1876 1878	Grande sécheresse mondiale	Mondiale		
20ème siècle	1900	Ouragan de Galveston	USA (Texas)	6 000 à 12 000	
	1910	Grande crues centennales	France		
	1947	Vague de chaleur exceptionnelle	Europe		
	1962	Tempête du Columbus Day, « Big Blow »	USA (Columbus)	46	985 millions $US
	1970	Cyclone de Bhola, suivi de raz de marée	Bengale-occidental, Iles du Delta du Gange, Pakistan oriental	300.000 à 500.000	
	1975 1976	Vague de sécheresse	Europe		
	1989	Ouragan Hugo	Antilles	10.000	10 milliards $US
	1991	Cyclone Gorky	Chittagong(Bengladesh)	138.000	
	1992	Ouragan Andrews	Bahamas USA		250 millions $US; 26 milliards $ US
	1993	Inondation Midwest américain	USA	50	15 milliards $US
	1998	Verglas massif	USA, Canada		
	1998	Ouragan Georges	République dominicaine	280	
	1998	Ouragan Mitch	Amérique centrale : Honduras Nicaragua, Guatemala	6000 au Honduras ; + 2300 au Nicaragua ; + 250 au Guatemala	6milliards $US
	1999	Cyclone d'Orissa	Inde	10.000	4,5 milliards$US
	1999	Crue	France (Aude)	Une trentaine	
	1999	Tempête	France ; Allemagne	87 en France	6 milliards euros en France
20ème siècle	2003	Vague de chaleur	France ; Italie	14000 à 15000 (France) ; + 25000 (Italie)	
	2004	Cyclone tropical Galifo	Madagascar	Plus de 350	250 millions $US
	2004	Inondations	Haïti	1200	
	2004	Tempête tropicale Jeanne	Haïti	+ de 3000	

Siècles	Années	Evènements	Niveau	Pertes humaines	Dégâts financiers
	2004	Série de 10 typhons			
	2005	Ouragan Katrina	USA	+ 1800	Inestimable
	2006	Vague de froid	Europe		
	2007	Inondations	Corée du Nord	+ 600	Inestimable
	2007	Cyclone Sidr	Bangladesh	Entre 3000 et 10000	929 millions $US
	2008	Cyclone Nargis	Birmanie ; Sri-Lanka	+ 133000	
	2008	4 cyclones	Haïti	+ 1100	
	2010	Inondations	Pakistan	+ 1700	
	2011	Sécheresse	Somalie	29000	
	2011	4 tempêtes	Thaïlande	+ 670	
	2013	Super-typhon Haiyan	Philippines	+ 6200	
	2016	Ouragan Matthew	Haïti	+ 1000	Inestimable
	2019	Cyclone Dorian	Bahamas	Estimation en cours (67 en octobre 2019)	+ de 7 milliards $US

Sources : Wikipedia, Sciences-Et-Avenir, Rapports ONU sur l'Etat de l'environnement

Les changements climatiques soulèvent un certain nombre de débats dont certains portent davantage l'accent sur leur nature, leur portée, leur ampleur et leur coût, les incertitudes liées à leur quantification et leur impact, la fréquence des évènements dits extrêmes, les stratégies d'atténuation et d'adaptation. Les experts, la communauté scientifique et l'opinion publique internationale s'accordent plus ou moins sur un certain nombre de points tels que la fréquence des évènements climatiques dits extrêmes de plus en plus nombreux et dévastateurs sur les plans humains et financiers, la diversité des manifestations des changements climatiques, le rôle de l'homme et de ses activités de plus en plus mis en avant par les recherches scientifiques (Giec, 2014, 2019).

Nous abordons, dans ce qui suit, les publications et les alertes dont font l'objet les problématiques liées au développement durable. Malgré leur nature hétéroclite, nous portons l'accent sur les publications scientifiques et les alertes relatives aux changements climatiques. Pour ce faire, nous avons constitué un corpus de documents composés de travaux scientifiques, de rapports d'experts, de rapports institutionnels internationaux, européens et nationaux français. Ce corpus vient compléter la revue de la littérature afin de nous permettre d'avoir un regard distancié. Cette démarche mixte a permis de retracer la généalogie des publications et des alertes depuis la fin du 18ème siècle. Par ailleurs, elle s'est avérée un véritable outil de veille scientifique qui nous sert de base à l'analyse des autres sources de construction du corpus – juridique de la gouvernance du développement durable.

1.1. La généalogie des publications scientifiques et des alertes

Les alertes s'inscrivent dans une longue dynamique critique des modèles de développement économique et humain qui remonte dès la fin du 18ème siècle. Diverses traces ayant d'abord porté sur l'état de l'environnement et plus tard sur le développement durable tel que connu aujourd'hui peuvent être retrouvées dans divers textes issus de diverses disciplines. En deux temps forts, nous présentons, de manière synthétique, dans les tableaux 2 et 3, la généalogie des publications et des alertes :

⇒ Un premier temps fort allant de la fin du 18ème siècle jusqu'au milieu des années 1980 où on observe une dualité Homme/environnement qui pose les prémices du développement durable (tableau 2) ;

⇒ Un deuxième temps fort allant du rapport du Brundtland à nos jours qui prolonge le débat sur cette dualité tout en portant particulièrement l'accent sur la construction, toujours en cours, du concept de développement durable et sur ses diverses acceptions contemporaines (tableau 3).

Tableau 2 : Dualité Homme / Environnement

Dualité Homme/Environnement vers les prémices du développement durable	
Auteurs	**Pensée**
Thomas robert malthus (1798) « Essay on the principle of population »	La croissance exponentielle de la population mondiale contraste avec l'évolution arithmétique des ressources : - Prédiction de catastrophes naturelles ; - Proposition de politiques de limitation de naissances ; NB : sa pensée est limitée par : - La transition démographique en occident (chute du taux de natalité) - La migration des communautés européennes vers les états unis ; - La mécanisation de l'agriculture.
Georges Perkins March (1864) « Man and Nature »	Naissance de la pensée écologique et de la relation : homme-nature : - L'action humaine et son système économique sont soit préjudiciable ou profitable pour la terre ; - Contribution à la création de parcs nationaux aux Etats-Unis.
Vladimir Vernadsky (1926) « La biosphère »	Théorie moderne de la biosphère, de la planète terre et de la bio-géochimie : - Conception de la bio-géochimie - Développement de la théorie moderne de la biosphère de la planète terre ; - Mise en évidence des liens indissociables de la vie à l'ensemble des phénomènes géochimiques de la terre.
Rachel Carson (1962) « Silent spring »	- Réflexion sur l'interconnexion environnement, économie, qualité de vie - Réflexion sur les impacts sur l'environnement du développement de l'industrie chimique et des pesticides dans l'agriculture ; - Réflexion sur les impacts des activités de l'homme sur l'environnement.

Dualité Homme/Environnement vers les prémices du développement durable	
Auteurs	**Pensée**
Barbara Ward et René Dubos (1972) « Only one Earth »	- Emergence de l'idée du développement durable ; - Description du problème lié à l'utilisation des ressources non renouvelables ; - Etat des lieux des principaux problèmes environnementaux.
Rapport de Meadows (1972), Club de Rome « The limits to Growth » (Troisième version sortie en 2004)	- Prise de conscience de l'épuisement des ressources naturelles et énergies non renouvelables ; - Limites de la croissance mondiale ; - Dégradation des conditions de vie et diminution brutale de la population mondiale ; NB : première énonciation du concept de « Développement Durable » par René Dubos et Barbara Ward.
Equipe Bariloche (1974) « Catastrophe or new society? A latin american word model »	Le modèle de sociétés des pays industrialisés (élaboré sur les limites du rapport de Meadows) : - Problème de croissance des pays du tiers-monde ; - Consommation excessive des ressources énergétiques non renouvelables des pays industrialisés ; - Stabilisation de la population mondiale qui repose sur l'amélioration des conditions de vie.
Hans Jonas (années 60/70) « Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique »	- Principe de l'éthique et de la responsabilité ; - Principe de la précaution aux catastrophes environnementales.
Nicholas Georgescu-Roegen, (1979) « Demain la décroissance : entropie – écologie – économie »	Approche de la bio-économie : développement intégrant la dimension écologique : - Epuisement inéluctable des ressources naturelles non renouvelables ; - Développement de l'entropie dans la théorie économique ; - Promotion de la décroissance qui s'avère nécessaire.
UICN, WWF, PNUE (Années 1980) « La stratégie mondiale de la conservation »	Les prémisses du développement durable : - Amélioration de la qualité de vie des hommes tout conservant la vitalité et la diversité de la terre ; - Apparition des concepts de développement durable.
Ulrich Beck (1986) « La société du risque »	La société du risque : - Emergence de la sociologie du risque ; - Le risque (industriel, alimentaire, sanitaire), fait partie intégrante de nos sociétés contemporaines ; - Prône la répartition des risques.

Sources :adapté de ISADD-Information sur le développement durable : http://ise.unige.ch

Tableau 3 : Des prémices de conceptualisation du développement durable à ses acceptions contemporaines

De la conceptualisation du développement durable à ses acceptions contemporaines	
Auteurs	**Pensée**
Rapport de Brundtland (1987) « Notre avenir à tous »	Commission mondiale sur l'environnement et le développement : - Besoin de mettre en place un développement durable ; - Identification des grands problèmes environnementaux ; - Manque de structure des décisions et d'outils institutionnels.
Mitchel Beazley (1993) « Caring for the earth, a strategy for survival »	Approche utilitariste : Les voies de conservation pour le développement économique et social : - Adéquation entre activités humaines et environnement ; - Principes de vie durable ; - Actions additionnelles pour une vie durable ; - Mise en œuvre et suivi du développement durable.
Rees et Wackernagel (1995) « Our ecological footprint: reducing human impact of the earth »	Développement d'un indicateur permettant *« de mesurer l'impact des activités humaines sur les écosystèmes de la planète : « empreinte écologique » ».*
OMS (contribution datant de 1996 ; présentée en 1997 lors du sommet mondial de Rio 1992+5) « Health and environment in sustainable development, five years after the earth summit »	Les risques sanitaires dus au changement climatique : - Identification de la gamme complète des dangers par l'environnement ; - Quantification de leur importance comme causes de mortalité et de morbidité ; - Possibilités d'action pour la protection, la santé et l'environnement.
PNUE (1999) « Rapport GEO-2000 (Gobal Environment Outlook) sur l'avenir de l'environnement mondial » Autres rapports : GEO-1 (1997), GEO-3 (2002) GEO-4 (2007)	- Elaboration d'un mécanisme participatif d'évaluation permettant de suivre l'évolution de l'environnement mondial au début des années 2000 ; - Proposition d'orientations dans l'élaboration des politiques internationales ; - Prospectives pour les scénarios possibles à différentes périodes, notamment 2000-2032.
Jared Diamond (2004) « Collapse: How societies choose to fail or succeed »	L'effondrement des sociétés : - Analyse des causes de la disparition des sociétés du passé ; - Analyse de la situation de quelques sociétés contemporaines ; - Conclusion reposant sur l'effondrement des sociétés causée par la dégradation de l'environnement.
Etudes sur les impacts du dérèglement climatique	Analyse de l'importance des répercussions du changement climatique sur l'économie, l'environnement, la santé, le bien-être de l'homme. Points abordés, entre autres : - Risque d'accroissement de l'intensité des évènements climatiques extrêmes ; - Problématiques d'extinction d'espèces animales d'ici à 2050.

De la conceptualisation du développement durable à ses acceptions contemporaines	
Auteurs	**Pensée**
Sir Nicolas Stem et Cie (2006, 2007, 2008, 2009, etc.) « Evaluation économique des conséquences du dérèglement climatique »	Analyse des impacts du dérèglement climatique et de leurs évaluations économiques : - Modélisation différenciant l'impact de l'élévation de la température moyenne selon les régions du monde ; - Mise en évidence des aspects physiques du changement climatique ; - Mise en évidence de l'impact humain de ces changements physiques ; - Une modélisation économique pour évaluer à long terme les coûts de ces effets.
Rapport de Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) « Rapport de la commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social »	La mesure de la performance économique et du progrès social : - Critique unilatérale de l'indicateur PIB et de quelques recommandations macroéconomiques ; - Promotion de l'utilisation de l'IDH, IPH, des indicateurs de l'OCDE et de l'indice du développement durable.
Revue Vertigo 2010 Veille scientifique sur l'adaptation aux changements climatiques	Proposition d'un répertoire des références bibliographiques sur l'adaptation aux changements climatiques : - Informations générales sur l'adaptabilité et la vulnérabilité face aux changements climatiques ; - Traitement de thématiques diverses : agriculture, gouvernance, santé, ville, eau, etc. en lien avec les changements climatiques.
Jorgen Randers (2012) *«* 2052: A global forecast for the next forty years *»*	- Élaborer des prévisions dans divers secteurs majeurs du fonctionnement des sociétés : économie, changements climatiques, environnement ; - Discuter des causes des problèmes sociétaux : surconsommation des ressources naturelles, vision court-termiste des systèmes économiques et politiques dominants, etc.
***« Encyclique Laudato si' »* sur** « La sauvegarde de la maison commune » **2015**	Référence à la foi commune des chrétiens pour préserver l'environnement et promouvoir un modèle de développement intégrant les préoccupations environnementales et sociales, en incluant une dimension spirituelle : - Il s'agit d'une écologie intégrale réconciliant l'écologie humaine et l'écologique holistique classique.
Objectifs de développement 2015	La suite des objectifs du millénaire pour le développement.

Sources :adapté de ISADD-Information sur le développement durable : http://ise.unige.ch

Les deux tableaux dressent une généalogie des publications qui met en évidence une combinaison hétérogène d'alertes en faveur du développement durable. Deux principaux axes se profilent : un axe qui porte l'accent sur les modèles (de société) tout en essayant de les conceptualiser ; un autre axe qui porte l'accent sur les changements climatiques et qui propose une veille scientifique sur le réchauffement climatique et ses impacts. Entre les deux axes et à l'intérieur de chacun d'eux, des débats émergent, se nourrissent et nourrissent les tensions entre

théorisations et observations pratiques. Un consensus sur l'urgence de la situation relative notamment aux changements climatiques semble, toutefois, être trouvé. Ce consensus justifie la nécessité de faire un focus sur les publications scientifiques portant sur les changements climatiques comme sources d'alertes.

1.1.1. Les publications scientifiques et les alertes portant sur les changements climatiques

La problématisation de l'effet de serre joue un rôle pivot dans les travaux sur le réchauffement climatique. Cette notion est employée pour la première fois par Gustaf Ekholm en 1901. Néanmoins, il faut remonter au 19ème siècle avec les travaux de Jacques Fourrier pour retrouver les prémices de la problématisation de l'effet de serre. Par la description du *phénomène naturel de rétention des radiations solaires par l'atmosphère,* Fourrier formule les premières hypothèses de l'effet de serre, néanmoins expérimenté et quantifié par Svante Arrhenius qu'à la fin du 19ème siècle. Les travaux de ce dernier aboutissent à l'élaboration du lien entre la quantité de gaz à effet de serre et la hausse de la température. En effet, d'après Arrhénius, *« si l'on rejette dans l'atmosphère de grandes quantités de carbone (à cause des activités industrielles fonctionnant par la combustion du charbon), l'air va se charger en CO2 et retenir plus de chaleur »*. Et, *« un doublement de la quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère entraine une hausse moyenne de la température de 4 degrés »*[1][2]. En raison des croyances sur les capacités d'autorégulation de la nature, ces résultats furent minimisés jusqu'aux années 1940 où Gilbert Plass confirme définitivement le lien entre réchauffement climatique et gaz à effet de serre. Ses travaux fondent les *premières définitions (Grinevald, 1990*[3] *; Grinevald et Urdelli, 2000*[4]*)* du réchauffement climatique et sert de base référentielle à la communauté scientifique. Ils s'ensuivent de nombreuses recherches portant, entre autres, sur les émissions de gaz à effet de serre, la concentration de CO_2 dans l'atmosphère et sa mesure, la capacité d'absorption de la nature, les conséquences sur la nature et sur l'homme.

La pléthore de publications scientifiques et de rapports d'experts sur le rapport réchauffement climatique et effet de serre (Rapport Sawyer, 1972) constituent un outil de veille scientifique sur les preuves du réchauffement climatique. Les publications et les alertes font l'objet d'un

1 https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/40/108/40108843.pdf
2 http://infoterre.brgm.fr/rapports/RP-52406-FR.pdf
3 https://radeff.red/sebes/textes/1990/1990Grinevald.html
4 https://planet-terre.ens-lyon.fr/article/histoire-effet-de-serre.xml

intérêt politique grandissant qui aboutit à la création, en 1988, du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) pour étudier le réchauffement climatique et ses impacts.

1.1.1.1. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et ses alertes sur le réchauffement climatique

Regroupant des centaines de membres (scientifiques, climatologues, géologues, océanographes, biologistes, économistes, sociologues, ingénieurs et spécialistes de divers domaines), le Giec publie périodiquement des rapports depuis 1990. Entre 1990 et 2014, il a produit cinq rapports : 1990, 1995, 2001, 2007, 2014. A travers ces rapports, le Giec analyse le réchauffement climatique, ses causes, son impact sur l'écosystème et la société, fait des prévisions sur l'évolution du climat. Ces conclusions servent de base scientifique aux engagements juridiques internationaux relatifs au développement durable, à l'élaboration de stratégies d'atténuation et d'adaptation au réchauffement climatique par les pouvoirs publics et les entreprises. Le tableau n°4 synthétise les rapports du Giec de 1990 à 2014.

Tableau 4 : Les rapports du Giec de 1990 à 2014

Tableau de synthèse des rapports de Giec		
Années	**Contexte**	**Points importants**
1990 **1er rapport**	Les changements climatiques et ses répercussions sur l'environnement, la société et l'économie.	Base ase scientifique de la convention-cadre sur le climat. Divers textes en sont issus : ⇒ Adoption de l'agenda 21. ⇒ Elaboration d'une liste de 2500 recommandations d'action pour le 21ème siècle. ⇒ Définition de la Convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques afin de stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre.
1995 **2ème rapport**	L'influence des activités humaines sur les changements climatiques.	Le rapport sert de référence à la 2ème conférence des nations Unies sur les changements climatiques de Genève : ⇒ Prévision sur le réchauffement climatique à l'horizon 2100 (de 1 à 3,5 degrés) et la hausse du niveau de la mer (de 15 à 95cm). ⇒ Renforcement de la lutte contre le réchauffement de la planète. ⇒ Fixation des objectifs quantifiés légalement contraignants.

Tableau de synthèse des rapports de Giec		
Années	**Contexte**	**Points importants**
2001 **3ème rapport**	Les preuves sur les causes du réchauffement climatique imputable à l'homme.	⇒ Renonciation à la réglementation des émissions de gaz à effet de serre. ⇒ Affirmation de l'opposition au protocole de Kyoto.
2007 **4ème rapport**	⇒ La révision du protocole de Kyoto. ⇒ Les preuves sur la responsabilité humaine dans le réchauffement climatique. ⇒ Confirmation du rôle des émissions de gaz à effet de serre dans la gravité des changements. ⇒ Analyse de l'élargissement du réchauffement climatique à l'échelle planétaire.	Base scientifique pour la révision du protocole de Kyoto issue de la 12ème conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Nairobi en novembre 2006 : ⇒ Définition des implications du protocole au-delà de 2012 ; ⇒ Elargissement de l'accord à des pays comme la Chine ou l'Inde ; ⇒ Renforcement des mécanismes de soutien aux pays en développement (MDP) ; ⇒ Mise en garde contre les conséquences soudaines ;
2010 : Critiques du Giec : Les controverses sur le débat scientifique et la publication de données inexactes débouchent sur : ⇒ La réforme du GIEC afin de sursoir sa crédibilité ; ⇒ La création d'un comité exécutif composé de personnalités extérieures pour plus de transparence et de souplesse ; ⇒ La limitation de la durée du mandat du président du GIEC.		
2013-2014 **5ème rapport**	1) Analyse des risques sur des changements climatiques sur les sociétés (alimentation, santé, etc.) 2) Elaboration de stratégies d'atténuation des effets grâce à l'adaptation	⇒ Nouveautés en termes de méthodologie ou d'attribution des responsabilités des phénomènes climatiques ⇒ Impact de l'usage des énergies fossiles conduisant à une hausse exceptionnelle de la concentration des gz à effet de serre ⇒ Hausse du niveau de la mer (entre 29 et 82cm à l'horizon 2081-2100) ⇒ Rapport établi entre la fonte du Groenland et l'élévation du niveau des mers ⇒ Rapport entre activités humaines et accroissement des températures extrêmement probable (+95%) ⇒ Impossibilité d'atteindre l'objectif de « 2°C » si les initiatives plus ambitieuses ne sont pas prises (scénario RCP2.6) ⇒ Evaluation des divers aspects de l'atténuation ⇒ Evaluation des options à différents niveaux de gouvernance
6ème rapport prévisionnel AR6 (prévu courant 2022)	Elaboration et cadrage des politiques post-Accord de Paris Publication de rapports spéciaux intermédiaires.	⇒ Octobre 2018, publication du rapport spécial sur « L'impact d'un réchauffement global de 1,5°C au-dessus des niveaux préindustriels et sur les trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre correspondantes ⇒ Aout 2019, publication du rapport spécial sur « Les liens entre le réchauffement climatique, la

Tableau de synthèse des rapports de Giec		
Années	**Contexte**	**Points importants**
	Raffinement du rapport méthodologique sur les inventaires nationaux d'émissions de gaz à effet de serre de 2006.	désertification, la dégradation des terres, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire, et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres ». ⇒ Septembre 2019, publication du rapport spécial sur « Les liens entre le changement climatique, les océans et la cryosphère ». ⇒ Mai 2019, publication du rapport méthodologique sur les inventaires nationaux d'émissions de gaz à effet de serre de 2006.

Sources : adapté de La documentation française, www.ecologie-solidaire.gouv.fr

Le tableau met en évidence un certain nombre d'éléments de cadrage des engagements internationaux pour faire face aux changements climatiques et à ses effets, comme nous le verrons plus en détails dans le chapitre n°2.

1.1.1.2. Les alertes citoyennes

Notre travail aboutit à une veille scientifique sur les alertes qui rend compte d'un changement de paradigme davantage visible depuis l'accord de Paris. Il s'agit, notamment, de l'émergence de nouveaux porteurs d'alertes qui s'appuient essentiellement sur l'évolution technologique pour faire évoluer les supports des alertes et les niveaux de réception. A titre illustratif, depuis l'accord de Paris, les alertes portées par des citoyens se multiplient pour demander une action immédiate en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. Ces porteurs d'alertes émergents portent l'accent sur les insuffisances ou la faiblesse des actions collectives face aux conséquences des changements climatiques. Pour ces acteurs, **«** *La COP 21 a suscité une vague espoir, mais les promesses n'ont pas débouché sur un nombre suffisant de mesures. » (*Lucile Rabiet, 2019[5]). Se référant aux recherches scientifiques et aux rapports d'experts, notamment du Giec, ils changent le paysage des alertes, au-delà des formats classiques tels que les publications scientifiques, les discours politiques, les tribunes des associations/ONG, les rapports d'experts. Leurs actions peuvent prendre des formes diverses (marches citoyennes, tribunes), mobiliser des supports médiatiques divers (réseaux sociaux, en l'occurrence), être essentiellement portées par la société civile, voire à un niveau individuel ,

[5] *sciencesetavenir.fr,*

par exemple Greta Thunberg. Leurs alertes prennent des formats moins formels, marquent par leur spontanéité, leur nature ponctuelle, leur capacité de mobilisation, leur niveau de portage au plus près des populations, avec une certaine capacité d'appropriation collective et/ou individuelle. Et, même si ces alertes ne semblent pas provoquer de décisions politiques majeures, nous observons qu'elles semblent trouver une résonnance chez les citoyens. En effet, les manifestations pour le climat se sont rapidement succédées, notamment depuis 2018 et mobilisent beaucoup de personnes. Par exemple, les grèves pour le climat organisées chaque vendredi à l'appel de Greta Thunberg rassemblent des centaines de millions de jeunes à travers le monde. Ces grèves, dites *« de la jeunesse »* prennent de l'ampleur, font échos aux nombreuses initiatives qui se multiplient à différentes échelles : marches citoyennes pour le climat, tribunes de personnalités et de scientifiques appelant à agir, actions en justice contre les gouvernements (par exemple, la plainte contre l'Etat français accusé « d'inaction climatique »). Le tableau chronologique 5 synthétise la succession d'initiatives citoyennes en faveur du climat de 2015 à 2019.

Tableau 5 : Chronologie des initiatives citoyennes (internationales, françaises) sur le climat depuis l'accord de Paris sur le climat de 2015.

Dates	Initiatives / Rencontres	Approches / Alertes	Parties prenantes
12 décembre 2015 : Signature de l'accord de Paris sur le climat ⇒ Fixation de l'objectif global de maintien de la hausse de la température moyenne mondiale en dessous de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle.			
4 novembre 2016 : Entrée en vigueur de l'accord de Paris ⇒ Ratification par 55 pays produisant au moins 55% des émissions de gaz à effet de serre.			
Novembre 2016 : COP 22 à Marrakech ⇒ Proclamation de Marrakech sur l'engagement politique maximal contre le changement climatique ; ⇒ Politique de transition vers les énergies renouvelables ; ⇒ Poursuite des débats sur la mise en œuvre de l'accord de Paris.			
Novembre 2017 : COP 23 à Bonn ⇒ Evaluation des actions des pays ; ⇒ Suivi de l'aide financière promise aux pays pauvres par les pays riches.			
13 novembre 2017	Tribune « Alerte sur l'état de la planète » : « *Nous compromettons notre avenir en ne freinant pas notre consommation effrénée de ressources, et en persistant à ne pas comprendre que la croissance démographique continuelle est le premier facteur de bon nombre de*	⇒ Bilan sur l'état de l'environnement ; ⇒ Appel aux citoyens et aux « influenceurs » pour faire fléchir les gouvernements et les inciter à prendre les mesures qui s'imposent comme un impératif « moral pour les générations présentes et futures des hommes et de la vie » ;	15000 scientifiques

Dates	Initiatives / Rencontres	Approches / Alertes	Parties prenantes
	menaces écologiques et sociétales ».	⇒ Appel à l'action à l'échelle individuelle par la limitation de la consommation impliquant l'usage de ressources fossiles, la consommation de viandes, etc.	
6 décembre 2017	Tribune « Nous n'acceptons pas que l'humanité se dirige, sans réagir, vers le chaos climatique », publiée dans le Monde.	⇒ Trouver un pacte finance-climat.	Economistes, responsables politiques, artistes, philosophes, syndicalistes
7 décembre 2017	Appel d'économistes contre les énergies fossiles.	⇒ Limiter, voire éliminer l'usage des énergies fossiles.	Economistes
12 décembre 2017 : Premier One Plant Summit (Paris) ⇒ Série de décisions qui renforcent l'accord de Paris ; ⇒ Annonce par la Banque mondiale de la fin des aides aux énergies fossiles.			
Janvier 2018	Manifeste pour un réveil écologique.	Manifeste pour un réveil écologique signé par 30 000 étudiants et 27 300 étudiants en France.	Elèves de grandes écoles : Polytechniques, HEC Paris, AgroParisTech, CentraleSupélec, ENS Ulm
Janvier 2018	Pétition des Coquelicots.	Appel à l'interdiction de tous les pesticides de synthèse.	Recueil de 580 000 signatures
10 janvier 2018	Tribune « La lutte contre l'érosion de la biodiversité doit être une priorité internationale ».	La tribune est signée par un collectif de chercheurs et d'acteurs pour l'environnement.	Collectif de chercheurs d'acteurs pour l'environnement
Aout 2018	Début de la grève pour le climat.	Début des grèves par Greta Thunberg les vendredis devant le parlement de Stockholm pour réclamer plus d'actions du gouvernement contre le réchauffement climatique.	Greta Thunberg
Septembre 2018	Tribune publiée dans Libération de scientifiques pour un appel à l'action.	Appel en direction des dirigeants politiques pour passer à l'action.	700 scientifiques français
Septembre 2018	Appel « Le plus grand défi de l'humanité » pour sauver la planète.	⇒ Appel pour une action politique « ferme et immédiate » face au changement climatique, soutenu par 200 personnalités.	Juliette Binoche, Aurélien Barrau, et 200 personnalités
8 septembre 2018 : Marche pour le climat.			
Octobre 2018	Tribune « Climat : freiner la croissance de la population est une nécessité absolue ».		Scientifiques
13 octobre 2018 : Plus qu'une marche pour le climat ⇒ Deuxième édition de la marche pour le climat.			

Dates	Initiatives / Rencontres	Approches / Alertes	Parties prenantes
Décembre 2018	Pétition « L'Affaire du siècle ».	Action en justice contre l'Etat français pour qu'il respecte ses engagements climatiques.	Greenpeace, Oxfam France, Notre affaire à tous, Fondation Nicolas Hulot, soutenus par 2 millions de personnes
8 décembre 2018 : Marche mondiale pour le climat Paris : « ClimateAlarm ».			
2019	Appel des enseignant(e)s « Soutenir Greta Thunberg » et « Agir pour l'avenir des élèves ».	Soutien à la grève étudiante lancée par Greta Thunberg.	Appel signé par 4946 enseignants
19 février 2019	Pacte finance-climat.	Projet de pacte financier.	Signature de 600 personnalités
22 février 2019 : Grève étudiante pour le climat ⇒ Défilé d'un millier de jeunes derrière Greta Thunberg à Paris et de milliers à travers le monde.			
5 mars 2019	Lancement du « Pacte pour le pouvoir de vivre ».	⇒ Action pour faire face à l'urgence sociale et écologique ; ⇒ Proposition d'un Pacte pour le pouvoir de vivre.	19 association, syndicats et ONG (dont la fondation Nicolas Hulot)
14 mars 2019	Poursuite de l'Etat français par 4 ONG de l'Affaire du siècle.	Quatre ONG ont déposé jeudi 14 mars poursuite de l'Etat français pour « manquements » à son obligation d'action contre le réchauffement climatique.	Quatre ONG de l'Affaire du siècle
15 mars 2019 : Grèves mondiales des jeunes pour le climat.			
16 mars 2019 : Marche du siècle ⇒ Appel à un printemps climatique et social par plus de 130 associations.			

Sources :adapté de sciencesetavenir.fr, 2019

Ces porteurs d'alertes émergents dessinent-ils de nouvelles formes de participation citoyenne ? Dans quelle mesure affectent-ils la gouvernance du développement durable ? Redessinent-ils une – nouvelle – configuration du schéma des parties prenantes du développement durable ? Dans quelle mesure, jouent-ils un rôle dans la conceptualisation et/ou l'institutionnalisation du développement durable ? Autant de questions qui viendront nourrir nos futures recherches.

La généalogie de publications ne fait pas qu'insister sur les alertes. Elle met aussi en évidence d'autres dimensions scientifiques, organisationnelles et conceptuelles qui concourent à la construction du corpus juridique de la gouvernance. Elle met également en évidence des crises

socio-économiques et écologiques comme éléments fondateurs des alertes et critiques des modèles de développement industriel, économique et humain, révèle un débat de type plus organisationnel qui met l'accent sur la diversité des parties prenantes du développement durable, introduit un débat de type philosophique qui portent sur les courants philosophiques du développement durable. Nous présentons chacun de ces points dans ce qui suit.

2. Les crises socio-économiques et écologiques

La généalogie des publications scientifiques met en évidence plusieurs crises socio-économiques et écologiques qui s'accentuent avec la société industrielle. Elles sont identifiées comme révélatrices de l'impact des activités économiques et industrielles sur l'environnement et l'équilibre social. A ce titre, les crises ont nourri, à des échelles et des moments différents, la prise de conscience, par la communauté internationale, de la nécessité de trouver un modèle de développement économique et humain pouvant assurer les besoins sans détruire les écosystèmes. Nous présentons, de manière synthétique, dans le tableau 6, les crises majeures socio-économiques et écologiques.

Tableau 6 : Les crises majeures socio-économiques et écologiques majeures du début du 20ème siècle à nos jours

Crises socio-économiques	Crises écologiques
⇒ 1907 : crise bancaire américaine. ⇒ 1923 : crise de l'hyperinflation américaine. ⇒ 1929 : début de la crise financière des années 1930. ⇒ 1966 : Crise américaine du crédit. ⇒ 1968 : mouvement social de mai 1968 en France et dans le monde. ⇒ 1973 et 1979 : chocs pétroliers. ⇒ 1982 : choc de la dette des pays en développement. ⇒ 1989 : bulle spéculative japonaise. ⇒ 1992 et 1993 : crise du système monétaire européen (SME). ⇒ 1997 : crise économique asiatique. ⇒ 2000 : krach boursier (éclatement de la bulle internet (2001-2002). ⇒ 2001 : attentat du 11 septembre 200. ⇒ 2008 : crise des subprimes (2007 – 2009) ▪ Globalisation financière ; ▪ Régulation financière internationale. ⇒ 2009 : crises d'austérité, notamment à partir de 2009 (Grèce, Espagne, Italie, Brésil, Russie, Chine, Turquie, Argentine, …). ⇒ Années 2010 : crises d'austérité, crises de la dette (en Europe). ⇒ 2017-2018 : démocratie, participation, égalité (crise sociale en Europe).	⇒ ⇒ 1954 : retombées nucléaires de Rongelap. ⇒ 1956 : crise du mercure de Minamata. ⇒ 1957 : marée noire de Torrey Canyon. ⇒ 1976 : catastrophe Seveso. ⇒ 1984 : catastrophe de Bhopal. ⇒ 1986 : catastrophe nucléaire de Tchernobyl. ⇒ 1989 : marée noire de l'Exxon Valdez. ⇒ 1999 : catastrophe Erika. ⇒ Années 2000 : le réchauffement climatique, la pollution de l'air, la question de la couche d'ozone, la disparition de la biodiversité…. ⇒ A partir des années 2010 : crises écologiques marquantes : ▪ Rythme élevé des disparitions des espèces (insectes comme les abeilles) ; ▪ Augmentation de la production de déchets ; crises liées à la gestion des déchets notamment industriels, toxiques, nucléaires, non biodégradables (plastiques) ; ▪ Crises liées à l'eau ; ▪ Catastrophes nucléaires : Fukushima (2011) ; ▪ Les érosions côtières ; ▪ Dégradation de la qualité de l'air

Sources : Rapports de l'Union Européenne ; Rapports de l'UNESCO ; Rappots des Nations Unies.

Face à l'ampleur des crises, un consensus sur l'urgence de la situation s'est dessiné et a progressivement engagé la construction d'un cadre juridique et institutionnel. Ce cadre trouve son point d'orgue à la conférence internationale de Rio 1992 avec l'adoption d'un ensemble de textes fondateurs, comme nous le verrons dans la deuxième section sur les engagements juridiques internationaux.

3. L'élargissement des parties prenantes

Les Nations Unies ont identifié diverses typologies de parties prenantes majeures du développement durable. On en distingue deux grandes catégories : les instances de régulation publique constituée des Nations Unies et organismes affiliés et les organisations des sociétés civiles (Associations, syndicats, etc.). La généalogie des publications et des alertes révèle une

catégorisation des parties prenantes qui va au-delà de cette classification. Comme il nous sera donné de le constater, celles-ci font progressivement leur entrée au gré des enjeux et de l'élargissement des périmètres d'action du développement durable. Nous classons ces parties prenantes en quatre principales catégories :

⇒ Les institutions du système des Nations Unies : PNUE, PNUD, ECOSOC, CDD, FEM ;

⇒ Les parties prenantes institutionnelles telles que les groupes G7 et G20 qui concurrencent le système des Nations Unies ;

⇒ Les Parties dont les responsabilités sont certes communes mais différenciées ; ce principe aboutit à la différenciation des responsabilités entre les pays industriels développés et les pays en développement ;

⇒ Les parties prenantes émergentes telles que les rencontres internationales (Sommets sur le développement et le climat, les conférences des Parties) dont le pouvoir se renforce progressivement.

3.1. Les institutions du système de Nations Unies

Le système des Nations Unies est composé d'un ensemble d'institutions chargées d'assurer la gouvernance du développement durable : l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Conseil économique et social des Nations Unies (L'ECOSOC), la Commission du développement durable (CDD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (Cangussu Tomaz Garcia et al., 2013).

⇒ L'ONU, entre autres, évalue le niveau d'engagements des Etat en matière en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, examine régulièrement les informations communiquées entre les Parties, définit le fonctionnement de la CCNUCC. Cette dernière s'appuie sur deux organes subsidiaires pour assurer son fonctionnement optimal : l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique SBSTA qui permet la liaison entre l'information scientifique fournie par le Giec et les besoins d'information de la COP et l'organe pour la mise en application SBI, organe subsidiaire qui aide la COP à préparer et exécuter les décisions et à suivre et évaluer l'application effective de la convention

⇒ Le conseil économique et social des Nations Unies réalise des études et des rapports sur diverses questions internationales : économie, social, culture, éducation, santé

publique(i) ; prépare des projets de conventions à soumettre à l'assemblée générale des Nations (ii) ; fait des propositions allant dans le sens du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous (iii) ; convoque les conférences internationales (iv) ; il prépare, en outre la réception des rapports des institutions spécialisées et coordonne de concert, avec elles, leur activité, tout en leur adressant des recommandations (v). Il coordonne aussi les activités de la commission du développement durable (CDD) chargée de suivre les sommets, de suivre la coopération internationale, examine

⇒ La Commission du développement durable, organe subsidiaire de l'ECOSOC assure le suivi des Sommets de la Terre, l'amélioration de la coopération internationale, l'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Action 21 aux différents échelons ;

⇒ Le programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) collabore avec divers organes de Nations Unies, des organisations internationales, des gouvernements, des organisations non gouvernementales, le secteur privé, la société civile. Il évalue les conditions et les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales (i) ; développe des instruments environnementaux et internationaux (ii) ; renforce les institutions afin d'assurer une gestion avisée de l'environnement (iii) ; facilite le transfert de connaissance et de technologies pour un développement durable (iv) ; encourage les partenariats et initiatives au sein de la société civile et du secteur privé (v).

⇒ Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) publie un rapport annuel sur le développement humain, mettant en exergue les grands questions et défis en matière de développement et le niveau d'atteinte des objectifs pour le développement – durable (i), intervient sur des thèmes variés tels que la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, la prévention des crises et le redressement, l'environnement et le développement durable, la lutte contre le VIH/sida;

⇒ Le Fonds pour l'environnement mondial est l'instrument financier de divers accords multilatéraux pour l'environnement tels que la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. Il apporte des ressources financières aux pays en développement et en transition, destinées à financer les coûts additionnels liés à la protection de l'environnement mondial.

Ces institutions jouent à la fois un rôle politique, normatif et opérationnel. Au fil des rencontres internationales et de la prise de conscience collective des enjeux sur le climat et le développement, leur pouvoir se renforce, notamment depuis le Sommet de Rio 1992. Elles rencontrent des difficultés de fonctionnement car fragmentées, fragilisées et concurrencées ces dernières années par d'autres instances telles que le G7, le G20, le forum de Davos, etc. Ces dernières *« se saisissent de plus en plus des enjeux de développement durable sans concertation avec les Nations Unies » (*Cangussu Tomaz Garcia et al., 2013, p.2[6]) et se présentent comme des parties prenantes institutionnelles internationales concurrentes.

3.2. Les parties prenantes institutionnelles internationales concurrentes

3.2.1. Le Groupe des puissants (G7) comme parties prenantes

Le Groupe des puissants est créé en 1974 et regroupe les pays les plus puissants détenant en 2019, 45% de la richesse mondiale nette alors qu'ils ne comptent que 10% de la population mondiale : les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Unis, l'Italie, le Canada auxquels ; la Russie s'étant définitivement retirée en 2017. Il se réunit tous les ans pour traiter des questions internationales portant sur des sujets divers tels que l'économie, les finances, la défense, la sécurité, le développement, etc. Même s'il s'est progressivement élargi en invitant les pays émergents tels que la Chine, l'Afrique du Sud, le Brésil ou le Mexique, il est fortement critiqué par sa composition et son cadre restreint qui l'éloigne des préoccupations internationales. Depuis quelques années, il s'empare de la question du développement durable et notamment du réchauffement climatique et de ses conséquences. Dans cette perspective, les ministres de l'environnement du G7 et les représentants des pays invités se réunissent régulièrement pour élaborer des actions sectorielles et définir des engagements concrets. Ces rencontres permettent également de prolonger des échanges des sommets du G7 sur le changement climatique et de préparer les futurs sommets. Ces deux instances aboutissent, généralement, à l'adoption de déclarations non contraignantes mais qui ont vocation à être mises en œuvre. Ces déclarations portent, de manières générales, sur le financement du

[6] Note de décryptage Encyclopédie du développement durable : Miriam CANGUSSU TOMAZ GARCIA, Emeline DIAZ, Vaia TUUHIA, Geneviève VERBRUGGE, Pierre RADANNE, « La gouvernance internationale du développement durable », 4.D, n°181 – janvier 2013

développement durable (Sommet du G7, Biarritz 2019), sur la responsabilité en matière de développement durable (Sommet du G7, Elmau Allemagne 2015).

3.2.2. Le G20 comme parties prenantes

Les années 1990 sont particulièrement marquées par des crises financières. Celles-ci aboutissent à la création, en 1999, du Groupe des 20, communément appelé G20. Composé de 20 pays et souhaitant être plus représentatif que le groupe des puissants, il met en place un modèle de *« dialogue élargi »* (Cangussu Tomaz Garcia et al., 2013, p.2). Il réunit : 19 pays, l'Union européenne représentée par les Présidents du Conseil européen et de la Banque centrale européenne, les représentants des institutions de Bretton Woods (la banque mondiale et le FMI). Son but est de constituer un cadre de dialogue plus élargi qui intègre les pays émergents *« aux débats et partenariats internationaux sur les grands enjeux économiques et financiers »* (Encyclopédie du développement durable, 2013, n°181).

Le sommet du G20 se décline en quatre types de rencontres sectorielles : les rencontres des chefs d'État et de gouvernement, les rencontres des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales sur les thèmes financiers, les rencontres des ministres de l'emploi sur les thèmes sociaux et depuis quelques années, les rencontres sur des thèmes divers majeurs tels que le développement durable. Ces dernières aboutissent, également à des déclarations et des engagements non contraignants.

Les G7 et G20 dessinent une architecture institutionnelle internationale qui concurrence le système institutionnel classique des Nations Unies. Certes, elles sont à l'origine de différentes avancées ayant conduit à la création de programmes ou à l'émergence de nouvelles initiatives. Néanmoins, elles contribuent à la multiplication des initiatives, des engagements, des programmes, sans pouvoir applicatif, souvent sans liens entre eux malgré le thème central de développement durable. Cela a pour effet de faire émerger des doublons dans les programmes et les initiatives portant sur le développement durable.

3.3. La catégorisation des Parties prenantes pour une responsabilité commune mais différenciée

La Convention cadre des Nations Unies pour le changement climatique de Rio 1992 a identifié quatre principales catégories de Parties du développement durable :

- ⇒ Les Pays développés Parties et autres Parties figurant à l'annexe I de la Convention, en l'occurrence la Communauté européenne, Partie à la Convention en tant qu'organisation régionale d'intégration économique.
- ⇒ Pays développés Parties et autres Parties développées figurant à l'annexe II de la Convention, en l'occurrence la sous-catégorie des Parties figurant à l'annexe I de la Convention, composée des pays qui étaient membres de l'OCDE au moment de l'adoption de la Convention en 1992.
- ⇒ Parties figurant à l'annexe I en transition vers une économie de marché, c'est-à-dire Parties figurant à l'annexe I mais non à l'annexe II de la Convention.
- ⇒ Pays en développement Parties, c'est-à-dire toutes les Parties ne figurant pas à l'annexe I de la Convention.

La catégorisation des Parties reflète l'un des grands enjeux du développement durable : *« l'exercice subtil »* (Pallemaerts, 2014) de la tension, d'une part, entre la Responsabilité collective et la souveraineté nationale des Etats pour la protection de l'environnement planétaire ; d'autre part, entre le développement économique, social et les contraintes écologiques. Elle s'inscrit dans la dynamique de différenciation des responsabilités des Parties en matière de changements climatiques et d'actions internationales, malgré le consensus international sur les urgences climatiques, environnementales. En ce sens, la CCNUCC introduit le principe de responsabilité partagée mais différenciée à travers deux affirmations énoncées en son préambule qui reconnait les changements climatiques comme préoccupations internationales majeures mondiales qui nécessitent une coopération et des actions à l'échelle planétaire, sans remettre en cause le principe de souveraineté des Etats dans la coopération internationale *« destinée à faire face aux changements climatiques »* (Petit, 2011, pp.7-11). Le préambule affirme néanmoins que *« Si diverses mesures prises pour faire face aux changements climatiques peuvent trouver en elles-mêmes leur justification économique et peuvent contribuer à résoudre d'autres problèmes d'environnement, toutes les mesures prises à cette fin doivent, néanmoins, être étroitement coordonnées avec le développement social et économique afin d'éviter toute incidence néfaste sur ce dernier, compte pleinement tenu des besoins prioritaires légitimes des pays en développement, à savoir une croissance économique durable et*

l'éradication de la pauvreté ». La CCNUCC introduit, en ce sens, le principe de *« responsabilités communes mais différenciées »,* énoncé par le premier principe de l'article 3 comme suit : *« Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ».*

Cette disposition de l'article 3, dans le prolongement du préambule, énonce la responsabilité différenciée fondée sur le principe de l'équité et des capacités différentes des catégories de Parties à faire face aux changements climatiques. A la fois écologique et économique, selon Pallemaerts (2004), l'équité cadre la responsabilité des pays industrialisés qui doivent être les premiers à agir *« en raison de leur contribution historique aux émissions de gaz à effet de serre, de leurs capacités financières, technologiques et de leur niveau d'expertise »* (p.22). Ce principe met en avant, pour Pallemaerts*, « l'asymétrie des obligations entre les Parties du nord et du Sud »* et conduit, *« les pays du Nord à renoncer à la réciprocité immédiate des engagements respectifs des Parties contractantes, caractéristique du droit international conventionnel classique »* (p.22). Dans cette perspective, l'article 4 de la Convention « Engagements » qui concrétise le principe de responsabilité commune mais différenciée identifie et reconnait d'autres catégories de Parties bénéficiant de statut particulier en raison de leur situation spéciale qui leur permet de profiter de droits préférentiels, selon leur appartenance à une, voire, plusieurs catégories. Nous proposons dans le tableau 7 la liste des pays bénéficiant du statut préférentiel.

Tableau 7 : Classification des Parties bénéficiant d'un statut préférentiel

Tableau 1 : Les Parties bénéficiant d'un statut préférentiel

Pays en développement Catégories de Parties ne figurant pas à l'Annexe I à vulnérabilité écologique particulière
Pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques (art. 4, § 4)
Pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques (art. 4, § 4)
Pays en développement ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles (art. 4, § 8(d))
Pays en développement ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification (art. 4, § 8(e))
Pays en développement ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêts et des zones sujettes au dépérissement des forêts (art. 4, § 8(c))
Pays en développement ayant des écosystèmes fragiles, notamment des écosystèmes montagneux (art. 4, § 8(g))
Pays en développement ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine (art. 4, § 8(f))
Catégories de Parties ne figurant pas à l'Annexe I à vulnérabilité économique particulière
Pays en développement dont l'économie est vulnérable aux effets néfastes des mesures de riposte aux changements climatiques (art. 4, § 8)
Pays en développement dont l'économie est fortement tributaire des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits apparentés (art. 4, § 8(h) & § 10)
Pays en développement dont l'économie est fortement tributaire de la consommation de combustibles fossiles et de produits apparentés (art. 4, § 8(h) & § 10)
Pays en développement dont l'économie est fortement tributaire de l'utilisation de combustibles fossiles qu'il est très difficile de remplacer par des produits de substitution (art. 4, § 10)
Pays les moins avancés (art. 4, § 9)
Pays en développement sans littoral (art. 4, § 8(i))
Pays en développement de transit (art. 4, § 8(i))
Pays développés Catégories de Parties figurant à l'Annexe I à vulnérabilité économique particulière
Pays qui sont en transition vers une économie de marché (art. 4, § 6)
Pays dont l'économie est vulnérable aux effets néfastes des mesures de riposte aux changements climatiques (art. 4, § 10)
Pays dont l'économie est fortement tributaire des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits apparentés (art. 4, § 10)
Pays dont l'économie est fortement tributaire de la consommation de combustibles fossiles et de produits apparentés (art. 4, § 10)
Pays dont l'économie est fortement tributaire de l'utilisation de combustibles fossiles qu'il est très difficile de remplacer par des produits de substitution (art. 4, § 10)

Sources : Pallemaerts, 2004, p.47

3.4. Les rencontres internationales sur le climat et le développement comme parties prenantes

Comme nous allons l'observer dans le tableau 8, les rencontres internationales sur le développement et le climat ont joué un rôle pivot dans le cadrage de la gouvernance internationale du développement durable.

Tableau 8 : Les rencontres internationales comme parties prenantes dans la construction du corpus juridique (Cf. **Annexe 1** Tableau détaillé sur les engagements juridiques internationaux relatifs au développement durable).

Tableau de synthèse – rencontres internationales comme des parties prenantes émergentes		
Sommets/rencontres	**Points abordés**	**Textes adoptés**
Stockholm (1972)	⇒ Mise sur agenda international des questions environnementales	⇒ Déclaration de principes ; ⇒ Plan d'action.
Rio de Janeiro (1992)	⇒ La perception des enjeux sur environnement/développement ;	⇒ Convention sur la diversité biologique ; ⇒ Convention cadre sur le changement climatique ; ⇒ Programme d'action du 21.
Rio+5 (2000)	⇒ Evaluation des progrès accomplis depuis la CNUED	⇒ Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre de programme d'action Agenda 21
Johannesburg (2002)	⇒ Nouveau bilan des progrès accompli depuis Rio	⇒ Déclaration politique sur la poursuite des conventions internationales ;
	Bilan : détérioration des différents indicateurs de l'état de l'environnement, augmentation de la pauvreté, poursuite de modes de production et de consommation non viables et insuffisance des moyens financiers	
Rio+20 (2012)	Deux thèmes sont débattus : ⇒ L'économie verte ⇒ Le cadre institutionnel du développement durable	

Sources : ISADD-Information sur le développement durable : http://ise.unige.ch

3.4.1. Focus sur les conférences des Parties

Les conférences des Parties (Conference Of The Parties, en anglais - COP) est l'organe politique « suprême » de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques chargées de suivre sa mise en application ainsi que des textes juridiques pouvant être adoptés à sa suite. Elles ont plusieurs missions définies par l'article 7, alinéa 2 de la convention qui les classifie en trois types à caractère technique, financier et scientifique :

⇒ sur le plan technique, les COP ont pour rôle d'évaluer l'application de la convention par les Parties, d'évaluer leurs effets, notamment sur les plans environnemental, économique et social ainsi que les progrès réalisés ;

⇒ sur le plan financier, les COP se chargent de mobiliser les ressources financières nécessaires, « conformément aux dispositions pertinentes de la convention » ;

⇒ sur le plan scientifique, les COP se chargent d'élaborer et de perfectionner régulièrement les méthodes d'inventaire des émissions de gaz à effet de serre ainsi que d'évaluer l'efficacité des mesures prises afin de limiter ces émissions.

Depuis 1995, les COP réunissent chaque année plus d'une centaine de pays du monde entier pour discuter du développement durable et de ses enjeux, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Nous synthétisons dans le tableau 9, les COP depuis 1995, les objectifs ainsi que leur implication en termes d'engagements juridiques internationaux.

Tableau 9 : Les Conférences des Parties

COP/Villes	Principaux objectifs	Engagements
1995 COP 1Berlin	Fixer les objectifs chiffrés en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de réductions correspondantes à atteindre.	Une série de mesures et d'engagements politiques.
1996 COP 2 Genève	Renforcement des charges sur le rôle des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique.	
1997 COP 3 Kyoto		Protocole de Kyoto contraignant visant à encadrer les émissions de CO2 de plus d'une centaine de pays avec des objectifs chiffrés.
De 1998 à 2004 COP 4 à COP10	Négociations fortes et clarification sur la mise en œuvre du protocole de Kyoto.	Négociations portnt sur : ⇒ la Mise en place de la comptabilité ; ⇒ les marchés d'émissions ; ⇒ les mécanismes de fond propre ; ⇒ le système d'observation et de gouvernance. COP 7 : Accord de Marrakech : ⇒ prévoir une aide des pays développés vers les pays en développement, pour lutter contre le changement climatique.
2005 : Entrée en vigueur du protocole de Kyoto qui est effectif		
2006 et 2007 COP 12 et COP 13	Réflexion sur l'après Kyoto. Début des négociations post 2012.	Plan d'action de Bali.
2008 : COP 14 Poznan Les pays de l'Union européenne s'entendent sur les moyens pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% en 2020 par rapport à 1990.		
2009 / 2010 COP 15 (Copenhague) / COP 16 (Cancun	Accord entre les Nations sur un objectif de limitation des changements climatique à 2°C et une aide des pays développés de 30 milliards de dollars sur 2010-2012, portée à 100 milliards de dollars par an à 2020.	Accord de Copenhague. Création du Fonds vert (Cancun) : Série de mécanismes financiers, non contraignant pour lutter contre le changement climatique et faciliter l'adaptation à ses effets.
2011 / 2012 COP 17 / COP 18 (Doha)	Engagements post-Kyoto Seconde vague d'engagement du protocole de Kyoto jusqu'en 2020.	Accord de Doha.
2015 COP 21 Paris	Etape historique de la reconnaissance internationale de la notion de changement climatique. Remplacement du prolongement du protocole de Kyoto, dès 2020.	Accord de Paris ambitieux sur le climat avec comme objectif de contenir la hausse des températures bien en deçà de 2°C et de s'efforcer de la limiter à 1,5°C. Publication par les pays de leurs propres émissions de gaz à effet de serre. Enjeu : engager les entreprises, les collectivités et les citoyens dans les actions de réduction.
2016 COP 22 Marrakech	Continuité de l'accord de Paris.	Obtenir des engagements des pays sur des actions concrètes à mettre en place pour lutter contre le changement climatique.

2017 COP 23 Iles Fidji	Clarification des règles d'application de l'accord de Paris.	Engager les pays à abandonner le charbon (20 pays).
2018 COP 24 Katowice	Application de l'Accord de Paris.	Accord entre les 196 pays pour adopter un mode d'emploi « rulebook » pour appliquer les Accord de Paris. Les pays riches se sont engagés à soutenir financièrement les pays pauvres grâce au fonds pour l'adaptation, fonds vert pour le climat.

Sources diverses : un.org ; unesco.org ; ISADD-Information sur le développement durable : http://ise.unige.ch

La COP 21 marque un tournant dans les initiatives pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'enjeu de l'après COP21 est d'ouvrir les débats sur d'autres mécanismes tels que la mise en place d'un prix du carbone, la création du fonds vert pour le climat, discutés lors des COP suivantes. Le contexte actuel se marque davantage par le renforcement des politiques énergétiques et notamment des politiques Climat-énergie et les réflexions sur l'émergence de modèles de consommation et de production durables tels que l'économie circulaire. Du fait de la complexité des thèmes qu'elles abordent ainsi que des enjeux relatifs, les COP sont un long processus de négociations (Baya-Laffite et Cointet, 2014 ; Aykut et Dahan, 2015) où se traitent des questions aussi diverses et larges liées à l'environnement, au développement économique et humain.

4. Des concepts émergents et des courants philosophiques en confrontation

Le concept de développement durable se marque par différentes phases d'évolution et différents courants philosophiques. Si la conférence de Stockholm de 1972 et la charte mondiale de la nature 1982 sont citées dans diverses références (Rémond-Guilloud, 1982 ; Vaillancourt, 2002 ; Lacroix et Zaccai, 2010 ; Blandin, 2012 ; Rapports de l'UICN[7]), c'est le rapport Stratégie mondiale de la conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) qui réutilise l'expression *sustainable development*. Celle-ci connut plusieurs traductions françaises : développement soutenable, développement viable, développement durable. Ces phases sont le reflet des différentes phases d'évolution de la notion de développement durable. C'est le rapport de Brundtland *Notre avenir à tous* publié en 1987 qui en propose la traduction

7 https://www.iucn.org/fr/une-breve-histoire-uicn

qu'on lui connait actuellement : développement durable. Juridiquement confortée par la Conférence de Rio de 1992 à travers divers textes dont la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et le Plan d'action Agenda 21, la notion se construit par la suite progressivement et successivement au fil des rencontres internationales et des confrontations entre courants philosophiques, notamment économistes et écologiques (Savy, N'diaye, Kessari, 2019).

⇒ Les rencontres internationales : Les phases de construction du concept de développement durable se marquent d'une part, par l'introduction et l'extension de la notion de la responsabilité à l'ensemble des acteurs. A ce titre, le Sommet de Johannesburg étend la responsabilité en matière de développement durable aux acteurs publics. D'autre part, par l'évolution des Objectifs du millénaire pour le développement durable (OMDD) vers les Objectifs de développement durable (ODD). La généalogie des rencontres internationales montre un modelage de la notion de développement durable autour des enjeux relatifs aux modèles de développement économique et humain. Ces derniers portent actuellement sur l'émergence de modèles de production et de consommation durables qui se marquent par l'émergence de concepts alternatifs concurrents, révélateurs des positionnements des parties intéressées sur la question.

⇒ Les courants philosophiques en confrontation : La généalogie des publication et l'élargissement des parties prenantes révèlent, de fait, des concepts alternatifs émergents qui structurent chacune des grandes étapes de construction du concept de développement durable. Ces concepts mettent en évidence, les visions philosophiques des divers courants sur le développement durable. Nous portons l'accent sur deux courants philosophiques : le courant économiste et le courant écologiste qui s'affrontent, entre autres, dans le cadre de l'intégration de l'impact des activités économiques sur la nature, et tentent d'influencer le contenu du développement durable (Savy et al., 2019). Ils montrent, à travers la figure 1, dans quelle mesure, la mobilisation de concepts alternatifs par ces courants joue un rôle dans la construction conceptuelle du développement durable. Par ailleurs, à travers ces concepts, les courants initient des réflexions qui connaissent différentes évolutions et nourrissent, à des degrés divers, les débats sur le développement durable. En ce sens et à titre illustratif, deux principales approches s'affrontent dans le cadre de la prise en compte de l'impact des activités économiques sur la nature (IAEN) (Savy et al., 2019) :

- celle issue du Club de Rome qui étudie l'intégration de l'activité économique

dans la biosphère, en transdisciplinarité avec l'écologie, et avec l'économie écologique ;

- celle qui étudie l'intégration de la nature dans le système économique, avec l'économie de l'environnement et l'économie des ressources naturelles. Elle s'inscrit, d'après les auteurs, dans une logique néoclassique qui accorde moins d'importance aux impacts environnementaux et se fonde sur la capacité de la croissance économique à inverser son impact.

De nombreux débats émergent entre et au sein de ces approches, comme le montre la figure 1.

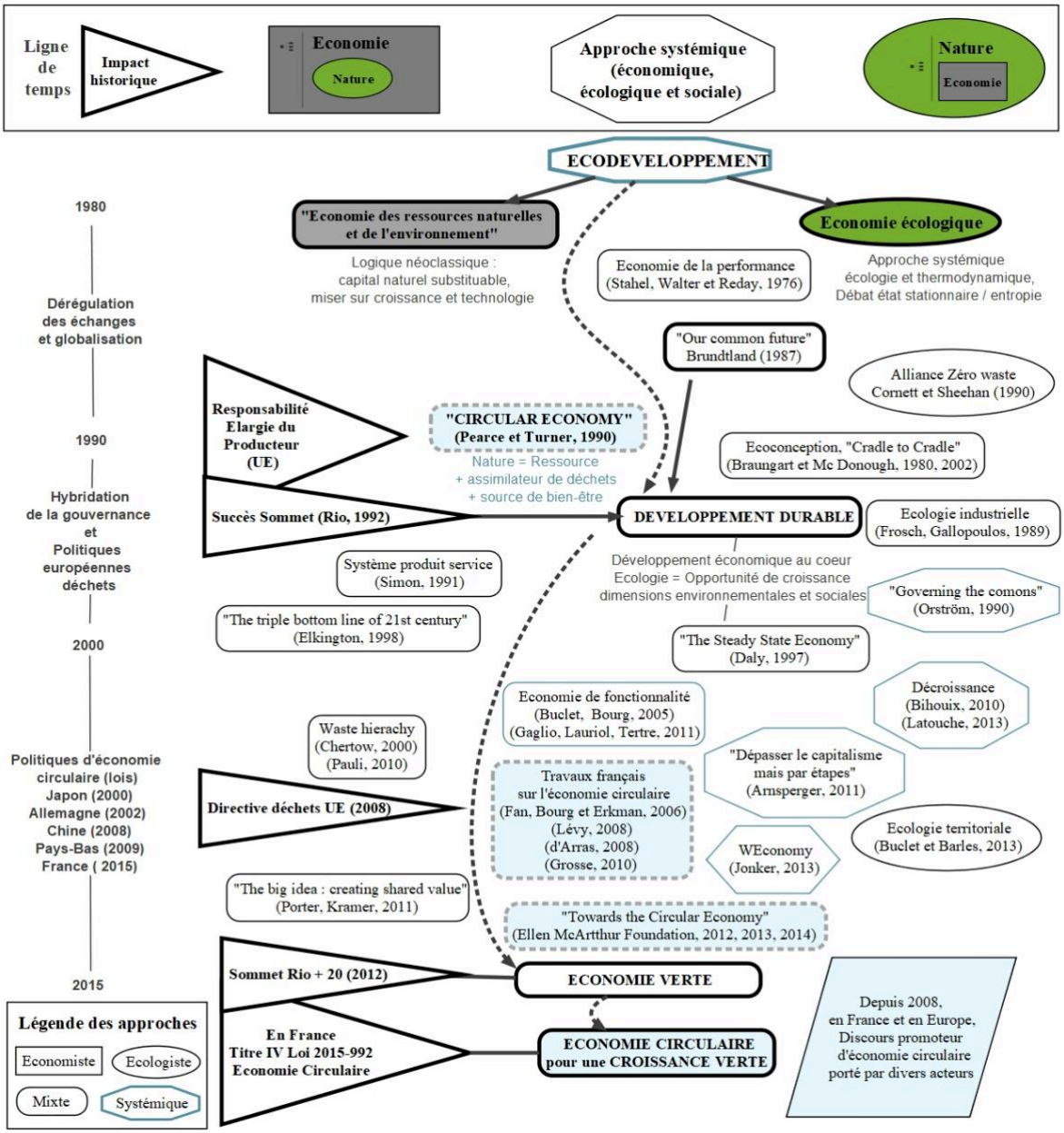


Figure 1 : Le développement durable. Des concepts émergents de courants philosophiques économistes et écologistes *(Source :* Savy, N'diaye, Kessari, 2019, p.4*)*

A travers la figure 1, Savy et al. mettent en évidence des concepts émergents autour du développement durable posé ici comme une réflexion systémique au sein du questionnement sur la prise en compte de l'impact de l'activité économique sur la nature. D'après eux, ces confrontations aboutissent à des stratégies induisant deux courants opposés comme ils le mettent en évidence dans la figure 2 ci-après :

⇒ L'économie des ressources naturelles et de l'environnement qui poursuit la logique de l'économie classique, en considérant la nature comme sous-système économique capable, avec la technologie et la croissance, de remplacer le capital naturel ;

⇒ L'économie écologique qui vise à préserver la nature, en considérant l'économie comme sous-système naturel, dans des approches systémiques écologiques, fondées sur le principe d'entropie de la thermodynamique.

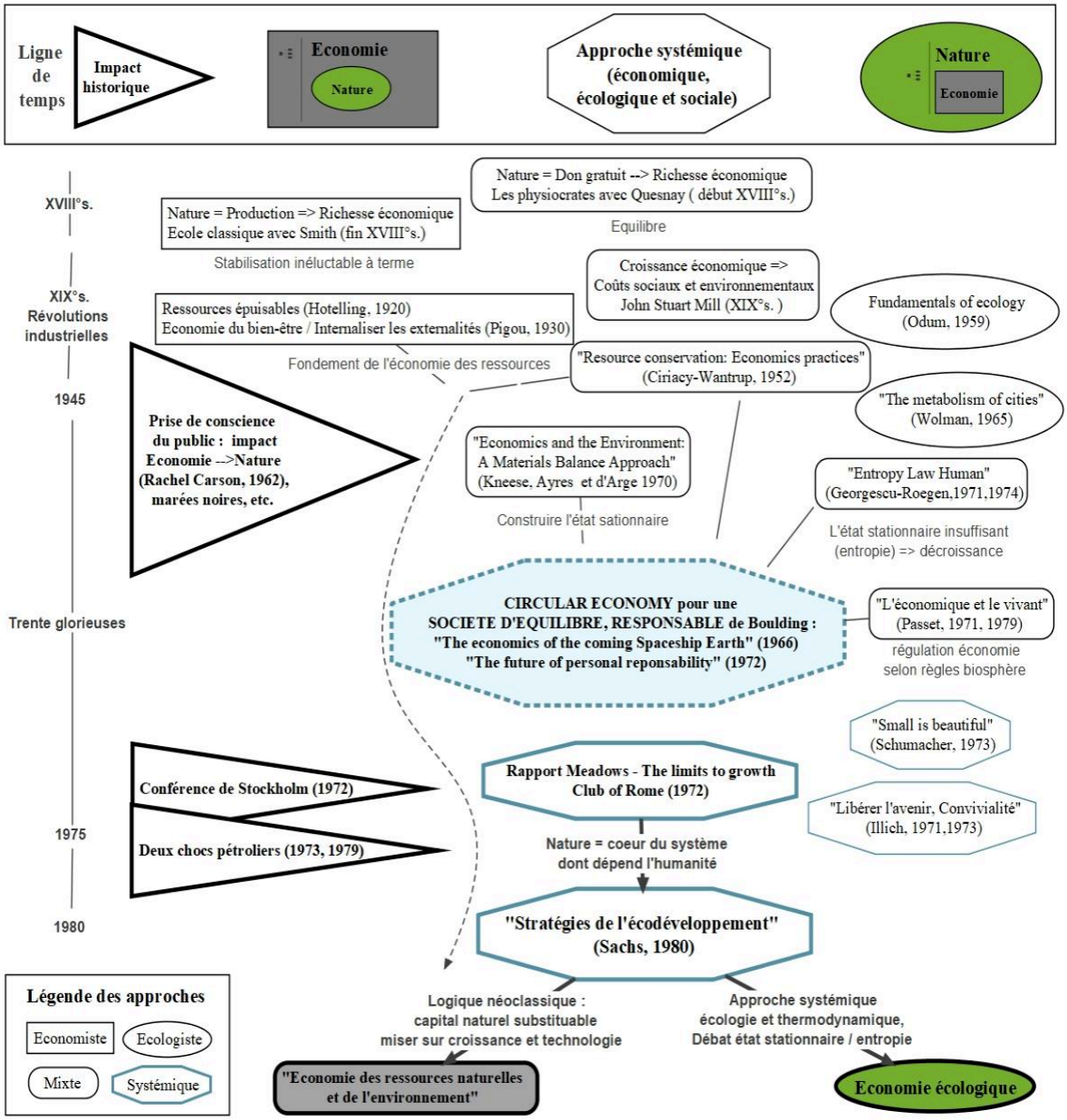


Figure 2 : Evolution de la prise en compte de l'Impact de l'activité économique sur la nature selon les courants économistes et écologistes *(Source :* Savy-Angeli, N'diaye, Kessari, 2019, p.5*)*

II. Les effets de quatre sources sur le corpus juridique de la gouvernance du développement durable

L'analyse des sources de construction du corpus juridique montre qu'elles ont contribué à des niveaux et à des degrés divers à l'élaboration de la gouvernance du développement durable. Dans ce qui suit, nous portons l'accent sur leur impact sur le corpus juridique de la gouvernance. Notre analyse révèle trois principaux effets :

⇒ Un ensemble d'engagements juridiques internationaux ;

⇒ Une catégorisation des engagements juridiques en deux typologies de textes : contraignants et déclaratoires ;

⇒ Une instrumentation juridique des politiques environnementales pour la gouvernance différenciée entre pays industriels développés et pays en développement.

1. Des engagements juridiques internationaux

La généalogie des publications et des rencontres internationales met en évidence une construction progressive des engagements juridiques internationaux. Ces derniers font l'objet de ratification à travers laquelle des instances habiletés, le plus souvent des gouvernements nationaux et des organisations internationales, appelées Parties, confirment, d'une manière publique, leur volonté liée à l'engagement. Ces engagements sont plus ou moins contraignants sur le droit international ou national. Entre 1950 et 2018, une quarantaine d'engagements juridiques internationaux sont conclus entre les Parties pour encadrer le développement durable et ses objectifs. Nous présentons, dans l'annexe 1, le tableau détaillé des engagements juridiques internationaux de 1950 à 2018 (**Annexe 1 :** Tableau détaillé sur les engagements juridiques internationaux de 1950 – 2018). Il met en évidence diverses observations :

⇒ des engagements juridiques internationaux portés de manière inégalitaire selon les périodes, les domaines impliqués ou visés, les alertes et les crises majeures, les objectifs ainsi que les parties prenantes impliquées et/ou visées ;

⇒ la place pivot jouée par la convention de Rio 1992 et le protocole de Kyoto, dans la construction du corpus juridique du développement durable. En effet, ils servent de référence à l'essentiel des textes issus notamment des Conférences des Parties.

De manière plus spécifique, le tableau montre, particulièrement, le rôle des alertes et des crises dans la construction du corpus juridique de la gouvernance internationale du développement durable. Les réponses systématiques qui leur sont apportées à partir de la seconde moitié du 20ème siècle ont largement contribué au cadrage juridique et conceptuel de la notion. Le tableau met en évidence plusieurs traités internationaux qui témoignent de l'importance des préoccupations écologiques, environnementales, notamment à partir des années 1970. C'est, cependant, le sommet de Rio 1992 qui a largement contribué à l'émergence du droit international qui comporte désormais plusieurs traités dont l'objectif est de régir le traitement global des questions environnementales et de développement durable. Les Traités qui mobilisent le plus la communauté internationale sont la Convention sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique. Elles réaffirment le caractère planétaire des problèmes de dégradation des écosystèmes et de gestion des ressources naturelles. Elles inspirent l'essentiels des traités ratifiés ou en négociation qui leur font suite.

2. Une catégorisation des engagements juridiques

Les sources produisent un effet dans la catégorisation des textes du corpus juridique. Nous les classifions en deux typologies de textes : des textes contraignants et des textes non contraignants de nature déclaratoire :

- ⇒ les textes contraignants désignent un engagement juridique international et qui font généralement l'objet d'une ratification (conventions, accords, lois, traités, protocoles) ;
- ⇒ les textes non contraignants ont une valeur morale, symbolique ou politique (chartes, accords, principes, déclarations).

Nous présentons dans le tableau 10 les textes juridiques selon leur catégorie.

Tableau 10 : Les catégories de textes

Années	Textes contraignants	Textes non contraignants
2015	Accords de Paris	
2013	Convention internationale sur le Mercure	
2011	Convention européenne sur les forêts	
2007	Signature de l'accord de Montréal sur l'élimination des substances chimiques appauvrissant la couche d'ozone	Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones
		La notion d'emploi vert
2006		Principes pour l'investissement responsable UNPRI *(PNUE/Pacte mondial des nations unies)*
2003	Convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel	
2002		Statut d'observateurs octroyé par l'OMC aux secrétariats des Accords Environnementaux Multilatéraux et autres organisations internationales
2001	Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants	
	Traité international sur les ressources phyto-génétiques pour l'alimentation et l'agriculture	
2000	Protocole de Carthagène	
1999		1999 Pacte mondial PNUE-OIT-UNHCR
1998	Convention d'Aarhus : Environnement et les droits humains	
	Convention de Rotterdam, procédure dite d'ICP = principe d'information et de consentement préalables	
1997	Protocole de Kyoto	
1996		Adoption de la famille des normes iso 14000 International organization for standardization (ISO)
1994	Convention des nations unies sur la lutte contre la désertification CCD	
1992	Convention sur la diversité biologique CDB	Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement
	Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques CCNUCC	Action 21 (AGENDA 21)
		Déclaration de principes de gestion des forêts
1991	Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière Finlande	
1990		Charte de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement
1989	Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination	
	Convention relative aux peuples indigènes et tribaux - Convention 169 de l'organisation internationale du travail (OIT)	
	Convention internationale relative aux droits de l'enfant *(N*ew-York)	

Années	Textes contraignants	Textes non contraignants
1987	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone	
1985	Convention de Vienne (PNUE) sur la protection de la couche d'ozone	
1982		Charte Mondiale de la Nature - Assemblée Générale des Nations Unies
1979	Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes	
1979	Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage	
1973	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	
1972	Convention du patrimoine mondial de l'Unesco	Principe du pollueur - payeur
1971	Convention de RAMSAR sur les zones humides	
1965	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	
1959	Traité sur l'antarctique	
1948		Déclaration universelle des droits de l'homme
1944		Accords de Bretton Woods- 70ème anniversaire

Sources :adapté de ISADD-Information sur le développement durable : http://ise.unige.ch

La catégorisation des textes du corpus juridique met en évidence le cadre évolutif de négociations marqué par la souplesse et la nature hétéroclite des parties prenantes engagées. Ce cadre fait émerger des engagements mous et flexibles. A ce titre, l'intégration de l'environnement dans le champ du développement durable à partir de la conférence de Rio 1992 a conduit, selon Maljean-Dubois (2003 ; 2009) « *à un surcroit de droit « mou » qui aboutit à des engagements et à des déclarations, stratégies et plans d'action, censés refléter les points d'accord de la communauté internationale mais débouchant bien plus rarement sur les instruments contraignants ».* A cet effet, il est possible de relever un nombre important de textes déclaratoires, non contraignants juridiquement, voire programmatoires qui soulignent, pour Maljean-Dubois, une abondance de soft law *; « le symptôme pathologique* (Weil, 1982, pp.5-47 ; cité dans Maljean-Dubois, 2009), *s'il en est, d'une manière récente et bien loin d'être consensuelle à l'échelle mondiale »* (Maljean-Dubois, 2009, pp.95-96).

La catégorisation traduit, entre autres, une différence de perspectives entre les pays industriels développés et les pays en développement consécutive à la classification des Parties sur la base de leur contribution aux réchauffements climatiques et la responsabilité des pays développés. Cette classification souligne deux difficultés : la définition universelle de la responsabilité et son encadrement juridique. L'une des réponses apportées est l'instrumentation juridique des politiques publiques liées au développement durable qui met évidence une approche différente de la gouvernance du développement durable selon les catégories de Parties. Froger (2006, pp.8-15) distingue :

⇒ Une gouvernance négociée volontaire marqués par des accords négociés dans les pays industrialisés (p.8). Elle se marque, essentiellement, par des approches volontaires ;

⇒ Une gouvernance multilatérale et décentralisée dans les pays en développement (p.15). Elle se marque davantage par un ensemble d'instruments juridiques.

3. L'instrumentation juridique des politiques environnementales

3.1. Une gouvernance volontaire et des accords négociés dans les pays industriels développés

D'après Grolleau et al. (2004), les approches volontaires sont *« des engagements volontaires d'entités régulées à réaliser des objectifs en rapport avec l'environnement allant au-delà de la simple conformité réglementaire »* (p. 469 ; dans Froger, 2006). Elles permettent de mettre en œuvre, la gouvernance négociée volontaire (David, 2004). Les approches volontaires peuvent se travers par quatre principaux types d'approche (Froger, 2006 ; Froger et al., 2009 ; Borkey, 2000 ; OCDE, 1999) : les engagements unilatéraux, les accords privés, les accords négociés et les programmes volontaires.

⇒ Les engagements unilatéraux sont des traités juridiques non contraignants (chartes, codes de bonne conduite) par lesquels les Parties définissent, seules et sans intervention des autorités publiques, des programmes d'amélioration de l'environnement et les communiquent à leurs parties prenantes concernées ;

⇒ Les accords privés relient les entreprises polluantes et les victimes des pollutions ou leurs représentants. A travers ces contrats, les pollueurs s'engagent à élaborer des programmes de dépollution ou de réduction de la pollution ou de gestion environnementale ;

⇒ Les accords négociés mettent en œuvre la responsabilité environnementale partagée impliquant diverses parties prenantes, notamment entre les pouvoirs publics, les entreprises ou un secteur d'activités à travers des contrats. A travers ces derniers, les parties prenantes déroulent leur feuille de route en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sans nouvelles conditions ou contrainte et sous la supervision des autorités publiques ;

⇒ Les programmes volontaires publics sont un ensemble d'engagements volontaires mis en œuvre par les autorités publiques encourageant l'engagement volontaire des Parties

en contrepartie de subventions de recherche et développement, d'une assistance technique, ou encore l'autorisation d'utiliser un logo environnemental.

La réglementation en matière de développement durable implique divers enjeux (parties prenantes, niveau de portage, thèmes abordés, etc.) ; ce qui nécessite une concertation entre les Parties dans la définition des engagements aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif. Les pays industriels mettent l'accent est mis sur les accords négociés qui présentent pour cette catégorie de Parties (Froger, 2006, pp. 9-12 ; David, 2004) divers avantages dont une meilleure réalisation des objectifs. En effet, ils permettent, entre autres, l'implication des Parties, la conception de politique plus adaptée, la réalisation d'économies sur les coûts administratifs (procédures simplifiées, tâches déléguées aux Parties), la réduction des difficultés d'application, l'accroissement de l'effectivité et de la légitimité de mesures, la construction d'une « réputation verte », une réglementation moins sévère, des économies sur les coûts de dépollution, des gains d'efficacité dans les processus de production. Ce type de gouvernance volontaire comporte, toutefois, selon Froger et al., des limites notamment relatives au manque d'ambition des objectifs environnementaux et sociétaux. Ce qui nécessite de réunir un certain nombre de conditions, pour David (2004 ; cité dans Froger, 2006) : une volonté d'obtention par les autorités de résultats ambitieux mais réalistes ; la mise en place de mécanismes de sanction permettant de rendre l'accord crédible ; la mise en place d'outils incitatifs pour une réelle modification des intérêts et des motivations ; le contrôle et suivi de l'exécution ; la mise en place d'outils pour la transparence tels que la publication de l'accord et des résultats atteints.

3.2. Une gouvernance multilatérale et décentralisée dans les pays en développement

La gouvernance décentralisée et multilatérale dans les pays en développement rentre, d'après Froger (2006, pp.15-19), dans une dynamique philosophique des programmes d'aide au développement. Ceux-ci se traduisent par l'émergence de divers programmes tournant autour de la « bonne gouvernance » (Banque mondiale, 1992), de la « gouvernance démocratique » (PNUD, 2000), de la « gouvernance participative », de la « gouvernance décentralisée ». Ceux-ci visent à renforcer la société civile afin de pallier *« aux défaillances de l'Etat et de ses services administratifs en matière de politiques environnementales »* (Froger, 2006, p.15). C'est dans ce sens qu'émerge la gouvernance décentralisée et les programmes de transfert de la gestion des ressources aux communautés locales. La gouvernance décentralisée se traduit par des processus

de négociation qui portent davantage sur l'identification de priorités au sein des politiques de développement que sur les modalités du transfert de gestion : « *Le champ d'action est alors élargi à l'ensemble des perspectives de développement local et non plus seulement à la gestion d'une ressource donnée (comme les ressources forestières, par exemple) »* (Froger, 2006, p.16).

Ce dispositif de gouvernance décentralisée présente, néanmoins quelques difficultés qui sont autant d'obstacles liés aux terrains (Belvaux et Rabearisoa, 2006 ; cités dans Froger, 2006) :

- ⇒ l'élaboration lente et sans respect chronologique des textes d'application des lois dont certains n'ont pu encore être adoptés, empêchant un réel développement des contrats de transfert de gestion ;
- ⇒ la parution de gestion contractualisée portant préjudice à l'application des lois, dans la mesure où le contrat n'est signé qu'entre deux parties (État et communautés bénéficiaires). A ce titre, on note une certaine absence d'harmonie entre des dispositifs d'intervention des opérateurs et des organismes d'appui ;
- ⇒ la procédure de sécurisation « relative » estimée par les opérateurs et organismes d'appui comme une contrainte : considérée trop complexe (difficulté de mise en œuvre, manque d'implication des services, etc.) et dénotant *une centralisation du processus décisionnel qualifiée d'excessive* ;
- ⇒ le manque d'une véritable campagne d'information nationale sur les transferts de gestion à destination du grand public ;
- ⇒ l'absence d'un système de suivi-évaluation ne permettant pas de connaître la situation exacte des transferts de gestion sur le territoire national.
- ⇒ les conflits de temporalité dus au décalage temporel entre la décentralisation des pouvoirs et la gestion des ressources naturelles

Belvaux (2006) souligne, en outre, *« le déficit d'encadrement des collectivités territoriales et des structures de regroupement local, l'incapacité de l'administration et de ses services déconcentrés à produire des documents de planification, de nombreuses carences en matière de contrôle des flux et un laxisme dans le recouvrement de l'impôt (taxes et redevances) »* (cité dans Froger, 2006)

Froger (2006) souligne d'autres difficultés liées au processus d'appropriation par les autorités et les communautés locales en raison du bais relatif aux conditions d'aide, à la faiblesse des capacités institutionnelles locales qui peuvent se focaliser davantage sur la satisfaction des exigences des bailleurs de fonds que sur les programmes de gestion des ressources. Ce qui

l'amène à conclure que : *« les autorités sont souvent amenées à orienter les priorités de développement en fonction des thèmes porteurs susceptibles de générer des financements conséquents, quitte à ce qu'elles ne soient pas réellement celles de la population, voire qu'elles ne correspondent pas aux nécessités écologiques, sanitaires ou autres ; cette tendance peut également impliquer une perte de cohérence au niveau national se traduisant, notamment, par des difficultés de mise en place de politiques sectorielles adaptées et limitant la prospective nationale, qui est pourtant nécessaire dans une logique de développement durable »* (p.17).

Conclusion du chapitre 1

L'analyse généalogique des sources ayant contribué à la construction du corpus juridique du développement durable a permis de situer celles-ci dans leur contexte d'émergence et d'évolution.

Pour ce qui concerne les alertes, la généalogie des publications soulignent divers axes qui portent notamment sur la dénonciation de l'impact des activités économiques, industrielles et humaines sur l'environnement et l'équilibre humain, social. Même si divers débats subsistent encore sur les incertitudes quant au lien entre les évènements climatiques et les changements climatiques, un consensus de la communauté scientifique et de l'opinion publique internationale semble être trouvé quant aux réalités des changements climatiques. Par ailleurs, les débats semblent davantage se focaliser sur l'ampleur des impacts, leur nature et leur coût.

La généalogie de publications ne fait pas qu'insister sur les alertes. Elle met en évidence d'autres dimensions, notamment, organisationnelles, idéologiques, philosophiques qui concourent à la construction du corpus juridique de la gouvernance. Il s'agit des crises socio-économiques et écologiques, de l'élargissement des parties prenantes, des courants philosophiques du développement durable. L'élargissement des parties prenantes du développement durable introduit un débat de type plus organisationnel mettant en perspective la gouvernance du développement durable par les parties prenantes, dans une approche organisationnelle renouvelée. Les crises socio-économiques et écologiques comme éléments fondateurs des engagements juridiques révèlent un débat de type plus idéologique qui met l'accent sur les capacités de la biosphère à faire face aux modèles de développement économique et humain et aux effets des changements climatiques. Elles aboutissent à l'émergence de concepts alternatifs qui sont autant de visions du développement de manière générale et du développement durable, en particulier. Et, la confrontation des courants philosophiques économistes et écologistes qui se marquent par le développement progressif de concepts alternatifs concurrents met en avant un débat de type plus philosophique.

Ces sources contribuent progressivement à des niveaux et à des degrés divers à l'élaboration des engagements juridiques internationaux portant sur le développement durable. Nous relevons une catégorisation des engagements en deux typologies de textes contraignants et déclaratoires ; une instrumentation juridique des politiques environnementales qui fait émerger diverses approches de la gouvernance : une gouvernance négociée et volontaire pour les pays

industriels développés ; une gouvernance multilatérale et décentralisée pour les pays en développement. Ces engagements constituent un corpus juridique de la gouvernance internationale du développement durable composé essentiellement de texte « mou ».

Chapitre 2. La réception du développement durable dans l'Union européenne et en France

Résumé :

L'objectif de ce chapitre est d'analyser la réception des engagements juridiques portant sur le développement durable dans l'Union européenne et en France. Nous soulignons le rôle central de l'instrumentation juridique des politiques environnementales dans la réception du développement durable, notamment au niveau de l'Union européenne. Au niveau français, nous mettons en évidence la place de l'internationalisation et de l'européanisation et soulignons une longue tradition d'engagements juridiques qui remonte au milieu du 20ème siècle.

I. La réception des engagements juridiques dans l'Union européenne

Ce n'est qu'une décennie après le rapport de Brundtland que le développement durable fut juridiquement inscrit dans les traités européens en tant qu'objectif politique de la communauté européenne et de l'Union européenne (Pallemaerts et Gouritin, 2007 ; Joumard, 2011 ; Kahn, 2015). Quelques traces peuvent être retrouvées dans le discours politique et dans diverses déclarations, sans pour autant qu'il ne soit mentionné en tant que tel. Le tableau n°11 retrace les phases d'intégration du développement durable dans les Traités de l'Union européenne.

Tableau 11 : Processus d'intégration du développement durable dans les Traités de l'Union européenne

Déclaration de Rhodes, 1998	⇒ 1ère référence à la notion de développement durable, sans faire référence au rapport de Brundtland ⇒ Contexte européen marqué par la montée en puissance ces inquiétudes de l'opinion publique sur les problèmes liés à la couche d'ozone et aux changements climatiques ⇒ Dynamique internationale marqué par l'élévation du niveau de portage politique du développement durable ⇒ Intégration du développement durable au vocabulaire politique du Conseil européen : *« Les solutions aux problèmes environnementaux doivent être trouvés pour assurer une croissance soutenue et une meilleure qualité de vie »*
La déclaration de Dublin « Les impératifs de l'environnement », 1990	⇒ Intégration et renforcement des thèmes environnementaux ⇒ Elaboration des modalités de cadrages juridiques et institutionnels de l'environnement (lignes de conduite, buts, principes de l'action future de la communauté en faveur de l'environnement et des fondations du 5ème Programme d'action communautaire pour l'environnement ⇒ Renforcement du rôle de l'Union européenne sur la scène internationale ⇒ Diverses déclarations des chefs de gouvernements : « *Nous souhaitons que l'action entreprise par la Communauté et ses États membres soit développée d'une manière coordonnée et selon les principes du développement durable et du recours aux mesures préventives. (…), il faut parallèlement intensifier les efforts afin d'assurer que ce développement soit durable, sans danger pour l'environnement. (…). En ce sens, la Communauté doit faire usage d'une manière plus efficace de son autorité morale, économique et politique afin d'intensifier les efforts entrepris sur le plan international pour résoudre les problèmes planétaires et encourager un développement durable et le respect pour les domaines communs de la planète.* »
Le traité de Maastricht, 1992	⇒ Dynamique internationale du Sommet de Rio ; ⇒ Intégration du développement durable comme « nouvel engagement politique de l'Union » ; ⇒ Préparation de l'introduction du développement durable dans les traités ⇒ Référence unique, d'une part, à la notion de « durabilité » comme « Un *Progrès économique et social équilibré et durable »* ou encore une *« Une Croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement » ;* d'autre part à la notion de « croissance durable » comme *« durabilité économique, durabilité écologique », « croissance soutenue » ;* ⇒ Seule référence du développement durable à l'article 130u devenu article 177 CE du Traité de Maastricht portant sur la coopération au développement (Titre XVII), comme objectif politique : *« Le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux*
Le plan d'action communautaire pour l'environnement (PAE), 1993	⇒ Adoption en février 1993 du cinquième Programme d'action communautaire pour l'environnement ; ▪ Identification des facteurs de dégradation : *« Il est préférable de s'attaquer aux agents et aux activités qui sont nuisibles à l'environnement et gaspillent les ressources naturelles par une stratégie proactive de l'intégration de l'environnement. » Comme le relève la résolution du Conseil : « La mise en œuvre d'une telle stratégie de développement soutenable exigera des modifications considérables dans presque tous les grands domaines où la Communauté œuvre*. »

Le Conseil européen d'Helsinki, 1999	▪ Préparation et fondation de la stratégie européenne de développement durable (SDD) ⇒ Elaboration d'une série de textes de divers statuts politiques décrivant la portée et le statut de la SDD ; textes regroupés dans la brochure d'information publique « Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable : ⇒ Extrait des conclusions présidentielles du Conseil européen de Göteborg ; ⇒ Communication de la Commission au Conseil européen ; ⇒ Document de travail des services de la Commission ayant servi de document de consultation préliminaire.
Le Traité d'Amsterdam et la Stratégie de développement durable (SDD), 2001	⇒ Reconnaissance juridique du développement durable dans les Traités ; ⇒ Déclaration du Laeken « L'avenir de l'Europe ». ⇒ Divers articles : Article I-3 de la Constitution : « L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée (…) et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement » et, « dans ses relations avec le reste du monde, elle contribue « au développement durable de la planète ». Article 6 TCE : « L'obligation d'intégrer les exigences de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et activités communautaires, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».
La révision de la stratégie européenne de développement durable, 2006 : les enjeux liés aux émissions de gaz à effet de serre	⇒ Intégration des enjeux internationaux portant l'accent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ; ⇒ Trois axes émergents : amélioration de la qualité de vie ; protection de l'environnement ; cohésion sociale ; ⇒ Divers objectifs pour une utilisation optimale des ressources, une croissance durable et un usage raisonné des ressources et une réduction de l'empreinte écologique à travers l'initiative 3 fois 20 pour 2020 » : « Réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale, augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique » ; ⇒ Instauration du marché des droits à polluer ; système d'échange de quotas d'émission réformé en 2015, à la suite des engagements de Paris, pour atteindre l'objectif de réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030.
Depuis 2016, Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 : Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 80% à 95% à l'horizon 2050, par rapport à 1990.	

Sources : Rapports de la Commission - Union Européenne ; Conclusions de la Présidence – Conseil européen ; Traité sur l'Union Européenne ; Traité instituant la Communauté Européenne ; Pallemaerts et Gouritin, 2007

Encadré n°2 : Les enjeux liés au Brexit

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a fait valoir l'article 50 du Traité de l'Union européenne afin d'initier une procédure de retrait de l'UE appelée Brexit. Si l'accord sur le climat n'est pas remis en cause par le Brexit, les conséquences pour l'UE en matière de politiques énergétiques, climatiques et environnementales demeurent encore difficiles à évaluer. Juridiquement, la Cour de justice de l'Union Européenne ne sera plus compétente pour faire respecter les règles environnementales dans le Royaume-Uni post Brexit. Pour sa part, l'Union européenne devra retirer la Grande-Bretagne des « contributions déterminées au niveau national » et répartir autrement le partage de l'effort pour respecter ses propres engagements. Le travail de remodelage du cadre européen en matière climatique et énergétique entrepris par la Commission européenne concerne aussi bien le système européen d'échange de quotas d'émission que les énergies renouvelables ou l'architecture du marché de l'électricité. Nous observons une réception du développement durable dans le droit européen marqué par d'importants développements politiques relatifs notamment à la politique environnementale. Nous résumons dans le tableau suivant, la chronologie des principales étapes des mesures communautaires en faveur du développement durable et leur cadre juridique.

Sources : Commissariat Général au Développement Durable, 2018

Tableau 12 : La réception des engagements juridiques relatifs au développement durable l'Union européenne

Année	Discours politique	Droit positif
1987	Rapport de Brundtland	
1988	Déclaration de Rhodes	
1990	Déclaration de Dublin	
1992	5e Programme d'action en matière d'environnement (PAE)	Traité de Maastricht
1997	Conseil européen de Luxembourg	Traité d'Amsterdam
1998	Processus de Cardiff	
1999	Conseil européen d'Helsinki	
2000 Stratégie de Lisbonne		
2001	Conseil européen de Göteborg – Stratégie de développement durable (SDD) Déclaration de Laeken	Traité de Nice Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
2002	6e PAE	
2003	Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe	
2004		Traité établissant une Constitution pour l'Europe
2005	Principes directeurs du développement durable	
2006	Conseil européen de Bruxelles – SDD renouvelée	
2007 Traité de Lisbonne		
2008	Plan climat énergie horizon 2020	
2014	Plan climat énergie horizon 2030	
2015	Accord de Paris	
2015	Objectifs de développement durable (ODD horizon 2030)	
2016-2017	Politiques énergétiques européennes (Plan climat-énergie)	
2018	Rapport sur la transition énergétique dans l'Union Européenne – Economie circulaire	Négociations Post-Brexit

Source diverses : Pallemaerts et Gouritin, 2007 ; adapté de Pallemaerts, 2011, p.28.

II. La réception des engagements juridiques en France

L'institutionnalisation du développement durable en France est marquée par l'intensification de l'internationalisation et de l'européanisation des politiques environnementales et de développement durable. On estime à environ 90% la part de réglementation résultant de directives et règlements européens (Guimont, 2018). Lacroix et Zaccai (2010, p.9) estimait cette part à 70%. Elle se décline avant tout par l'influence internationale bien marquée dès le milieu des années 1970 par la convention de Stockholm 1972. L'institutionnalisation est entamée de sources officielles en 1971 par la création du ministère de l'environnement et de la protection de la nature, aux *« attributions considérablement élargies »* (La rédaction, 2010, p.3), sous l'impulsion en partie*, « de l'accroissement de la sensibilité de l'opinion publique à la protection de la nature et la stabilisation de la notion d'environnement au sein des sphères*

*intellectuelles » (*Pallamaerts, 2011*)*. La politique de développement durable se mondialise davantage à partir de la conférence de Rio 1992 puis s'européanise à partir de la stratégie européenne de développement durable de 2001. Pour la réception du développement durable, la France se dote d'un ensemble d'outils stratégiques, législatifs et réglementaires en matière de développement durable, présentés dans le tableau n°13.

Tableau 13 : Les grandes lignes de la réception française du développement durable

- ⇒ La Création du ministère de l'environnement → phase de fondation (1971) dans le prolongement du Sommet de Stockholm
  - Popularisation d'un concept d'environnement
  - Rassemblement des politiques (gérées de façon discontinue par plusieurs ministères)
  - Enclenchement du travail de création ou de remise en ordre législatif ou réglementaire
  - Stimulation des autres ministères à ranimer leurs départements environnementaux (entre autres par souci de ne pas les voir transférés au nouvel arrivant)
- ⇒ Le Plan national pour l'environnement (1990)
  - Territorialisation (décentralisation) : création des DIREN
  - Création d'agences périphériques : l'ADEME, l'INERIS et l'IFEN
  - Augmentation substantielle du budget du ministère
  - Définition d'objectifs chiffrés
  - Intégration de l'environnement dans les activités économiques
- ⇒ La Loi d'orientation pour l'aménagement durable des territoires (LOADDT, 1999)
- ⇒ La loi sur le renforcement de la coopération intercommunale (1999)
- ⇒ La loi de solidarité pour le renouvellement urbain (SRU, 2000)
- ⇒ La loi sur la démocratie de proximité (2002)
- ⇒ La stratégie nationale de développement durable (2003-2008)
- ⇒ La charte de l'environnement adossée à la constitution (2005)
- ⇒ Les lois sur l'eau (2006)
- ⇒ Les plans nationaux de lutte contre le changement climatique (PNLCC, 2000 puis 2004-2012, réactualisé en 2006)
- ⇒ Les lois Grenelle de l'environnement (2009-2010)
- ⇒ La stratégie nationale de développement durable (2009-2012)
- ⇒ Loi sur la transition énergétique pour une croissance verte → phase de consolidation et d'évolution vers l'Economie Circulaire (2015)

Sources : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr ; inspiré de Lacroix et Zaccai (2010, pp.9-10)

Nous détaillons dans ce qui suit les grandes étapes de la réception française de la gouvernance du développement durable : la stratégie nationale de développement durable, les lois grenelles 1 et 2, les engagements relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la loi sur la transition énergétique pour une croissance verte

1. La stratégie nationale de développement durable de 2003-2008

La Stratégie nationale de développement durable (SNDD) est adoptée en juin 2003. Elle s'inscrit dans le prolongement de l'engagement de la France pris lors du Sommet de la Terre de Rio et réaffirmé en 2002 au Sommet de Johannesburg. Elle s'intègre également dans la Stratégie européenne de développement durable de 2001. La SNDD s'articule autour de six axes stratégiques, recouvrant au total dix programmes d'action assortis d'objectifs, de plans d'actions et d'indicateurs de suivi. Chaque axe comporte au minimum un programme (Cf. **Annexe 1 :** Tableau détaillé relatifs aux engagements juridiques internationaux portant sur le développement durable et leur réception dans l'Union européenne et en France)

2. La charte de l'environnement, 2005

La charte de l'environnement est annoncée le 3 mai 2001 par le Président de la République. La commission Coppens, chargée d'animer la réflexion et la consultation aboutit à l'élaboration des axes d'orientations de la charte de l'environnement. L'accent est porté sur la révision de la constitution afin, d'une part, de reconnaitre les nouveaux droits et devoirs en matière d'environnement ; d'autre part d'aboutir à *« une déclaration à valeur constitutionnelle plus forte juridiquement et politiquement »*[8]. La commission Coppens fait diverses propositions[9] : l'introduction des concepts de développement durable et d'environnement comme patrimoine commun afin de sursoir leur légitimité (i) ; l'introduction de mesures d'orientations pour faire évoluer les comportements individuels et collectifs, les modes de consommation et de production, l'occupation du territoire. Ces mesures doivent être appliquées à tous les acteurs publics et privés (ii). Ses propositions sont complétées par des outils pour mettre en œuvre les droits et les devoirs. Ils sont relatifs, entre autres, à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques (i), l'action préventive, son financement et la réparation des atteintes (ii), à la démarche de précaution (iii), à la démocratie participative et à l'accès à l'information sur l'environnement (iv), l'éducation, la formation et l'information (v), au rôle de la recherche et de l'innovation (vi). La charte de l'environnement, adossée à la Constitution de la Cinquième République par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005, s'est largement inspiré

8 Rapport n°1595 de l'Assemblée Nationale du 12 mai 2004 portant sur le projet de loi constitutionnelle (n°992) relatif à la Charte de l'environnement
Michel Prieur, Le Conseil constitutionnel et l'environnement, Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n°43, avril 2014

9 https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/054000294.pdf

des différentes propositions. Elle s'articule autour de 10 articles et confère notamment une valeur constitutionnelle au principe de précaution.

3. Les lois Grenelle de l'environnement 1 (2007) et 2 (2010)

Le Gouvernement a lancé le 6 juillet, la démarche de consultation dite « Grenelle de l'environnement » pour définir de nouvelles actions françaises en faveur du développement durable. A travers six groupes de travail regroupant des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des organisations patronales et syndicales, et des ONG, elle vise à traiter l'ensemble des thèmes du changement climatique et de l'énergie, de la biodiversité et des ressources naturelles, de la santé et de l'environnement, des modes de production et de consommation durables, de la démocratie écologique, des modes de développement écologique et de l'emploi et la compétitivité. Deux intergroupes, consacrés à la question des OGM et des déchets, ont également été constitués.

Diverses propositions ont émergé de cette consultation parmi lesquelles la mise en place d'une fiscalité verte, la création d'une taxe écologique sur les véhicules neufs polluants, le renouvellement du parc automobile, la généralisation de normes de « basses consommation » pour les bâtiments neufs et la rénovation des bâtiments anciens, la révision du code des marchés publics pour intégrer les clauses environnementales et sociales, la réforme du Conseil économique et social afin *« d'intégrer les partenaires environnementaux aux cotés des partenaires sociaux ».* La concertation aboutit au vote de la « Loi Grenelle 1 » le 23 juillet 2009 et promulguée le 3 août 2009. Il s'agit d'une loi de programme donnant un statut juridique au processus du Grenelle avec 57 articles. Elle met en œuvre diverses mesures concernant essentiellement la lutte contre le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité et des milieux naturels, la mise en place d'une nouvelle forme de gouvernance et enfin la prévention des risques pour l'environnement et la santé, les objectifs en termes de réduction des émissions de gaz à effet (initiative *facteur 4*) à travers laquelle l'Etat s'engage à étudier *la création d'une contribution dite Climat-énergie en vue d'encourager les comportements sobres en carbone et en énergie*. Le bilan décevant de la SNDD 2003-2008 aboutit à la révision de la loi grenelle qui visait la traduction de certaines propositions permettant de réviser la SNDD. La loi Grenelle 2 est adoptée le 29 juin 2010 et promulguée le 12 juillet 2010. Cette loi élabore des mesures portant sur six chantiers majeurs : les bâtiments et l'urbanisme (i), les transports (ii), les consommations énergétiques (iii), la biodiversité (iv), les risques, la santé et les déchets (v)

et la gouvernance écologique (vi). Le texte se caractérise par l'absence de dispositions sur les normes d'efficacité énergétique, de procédures de contrôle ainsi que d'indication sur les moyens alloués.

Les lois Grenelle 1 et 2 se complètent par divers textes présentés dans le tableau synthétique 14.

Tableau 14 : Les textes législatifs complémentaires aux lois Grenelle

La loi sur la responsabilité environnementale 1er août 2008	⇒ Réception française de la directive européenne 2004/35/CE établissant un cadre commun de responsabilité en cas d'atteintes graves à l'environnement ; ⇒ Introduction du régime de responsabilités pour les atteintes graves à l'environnement, dans le droit français ; ⇒ Renforcement de la répression des pollutions en mer ;
La loi OGM (organismes génétiquement modifiés) 25 juin 2008	⇒ Définition des conditions de mise en culture des plantes transgéniques et leur coexistence avec les productions traditionnelles ; ⇒ Création d'un Haut Conseil des biotechnologies pour avis sur les risques et les bénéfices des OGM pour l'environnement et la santé
La loi d'organisation et de régulation des transports ferroviaires	⇒ Mise en place d'un processus de régulation efficace dans le domaine du transport ferroviaire

Sources : Commissariat général au développement durable : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr

Les lois Grenelle sont à l'origine de nombreuses réalisations sur les plans économique, humain et territorial. Quelques-unes d'entre elles sont présentées dans le tableau n°15.

Tableau 15 : Les réalisations nationales du Grenelle de l'environnement

Bâtiments	⇒ Lancement de l'éco-prêt à taux zéro, ⇒ Formation des professionnels du bâtiment ; ⇒ Plan de rénovation des bâtiments de l'État**.** ⇒ Plan urbanisme économe en inciter à la construction de bâtiments BBC (- de 50 KWh/m2/an) et visant une réduction de 38% de la consommation énergétique dans le parc ancien à l'horizon 2020, articulant avec les politiques d'habitat, de développement commercial et de transports tout en améliorant la qualité de vie des habitants.
Transports	⇒ Mise en place du système de « bonus-malus » pour les véhicules, ⇒ Projets d'autoroutes ferroviaires, réforme portuaire, première autoroute maritime. ⇒ Evolution d'infrastructures de transports et des comportements**.** ⇒ Développement des infrastructures alternatives à la route ;
Energies : Etiquette énergie, Crédit d'impôt « développement durable »	Renforcement des mesures d'économies d'énergie et développement des énergies renouvelable**s** pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par : ⇒ La réduction de la consommation énergétique et prévention des émissions de gaz à effet de serre ; ⇒ L'instauration des « schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie » afin valoriser le potentiel régional d'énergies renouvelables et développer l'efficacité énergétique
Biodiversité	⇒ Aide aux collectivités locales pour mettre aux normes les stations d'épuration, installation du Haut Conseil aux biotechnologies
Risques, déchets, santé	⇒ Plan National Santé-Environnement, Plan bruit, Plan déchets
Consommation durable	⇒ Affichage des caractéristiques environnementales des produits
Gouvernance	⇒ Développement de rapports sur les aspects sociaux et environnementaux ; ⇒ Renforcement de la concertation du public en amont des projets publics et privés et des textes réglementaires nationaux ; ⇒ Lancement le 19 avril 2009 du site internet toutsurlenvironnement.fr, portail internet dédié à l'information publique environnementale.

Sources : Commissariat général au développement durable : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr

4. Les engagements portant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre

La réduction des émissions de gaz à effet de serre s'est imposée, pour tous les pays, comme un enjeu majeur. Elle s'inscrit dans un contexte international marqué par la hausse des besoins énergétiques aussi bien des pays industriels que des pays en développement durable « en cours d'industrialisation rapide ». Les conséquences sont, d'une part, une pression sur les ressources naturelles et l'environnement ; d'autre part, la hausse des émissions de gaz à effet de serre. Pour y faire face, des efforts sont demandés aux pays, notamment industriels développés, dans le cadre du principe de responsabilité commune mais différenciée. En ce sens, la France s'est engagée, à travers la loi POPE de 2005, les lois Grenelle 1 et 2, divers dispositifs juridiques, financiers, techniques et opérationnels, à diviser par quatre, à l'horizon 2050, ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à la date référence 1990. Cela se traduit par des initiatives relatives à la maitrise de l'énergie, l'amélioration de la performance énergétique. Les engagements français aboutissent à l'adoption en 2014 de la loi définissant les objectifs nationaux à atteindre. Il s'agit de réduire de 40 % des émissions de GES d'ici à 2030, de diviser par quatre ces émissions en 2050, de ramener à 32 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale en 2030, de diviser par deux la consommation d'énergie finale en 2050. Ces objectifs s'appliquent à divers secteurs, notamment le bâtiment et le transport, à travers diverses mesures telles la construction de bâtiments neufs « basse consommation », la rénovation des bâtiments ancien selon les normes « bâtiment basse consommation » ou assimilé, à horizon 2050, les programmes de rénovation thermique des logements dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, la mobilité durable, etc.

Encadré 3 : Les initiatives pour la réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment.

- ⇒ Le conseil aux particuliers en matière de solutions techniques à mettre en œuvre et de produits financiers à utiliser.
- ⇒ La généralisation des audits énergétiques détaillés des logements et des bâtiments définissant des programmes de travaux à mettre en œuvre en une ou plusieurs phases.
- ⇒ L'élaboration de bouquets de solutions techniquement et économiquement acceptables et reproductibles, adaptées aux bâtiments existants de tous types.
- ⇒ La formation de la majorité des professionnels du bâtiment aux techniques de rénovation énergétique et aux équipements utilisant les énergies renouvelables.
- ⇒ Le développement de technologies adaptées aux bâtiments existants : isolation thermique par l'extérieur en forte épaisseur, traitement des parois vitrées de tailles non standards, intégration d'équipements utilisant les énergies renouvelables.
- ⇒ Le maintien ou l'amélioration de l'ensemble des qualités d'usage lors des rénovations (sécurité, qualité de l'air intérieur, acoustique, lumière naturelle, aspect architectural…).
- ⇒ Le développement d'outils financiers très incitatifs pour le financement des travaux des particuliers en une ou plusieurs phases.
- ⇒ La réduction forte du coût, de la durée et de la gêne que les travaux occasionnent, au moyen de méthodes industrialisées de rénovation : développement en grand nombre de techniques de préparation de chantiers, solutions packagées, regroupement d'entreprises pour des travaux complémentaires et coordonnés…
- ⇒ La généralisation de la numérisation dans le bâtiment, pour la conception de bâtiments à énergie positive et à faibles impacts environnementaux et pour des rénovations optimisées en performance, en coût et en durée de réalisation des bâtiments.
- ⇒ Le traitement de la précarité énergétique.
- ⇒ L'adaptation des bâtiments au changement climatique sur leur durée de vie : maintien du confort en période caniculaire, en cas d'épisodes de froid extrême, résistance aux tempêtes et pluies violentes.

Sources : Rapport du Commissariat général au développement durable, 2015

Le débat national sur l'énergie aboutit à l'adoption en août 2015 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Elle reprend l'objectif « facteur 4 » du Grenelle Environnement et donne plus de précisions aux objectifs français sur le plan énergétique. L'essentiel des objectifs fixés rentrent dans le cadre des objectifs de développement durable horizon 2030 et des initiatives internationales sur la transition énergétique.

5. La loi sur la transition énergétique pour la croissance verte

La loi n°2015-992 du 17 aout 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), ainsi que les plans d'action qui l'accompagnent ont pour but *« de permettre à la France de contribuer plus efficacement à la lutte contre le dérèglement climatique et à la préservation de l'environnement, ainsi que de renforcer son indépendance énergétique tout en offrant à ses entreprises et ses citoyens l'accès à l'énergie à un coût compétitif »*[10].

Tableau 16 : Les engagements français en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre

Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 (facteur 4). La trajectoire est précisée dans les budgets carbone
Réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030
Réduire la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012
Porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030
Porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025
Atteindre un niveau de performance énergétique conforme aux normes « bâtiment basse consommation » pour l'ensemble du parc de logements à 2050
Lutter contre la précarité énergétique : Affirmer un droit à l'accès de tous à l'énergie sans coût excessif au regard des ressources des ménages
Réduire de 50 % la quantité de déchets mis en décharge à l'horizon 2025 et découpler progressivement la croissance économique et la consommation matières premières.

Sources : Commissariat général au développement durable, 2015 ; https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/loi-transition-energetique-croissance-verte

La loi vise, en outre, un objectif de transition énergétique vers un modèle énergétique durable qui intègre les enjeux liés à l'approvisionnement énergétique, l'évolution des prix, l'épuisement des ressources et aux impératifs de la protection de l'environnement. Elle fixe les objectifs à moyen et long terme afin d'offrir un cadre à l'action conjointe des parties prenantes (citoyens, entreprises, territoires, l'État et ses services). En ce sens, elle actualise les outils de gouvernance nationale et territoriale *« pour la définition partagée des politiques et des objectifs »* (CGDD, 2015). Un ensemble de programmes, d'initiatives et d'outils émergent dans son sillage. On distingue, en l'occurrence :

10 https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/loi-transition-energetique-croissance-verte

⇒ Pour les programmes et les initiatives : la stratégie nationale bas carbone (SNBC), de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;

⇒ Concernant les outils nationaux : la stratégie de développement de la mobilité propre, le plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques, la stratégie nationale de recherche énergétique, la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse. Ces outils ont vocation à prendre en compte la SNBC et la PPE comme par exemple la stratégie de développement de la mobilité propre adossée à la PPE.

La LTECV s'accompagne de nombreuses mesures présentées dans le tableau 17.

Tableau 17 : Les mesures d'accompagnement de la LTECV

Rénovation du parc de bâtiments existants	⇒ En profitant de la réalisation de travaux importants (réfection de toiture, ravalement de façade, aménagement de combles) pour améliorer significativement la performance énergétique.
Amélioration de la performance énergétique et environnementale des bâtiments neufs	⇒ En prévoyant que les constructions publiques doivent être exemplaires, ou en visant la promotion des bâtiments à énergie positive ou à haute performance environnementale.
Développement des transports propres	⇒ En fixant, notamment un objectif de 7 millions de points de recharge pour les voitures électriques en 2030, en imposant le renouvellement des flottes publiques par une proportion minimale de véhicules à faibles émissions, ou en permettant des mesures de restriction de la circulation dans les zones affectées par une mauvaise qualité de l'air.
Lutte contre les gaspillages et de promotion l'économie circulaire	⇒ En particulier, en visant le découplage progressif entre la croissance économique et la consommation de matières premières, en développant le tri à la source (notamment des déchets alimentaires et des déchets des entreprises) et les filières de recyclage et de valorisation (par exemple dans le secteur du bâtiment).
Développement des énergies renouvelables	⇒ Notamment en simplifiant les procédures, en modernisant la gestion des concessions hydroélectriques (regroupement par vallées, création de sociétés d'économie mixte, nouveaux investissements) et le dispositif de soutien aux énergies électriques matures (mise en place du complément de rémunération).
Renforcement de la sûreté nucléaire	⇒ Par exemple en augmentant la transparence vis-à-vis des commissions locales d'information, en renforçant les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'ASN, ou en précisant le cadre réglementaire pour la poursuite de l'exploitation des installations nucléaires au-delà de 40 ans, leur mise à l'arrêt définitif et leur démantèlement.

Simplification des procédures et de clarification du cadre de régulation	⇒ Avec la mise en place d'un nouveau mode de calcul des tarifs réglementés de vente d'électricité, de mesures pour garantir la compétitivité des entreprises fortement consommatrices d'énergie, ou la limitation des délais de recours, la clarification des responsabilités des opérateurs, et la facilitation des raccordements en zone littorale pour les installations de productions d'énergie à base de sources renouvelables.
Lutte contre la précarité énergétique	⇒ En créant en particulier le chèque énergie pour aider les ménages disposant de revenus modestes à payer leur facture.

Sources : Ministère de l'écologique et de la transition : Rapport sur la LTECV « Exposé des motifs de la loi » ; https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/loi-transition-energetique-croissance-verte

Au terme de notre chapitre, nous proposons le tableau synthétique de réception européenne et française des engagements juridiques internationaux portant sur le développement durable.

Tableau 18 : Tableau synthétique du corpus juridique de la gouvernance du développement durable et la réception en Europe et en France

Années	Sur le plan international	Niveau européen		Niveau français
		Discours politique	**Droit positif**	
1971				Création du Ministère de l'environnement
1972	1er sommet de la terre Stockholm			Ministère de l'environnement
1982	Charte de la nature			
1987	Rapport de Brundtland			
1988		Déclaration de Rhodes		
1990		Déclaration de Dublin		Plan national pour l'environnement
1992	Conférence de Rio 1992	5e Programme d'action en matière d'environnement (PAE)	Traité de Maastricht	Engagement international de la France au sommet de la Terre de Rio, réaffirmé en 2002 au sommet de Johannesburg
1997		Conseil européen de Luxembourg	Traité d'Amsterdam	
1998		Processus de Cardiff		
1999		Conseil européen d'Helsinki		⇒ Loi d'orientation pour l'aménagement durable des territoires (LOADDT) ⇒ La loi sur le renforcement de la coopération intercommunale (1999)
		2000 Stratégie de Lisbonne		
2000				Les plans nationaux de lutte contre le changement climatique (PNLCC, 2000 puis 2004-2012, réactualisé en 2006)
2001		Conseil européen de Göteborg – Stratégie de développement durable (SDD) Déclaration de Laeken	Traité de Nice Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	
2002		6e PAE		
2003		Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe		La stratégie nationale de développement durable (2003-2008 ; 2009-2012)
2004			Traité établissant une Constitution pour l'Europe	
2004			Directive européenne 2004/35/CE	Loi sur la responsabilité environnementale du 1er août 2008
2005		Principes directeurs du développement durable		⇒ La charte de l'environnement adossée à la constitution (2005) ⇒ loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005
2006		Conseil européen de Bruxelles – SDD renouvelée		⇒ Les lois sur l'eau (2006)
2007		**2007 Traité de Lisbonne**		

<table>
<tr><th rowspan="2">Années</th><th rowspan="2">Sur le plan international</th><th colspan="2">Niveau européen</th><th rowspan="2">Niveau français</th></tr>
<tr><th>Discours politique</th><th>Droit positif</th></tr>
<tr><td>2008</td><td rowspan="4"></td><td colspan="2">Plan climat énergie horizon 2020</td><td></td></tr>
<tr><td>2008</td><td colspan="2" rowspan="2"></td><td>Loi OGM du 25 juin 2008</td></tr>
<tr><td>2009-2010</td><td>Les lois Grenelle de l’environnement (2009-2010)
⇒ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)
⇒ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1)</td></tr>
<tr><td>2014</td><td>Plan climat énergie horizon 2030</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">2015</td><td>Objectifs de Développement durable 2030</td><td>Accord de Paris
Objectifs de développement durable (ODD horizon 2030)</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>⇒ La loi n°2015-992 du 17 aout 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
⇒ Objectifs de Développement Durable Horizon 2030</td></tr>
<tr><td>2016-2017</td><td rowspan="3"></td><td>Politiques énergétiques européennes (Plan climat-énergie)</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>2018</td><td>Rapport sur la transition énergétique dans l’Union Européenne – Economie circulaire</td></tr>
<tr><td>2018-2019</td><td>Négociations Post-Brexit</td></tr>
</table>

Conclusion du chapitre 2

Notre analyse montre une réception du développement durable en droit européen accompagnée d'importants développements politiques, relatifs notamment à la politique environnementale. Un ensemble de mesures communautaires en faveur du développement durable concernent essentiellement les questions environnementales. En ce sens, on note une instrumentation du droit environnemental. A partir de la seconde moitié des années 2000, on note un renforcement du rôle de l'Union européenne dans les négociations internationales, notamment sur les changements climatiques. Les enjeux liés au cadrage des négociations sur les questions énergétiques ont joué un rôle important dans l'évolution de la structure institutionnelle internationale vers l'européanisation.

En France, l'institutionnalisation du développement durable se marque davantage par l'intensification de l'internationalisation et de l'européanisation des politiques environnementales et de développement durable, au point que la part de réglementation résultant de directives et règlements européens est estimée en environ 90% (Guimont, 2018). Lacroix et Zaccai (2010) estimait cette part à 70%. Elle se décline avant tout par l'influence internationale bien marquée dès le milieu des années 1970 par la convention de Stockholm 1972. L'institutionnalisation est entamée de sources officielles en 1971 par la création du ministère de l'environnement et de la protection de la nature, aux *« attributions considérablement élargies* » (La rédaction, 2010, p.3), sous l'impulsion en partie*, « de l'accroissement de la sensibilité de l'opinion publique à la protection de la nature et la stabilisation de la notion d'environnement au sein des sphères intellectuelles »* (Lacroix et Zaccai, 2010, p.8). Par ailleurs, la France se dote d'un ensemble d'outils stratégiques, législatifs et réglementaires en matière de développement durable qui ont connu différentes évolutions depuis la première stratégie nationale de développement durable, en passant par les grenelles de l'environnement 1 et 2 jusqu'à la récente loi sur la transition énergétique pour la croissance verte. On note un alignement permanent des débats sur les réflexions internationales et européennes.

Conclusion de la Partie 1

L'analyse qui vient d'être faite sur la gouvernance internationale du développement durable porte l'accent sur les sources ayant contribué à la construction du corpus juridique, son contenu et sa réception dans l'Union européenne et en France. Elle a permis, en premier lieu, de faire une veille scientifique qui aboutit à une théorisation de la gouvernance du développement durable à travers les engagements juridiques internationaux. A ce stade de notre recherche, nous avons pu montrer le rôle des sources dans la catégorisation des textes. La multiplication des institutions, des instruments, la nature des accords, le cadre international de négociation, font émerger un ensemble d'accords déclaratoires, non contraignants qui questionnent la pertinence des cadres institutionnels actuels et la capacité des engagements à faire face aux enjeux du développement durable. En outre, l'évolution de la structure des parties prenantes questionne la légitimité, la capacité du système des Nations Unies à gouverner le développement durable. D'ailleurs, celui-ci est fortement concurrencé par d'autres instances de négociations classiques – le groupe des puissants G7 et G20, le forum de Davos, les tribunes citoyennes porteuses d'initiatives citoyennes, etc. Nous avons aussi démontré l'importance des cadres politiques dans la réception des engagements relatifs au développement durable, notamment dans l'Union européenne et en France.

Même si l'accent est mis sur le corpus juridique, il n'en demeure pas moins qu'un ensemble de dispositifs institutionnels est mis en place. L'analyse des parties prenantes de la gouvernance a permis de mettre en avant la construction de ce cadre institutionnel fortement remis en cause et/ou en pleine restructuration, soumis à l'évolution des niveaux de pressions et à l'émergence de porteurs d'alertes collectifs et/ou individuels citoyens.

Cette partie présente un autre intérêt majeur pour notre recherche. En effet, grâce à la revue de la littérature, à la généalogie des publications et des alertes ainsi que l'analyse des sources, nous avons pu effectuer une veille scientifique sur la gouvernance qui aboutit à l'identification des rhétoriques tournant autour du développement durable, fondant la légitimité de l'exemplarité en matière de développement durable, sa construction philosophique autour de la responsabilité ainsi son cadre politique, institutionnel, juridique et opérationnel. Elle permet, ainsi, de poser en filigrane les divers éléments constitutifs de notre analyse. La généalogie des publications et des alertes met en évidence des rhétoriques de diverses natures : crises naturelles, catastrophes écologiques, urgences environnementales, changements de comportements, transformation profonde des modèles sociétaux, impact des activités économiques et industrielles, réchauffement climatique, etc. Par leur biais, les parties prenantes publiques et privées se

constituent en un lieu d'émergence d'une dynamique internationale de construction de la responsabilité comme objet politique et institutionnel. Elles se voient assigner de nouveaux devoirs en matière de développement durable mais également de nouveaux droits dans une perspective de refondation des modèles sociétaux, politiques et économiques. Pour les parties prenantes publiques, notamment les organisations publiques, cela se traduit par l'exemplarité en matière de développement durable. En France, le grenelle de l'environnement le reconnait dans l'article 48 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement lorsqu'il stipule que *« L'État doit être exemplaire en matière de développement durable. Une condition essentielle pour être crédible quand il s'agit d'en faire la promotion ».* Cet à cet effet qu'au travers de la circulaire 5351/SG du 3 décembre 2008 du Premier ministre renforcée par des circulaires en compléments, les administrations publiques sont invitées à prendre en compte les critères environnementaux et sociétaux dans le fonctionnement de leurs services et dans leurs stratégies internes.

A travers les rhétoriques, la responsabilité inscrit les organisations publiques dans un lien circulaire entre devoir de durabilité des modèles - sociétaux, politiques, économiques - sous le prisme du paradigme social-politique posé par le développement durable et devoir d'efficacité en matière de responsabilité sociale et environnementale donc de performance. Néanmoins, par ces maximes, un champ sémantique hétéroclite se dessine et se confronte à des dispositifs déjà en place dans les organisations publiques. Ce champ se confronte aux rhétoriques déjà ancrés dans ces organisations publiques telles que la rhétorique des réformes et de la modernisation des services administratifs publics. Le développement durable dans les organisations publiques se retrouve, par conséquent, à la croisée d'un ensemble de paradoxes, reflets d'une dissonance entre les discours, les pratiques et les réalités – de terrain. Et, l'exemplarité qui s'intègre dans les administrations publiques n'échappe à ces réalités contextuelles paradoxales où subsiste une tension entre le discours et les pratiques dénotant ainsi une dissonance entre « le dire », « le quoi dire », « le pourquoi le dire », « le comment le dire » et « le faire », « le quoi faire », « le pourquoi le faire », « le comment le faire ». Ce point soulève l'analyse de la performativité du développement durable par une mise en tension entre le discours et les pratiques. Mais celle-ci n'étant pas l'objet de la thèse, il s'agit de mobiliser ses corpus représentatifs (discursifs, juridiques et opérationnels) afin de comprendre dans un premier temps ce que revêt l'exemplarité ; le but étant d'aboutir à une théorisation de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable et de vérifier, in fine, s'il s'agit d'une

exemplarité en matière de développement durable et/ou d'une exemplarité d'un Etat promouvant sa propre réforme dans ses services administratifs.

Deuxième Partie : La politique publique d’exemplarité. Une mise en perspective de la post bureaucratie et du management public

INTRODUCTION

La deuxième partie pose progressivement, les éléments constitutifs du cadre conceptuel et théorique ainsi que la problématique de la thèse. Il s'agit, d'une part, de comprendre autant ce que revêt la politique publique d'exemplarité que ce qu'elle représente ou dissimule ; d'autre part, d'analyser les cadres théoriques et conceptuels dans lesquels elle s'inscrit. Cette partie se compose de trois chapitres.

Nous présentons, dans le chapitre 3, la réception du développement durable dans les organisations publiques françaises à travers la politique publique d'exemplarité ainsi que ses outils incitatifs financiers et non financiers. Ce chapitre descriptif aboutit à la préparation de notre grille d'analyse de la politique publique d'exemplarité.

Dans le chapitre 4, nous décryptons la politique publique d'exemplarité afin de comprendre ce qu'elle peut représenter, révéler ou dissimuler. L'étude des corpus de documents révèlent la place pivot jouée par les politiques d'achats publics dans la politique publique d'exemplarité. Elle met aussi en évidence : 1) des outils incitatifs financiers et non financiers ; 2) divers recoupements avec des dispositifs qui portent, entre autres, sur la politique par les objectifs, la montée en puissance des indicateurs de réussite, la tendance au chiffrage, l'auto-centrage sur le fonctionnement, la tendance à la rationalisation et la mutualisation des dépenses budgétaires, la systématisation du contrôle, le pilotage à la fois éclaté et centralisé. Ces recoupements font émerger une série de questions qui aboutissent au périmétrage théorique et conceptuel de la thèse. Partant de l'analyse des outils incitatifs, il s'agit d'identifier les différents champs théoriques et conceptuels qui permettent de comprendre la politique publique d'exemplarité : La politique d'exemplarité s'agit de la responsabilité des organisations publiques ? S'agit-il d'un pilotage dans le sens de contrôler, de mesurer et analyser l'activité d'une organisation publique par une analyse des coûts, des techniques de planification, des outils budgétaires, des indicateurs de réussite et tableaux de bord, une analyse comparative (le « benchmarking ? »), l'instauration d'une compétition entre les ministères ? Vise-t-elle en l'état, le résultat final des organisations publiques (efficacité) ainsi que le rapport entre les moyens et les réalisations (efficience) ? Quelle place accorde-t-elle au développement durable ? Dans quelle mesure les outils incitatifs financiers et non financiers laissent-ils entrevoir des équivoques relatives aux réformes sans pour autant qu'il ne soit nécessaire de les conceptualiser comme telles ? En d'autres termes, l'exemplarité promeut-elle les politiques de maitrise des finances publiques, la

révision générale des politiques publiques (RGPP) et, plus récemment, le programme d'Action publique 2022 ? Enfin, la politique publique d'exemplarité ne relève-t-elle pas *a priori* de l'accessoire d'une réforme plus générale de l'organisation publique ?

Les débats que nous posons dans le chapitre 4 et qui se prolongent dans le chapitre 5 laissent supposer que la politique publique d'exemplarité s'accompagne d'un ensemble de paradigmes relatifs au management des organisations publiques (bureaucratie, nouvelle gestion publique) dont les caractéristiques se chevauchent. En effet, elle semble puiser ses influences autant dans les politiques publiques environnementales confrontées à la tendance au chiffrage, à la montée en puissance des indicateurs de performance, des politiques par objectifs, des indicateurs de suivi et d'évaluation (i) ; dans les principes de commerce et de concurrence internationaux et intereuropéens par la place qu'elle accorde à la politique publique d'achats durables (ii) ; dans la politique de modernisation des organisations publiques, dans laquelle s'inscrit la politique d'achats publics (iii) ; dans les dynamiques des politiques de maitrise des dépenses budgétaires (iv).

Chapitre 3. La politique publique d'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable

Résumé :

L'objectif de ce chapitre est de présenter la réception de la politique publique d'exemplarité dans les organisations publiques françaises. L'analyse des corpus de documents révèlent la place pivot jouée par les politiques d'achats publics et les outils incitatifs financiers et non financiers. Ceux-ci s'inscrivent dans des réflexions internationales qui accordent une place pivot aux achats publics comme levier pour le changement des modes de production et de consommation dans un sens plus durable. Cela se traduit au niveau européen et français par une large réforme des codes des marches publics qui aboutit à un cadre juridique et institutionnel. Pour notre analyse, nous avons mobilisé un corpus de documents composés de rapports institutionnels européens et français sur le développement durable et les politiques d'achats publics durables. Ces rapports, sont complétés par des rapports d'experts et divers documents qui ne sont pas directement liés à la politique publique d'exemplarité mais qui apportent un éclairage distancié sur la compréhension des enjeux et des perspectives de la politique publique d'exemplarité.

I. La politique publique d'exemplarité. Une dynamique internationale et européenne

1. Des réflexions internationales et un corpus qui portent l'accent sur les achats publics

La politique publique d'exemplarité est la déclinaison du développement durable dans les organisations publiques. Elle s'inscrit dans diverses réflexions internationales sur le rôle des organisations publiques en matière de développement durable. Elle a émergé à plusieurs reprises lors des rencontres internationales sur le développement durable. Déjà, la Convention de Rio 1992 interrogeait, en évoquant l'exemplarité, la responsabilité sociale et environnementale des organisations publiques. A ce titre, le chapitre 4 du Programme d'Actions

21 stipule que *« les gouvernements devraient […] réexaminer les politiques d'achats de fournitures de leurs organismes et départements afin d'améliorer, si possible, l'élément environnement de leurs procédures d'acquisition, sans préjudice des principes du commerce international ».*

Dans le prolongement de ces réflexions, le Sommet Mondial pour le Développement Durable de Johannesburg de 2002 introduit les « *marchés publics écologiques*[11] » et évoque à travers l'exemplarité, *« La nécessité pour les gouvernements de prendre en considération le développement durable dans leur décision, de promouvoir les politiques de passation des marchés publics encourageant le développement et la diffusion de biens et services respectueux de l'environnement »* (Manuel Commission Européenne sur les marchés publics écologiques, 2005, p.7).

En 2012, le Sommet mondial pour le développement durable, adopte le Cadre décennal de programmation sur la consommation et la production durables (10YFP). Il s'agit d'un engagement mondial visant à accélérer la transition vers une consommation et une production durables dans les pays développés et en développement ; précurseur de la transition énergétique vers une croissance verte et de l'économie circulaire dans les organisations publiques.

Nous constatons que ces réflexions internationales accordent une place pivot aux achats publics considérés comme un levier important pour changer les modes de production et de consommation des organisations publiques dans un sens plus durable (Rapport PNAAPD 2015-2020, p.11)[12]. A ce titre, divers groupes de travail ont émergé pour accompagner les réflexions et la mise en place du cadre juridique et institutionnel de l'exemplarité des organisations publiques. Deux types d'instances de réflexion émergent :

⇒ Le groupe de travail de Marrakech sur les achats publics mis en place en 2005 ;

11 Acheter Vert, Un manuel sur les marchés publics écologiques, Commission Européenne, 2005, https://ec.europa.eu/environment/archives/gpp/buying_green_handbook_fr.pdf
Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à des marchés publics pour un environnement meilleur {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 final */, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400&from=EN
Communiqué final – 17ème plénière du Sommet de Johannesburg, Afrique du Sud, 26 août au 4 septembre 2002, https://www.un.org/french/events/wssd/coverage/summaries/envdev33.htm
Nations Unies, Rapport du Sommet mondial pour le développement durable A/CONF.199/20**, https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/CONF.199/20
12 https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/achats-publics-durables
https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf

⇒ Les organismes du système des Nations Unies qui adoptent une approche plus sectorielle et font des recommandations : le Programme des Nations-Unies pour l'environnement, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisations mondiale du commerce.

1.1. Le Groupe de Travail de Marrakech (GTM) sur les Achats Publics Durables (APD)

Lancé en 2005 lors de la rencontre des experts sur la Consommation et la production durable durables, le Groupe de Travail de Marrakech (GTM) sur les Achats Publics Durables vise à tester, dans 14 pays, l'approche dite Achats publics Durables (APD). Celle-ci est destinée à promouvoir les modèles de production et de consommation durables dans le cadre du Plan d'action de Johannesburg (2002) sur les marchés publics écologiques. Elle vise, à terme, la promotion du développement durable dans les marchés publics et la diffusion de biens et services respectueux de l'environnement. La démarche se compose des étapes schématisées de la manière suivante :

Schéma 2 : Méthodologie d'élaboration de la conception de la démarche « Achats publics durables »

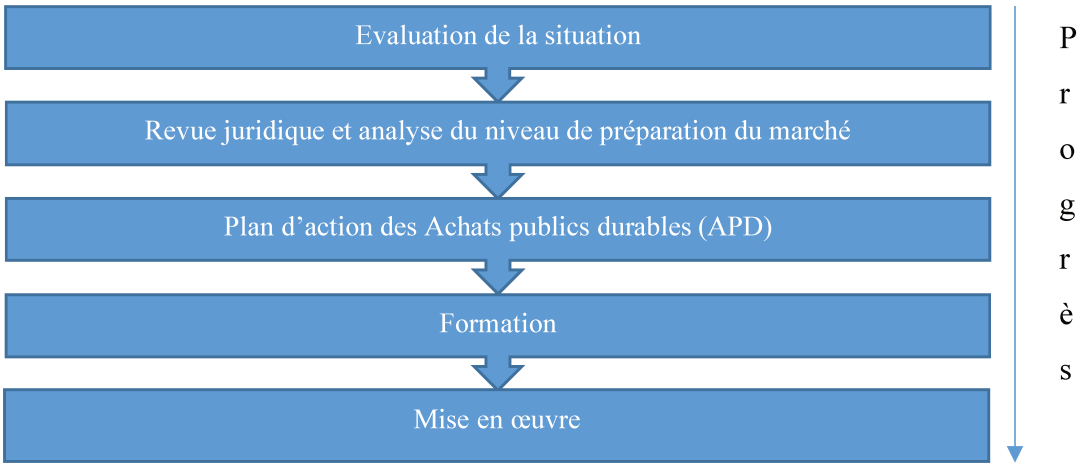
Evaluation de la situation	Etat des lieux sur les achats publics par les pays pilotes
Revue juridique et analyse du niveau de préparation du marché	Etude juridique pour analyser les possibilités légales d'intégration de critères sociaux et environnementaux dans les activités d'achats
Plan d'action des Achats Publics Durables (APD)	Etude de marché visant à évaluer, d'une part, les activités productives du pays dans les domaines des produits et services durables, d'autre part, la réactivité ou la capacité potentielle

Sources : Adapté du Bilan des PAE, Exercice 2010, Commissariat général au développement durable

A l'issu des trois étapes, les pays pilotes élaborent leur politique d'achats publics durables et mettent en place un programme de renforcement des capacités sur les achats publics par la formation, l'élaboration de tableaux de bord, etc. Pour mettre en œuvre le plan d'action, les pays pilotes sont accompagnés ou assistés par le PNUE pendant une année. Il s'agit de

sélectionner des produits et services à intégrer de manière prioritaire dans d'achats publics, de tester l'intégration des critères de durabilité dans leurs systèmes de passation des marchés. Cette démarche doit aboutir à une méthodologie standard pour concevoir et mettre en œuvre les politiques nationales d'achats publics durables présentée dans le schéma n°3.

Schéma 3 : Méthodologie standard de conception et de mise en œuvre des politiques nationales d'Achats publics durables (APD).



Sources : Adapté du Bilan des PAE, Exercice 2010, Commissariat général au développement durable

1.2. Les recommandations de l'ONU-Environnement, de l'OCDE, de l'OIT, de l'OMC sur la constitution d'un cadre décennal de programmation sur la consommation et la production durables

Les organismes internationaux comme l'ONU-Environnement, l'OCDE, l'OIT, l'OMC ont participé aux réflexions sur l'intégration des achats publics comme principal levier de l'exemplarité des organisations publiques. Les principales recommandations portent sur la production et la consommation durables. C'est dans cette perspective que le cadre décennal de programmation sur la production et la consommation durable (10YFP) est adopté en 2012 au Sommet mondial pour le développement durable. Il s'agit d'un engagement mondial visant à accélérer la transition vers la production et la consommation durables dans les pays développés et en développement. L'engagement 10YFP est le précurseur de la transition énergétique vers une croissance verte et de l'économie circulaire ; il est, en outre, un objectif autonome des

Objectifs de développement durable (ODD) horizon 2030 qui appellent à la mise en œuvre du Plan décennal pour le développement durable.

La mise en œuvre de 10YFP est confié au réseau One Planet, partenariat multipartite formé à cet effet pour le développement durable. Il génère un impact collectif issu de six programmes : marchés publics, bâtiments et construction, tourisme, systèmes alimentaires, information des consommateurs, modes de vie et éducation. En raison de l'étendue du réseau One Planet, qui compte déjà des centaines d'organisations dans toutes les régions, une plate-forme de gestion des connaissances a été mise en place pour servir de plaque tournante où les parties prenantes peuvent trouver et partager des informations et se connecter entre elles.

Dans le cadre de l'objectif de verdissement des achats publics, d'autres recommandations sont faites par des organismes internationaux :

⇒ L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) porte l'accent sur un achat public plus vert ;

⇒ L'organisation internationale du travail avec l'accord gouvernemental fait des recommandations sur l'achat public à travers le programme Government Procurement Agreement – GPA entré en vigueur en 1996 et qui fait référence au développement durable et à la protection de l'environnement.

Sans avoir traité l'ensemble du corpus relatif aux achats publics, nous constatons déjà que la politique publique d'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable s'appuie sur une base déjà très significative relative aux achats publics autant sur le plan institutionnel que juridique. Comme est-elle reçue dans l'Union européenne ?

2. La réception des réflexions au sein de l'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, nous avons identifié différentes phases inclusives de réflexion et d'intégration du développement durable dans les organisations publiques, dans la dynamique des réflexions internationales sur les achats publics durables. Quatre grandes phases peuvent être distinguées : avant 2004 avec l'émergence des réflexions sur l'intégration des questions environnementales et sociales dans les marchés, entre 2004 avec la réforme du code des marchés publics, après 2008, entre 2004 et 2008 qui se marque par le renforcement du cadre juridique, institutionnel d'intégration des clauses environnementales et sociales dans les marchés publics.

Tableau 19 : La réforme du code des marchés publics

Années	Objectifs généraux	Textes généraux	Objectifs Textes sectoriels
Avant 2004	Réflexions sur l'intégration des questions environnementales et sociales dans les marchés publics	Communications 2001/C 333/07 interprétative de la Commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés »	Identification des outils des possibilités d'intégration des considérations environnementales dans les marchés publics
		La communication 2001/C 333/08 interprétative de la Commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des aspects sociaux dans lesdits marchés »	Précisions sur les possibilités existantes d'intégrer des considérations respectivement environnementales et sociales dans les marchés publics
		La communication COM (2003) 302 « Politique intégrée des produits - Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie »	Mise en œuvre des plans nationaux d'action pour des achats publics durables (PNAAPD).
A partir de 2004	Emergence de directives européennes sur l'insertion des clauses environnementales et sociales dans les spécifications techniques des produits, services et/ou des critères de choix	La directive 2004-18 « tous » marchés publics qui s'applique aux pouvoirs adjudicateurs	Concerne les pouvoirs adjudicateurs
		La directive 2004-17 marchés publics « secteurs spéciaux »	Concerne les entités adjudicatrices dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports
Entre 2004 et 2008	Progression de la prise de conscience de l'importance d'intégrer les questions environnementales et sociales dans les achats publics	Publication en 2005 du Handbook « Achats verts écologiques » par la commission européenne	Identification des axes des prioritaires des achats publics écologiques Référence aux Plans d'actions nationaux d'achats publics durables (PNAAPD) et aux stratégies nationales de développement durable des Etats membres
		La communication de la commission du 13 décembre 2005 sur l'examen de la stratégie en faveur du développement durable	Faire des marchés publics, des léviers de l'éco-innovation Faire des marchés publics de léviers de l'innovation technologiques, d'amélioration du rendement énergétique, de promotion des énergies propres Prémices de la directive sur les marchés publics d'achats de véhicules propres

Années	Objectifs généraux	Textes généraux	Objectifs Textes sectoriels
A partir de 2008	Mise en œuvre diverses initiatives pour une opérationnalisation du développement durable dans les organisations publiques à travers les achats publics durables.	Plan d'action communautaire pour la consommation et la production durables (2008)	Règlement (CE) 106/2008 du 15 janvier 2008 – Energy Star : référentiel conçu par les Etats-Unis d'Amérique, reconnu par l'union européenne dans le cadre d'un accord diplomatique, qui repose sur le respect des exigences d'efficacité énergétique des équipements de bureau
		Débat sur « « Quoi acheter » versus « Comment acheter » Évolution du débat vers le « Quoi acheter »	
			Directive du 22 octobre 2008 relative à la promotion des véhicules de transport routier propres et économes en énergie : 1/ introduction de l'obligation de tenir compte, lors de l'achat de tout véhicule de transport routier, de la consommation d'énergie, du CO2, du NOx, des hydrocarbures non méthaniques (HCNM) et des particules sur l'ensemble de la durée d'exploitation des véhicules 2/ Monétarisation des externalités environnementales
			Guide buying social par la Commission européenne, 2011 pour l'intégration de la responsabilité sociale dans les stratégies d'achat de biens et de services, conformément aux règles de l'Union européenne
			Livret vert sur la modernisation sur la politique de l'Union européenne en matière des marchés publics : 1/ suivi des évolutions des marchés publics de l'Union européenne ; 2/ Référence à la refonte des directives « marchés publics » en 2013-2014 3/ Gestion des procédures de passation, l'exécution des contrats, l'utilisation de l'instrument des marchés publics au service d'autres politiques européennes telles que l'intégration des aspects environnementaux et sociaux, l'accès des PME aux marchés publics, la coopération public-public, etc

Années	Objectifs généraux	Textes généraux	Objectifs Textes sectoriels
A partir de 2008			**Travaux techniques « critères d'achat » sur le développement de critères liés à l'impact environnemental des produits, dans le cadre de la politique « Green Public Procurement – Join research center » (2011) :** Outil de promotion du développement de critères environnementaux des produits par l'intégration du cycle de vie, associa, des parties prenantes sur la base du volontariat
			Révisions des directives de la commande publique : ⇒ **Directive du 22 octobre 2008 relative à la promotion des véhicules de transport routier propres et économes en énergie :** a/ introduction de l'obligation de tenir compte, lors de l'achat de tout véhicule de transport routier, de la consommation d'énergie, du CO2, du NOx, des hydrocarbures non méthaniques (HCNM) et des particules sur l'ensemble de la durée d'exploitation des véhicules b/ Monétarisation des externalités environnementales ⇒ **Refonte de la directive étiquette énergie 2010/30/UE du 19 mai 2010 :** L'élargissement de l'étiquetage sur les produits énergivores et dont l'usage est lié à la consommation d'énergie (voir Article 9 Traité des marchés publics) ⇒ **Directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte 2010) :** Promotion de l'introduction ou du renforcement des mesures liées à la performance énergétique des bâtiments existants ou neufs (Voir Article 9 du Traité sur les marchés publics)

Années	Objectifs généraux	Textes généraux	Objectifs Textes sectoriels
A partir de 2008			⇒ **Directive efficacité énergétique du 25 octobre 2012 :** Définition des conditions optimales d'achat et d'utilisation des produits énergétiques dans les marchés publics (Voir Article 6 sur les exigences en matière de performance énergétique pour l'ensemble des achats publics
			Nouvelles Directives générales sur les marchés publics (2014) issues de la refonte des directives de 2004 (directives 2004-17 et 2004-18) **:** ⇒ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession. ⇒ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE. ⇒ Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

Sources : adapté de Rapports Bilans PAE/PMAE de 2009 à 2018, Commissariat général au développement durable ; PNAAPD 2015-2020, pp.11-21
https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf
https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/achats-publics-durables

La démarche d'écologisation des marchés publics se renforce par la stratégie européenne de développement durable qui vise à « atteindre, dès 2010, un niveau moyen de marchés publics écologiques au moins égal à celui atteint par les Etats membres les plus performants » 1) ; à mettre en place des outils permettant un échange des bonnes pratiques en matière de marchés publics entre Etats membres 2). L'Union européenne met en œuvre un ensemble d'initiatives incluses dans la Stratégie de Développement Durable (PNAAPD 2015-2020) pour souligner ses ambitions en matière de marchés publics écologiques. Ce que résume bien la Commission relative à des marchés publics pour un environnement meilleur » du 16 juillet 2008 :

> *« Les marchés publics peuvent déterminer les tendances en matière de production et de consommation ; une importante demande de biens « écologiques » de la part du secteur public fera apparaître ou agrandira des marchés de produits et de services respectueux de l'environnement. Ce faisant, le secteur public incitera également les entreprises à mettre au point des technologies environnementales. Une utilisation plus durable des ressources naturelles et des matières premières bénéficierait à l'environnement comme à l'économie générale, par la création de débouchés pour les activités « écologiques » naissante. Un tel changement pourrait renforcer la compétitivité de l'industrie européenne en stimulant l'innovation dans les écotechnologies, un secteur à forte croissance où l'Europe se situe déjà au premier plan. ».*

Depuis 2008, l'Union européenne a pris différentes initiatives allant dans ce sens (CGDD, 2010). Il s'agit en l'occurrence du « Plan d'Action Consommation et Production Durables – Politique Industrielle Durable (CPD-PID) » (sous la forme d'une Communication de la Commission), de la Communication sur les marchés publics écologiques du 16 juillet 2008, des révisions des textes réglementaires existants portant sur l'Ecoconception, l'Etiquette énergie, l'Ecolabel européen et EMAS, de l'adoption à venir d'un règlement établissant un système de vérification des technologies environnementales. L'ensemble des initiatives constituent le paquet « Consommation et Production Durables » (CPD) de l'Union européenne (CGDD, 2010) (Fiches techniques sur l'Union Européenne 2020 : Consommation et production durables**,** Parlement Européen, Georgios Amanatidi[13]).

[13] *PNAAPD 2015-2020, pp.11-21,* https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf

3. La réception de la politique publique d'exemplarité en France

3.1. Des réflexions qui portent sur les achats publics

En France, l'exemplarité des organisations publiques au regard du développement durable s'inscrit dans les réflexions internationales puis européennes. Elle est largement exploitée de manière continue depuis le début des années 2000, dans le champ politique et institutionnel et dans divers contextes. On la retrouve (CGDD, 2010 ; Emmanuelle Deschamps, 2012, p.831) :

⇒ en 2002 au séminaire gouvernemental sur le développement durable, tenu le 28 novembre 2002 à la suite du Sommet de la Terre de Johannesburg ;

⇒ en 2003 comme orientation de l'action transcrite dans la stratégie nationale de développement durable qui incite, entre autres, les organisations publiques à engager des démarches d'écoresponsabilité ;

⇒ en 2004 comme objet de la communication : « l'État exemplaire dans le domaine de l'écoresponsabilité », du 17 mars 2004 par la secrétaire d'État (Tokia Saïfi) en Conseil des ministres. A ce titre, Tokia Saïfi, Secrétaire d'Etat au Développement durable, stipulait, à propos de l'exemplarité des administrations publiques au regard du développement durable :

> *« L'administration veut montrer l'exemple en insérant des critères écologiques et sociaux dans ses cahiers de charges (l'achat public durable) pour imposer le développement durable à l'ensemble des acteurs de la société civile et économique »*[14]. En d'autres termes, *« L'Etat doit montrer l'exemple et, pour être crédible, il doit mettre en œuvre dans ses propres services (administrations) la démarche qu'il appelle de ses vœux et recommande à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux. »*. En ce sens, « *les administrations doivent poursuivre les mêmes objectifs et utiliser les mêmes outils que ceux prescrits aux acteurs économiques et sociaux »* ;

⇒ En 2004, à travers *« l'exemplarité écologique »* des administrations qui n'avait pas été officiellement suivie d'effets ;

⇒ En 2005, dans la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de Programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) qui stipule que *« l'État, ses établissements publics*

[14] Article 48 de la Loi grenelle de l'environnement, **LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)**
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548

et les entreprises publiques nationales mettent en œuvre des plans d'action exemplaires aussi bien dans la gestion de leurs parcs immobiliers que dans leurs politiques d'achat de véhicules ».

C'est, cependant, la Charte de l'environnement de 2005 qui l'encadre à travers loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, notamment son article 6, qui établit que *« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. »*. Il s'agit de concilier protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique et progrès social. La charte constitue la pierre angulaire de la *démarche Administration exemplaire*, en créant *« les conditions permettant d'orienter les politiques publiques, dont la politique d'achat de l'Etat, au regard de préoccupations sociales et environnementales »* (Rapport Bilan des PAE, Exercice 2010, CGDD).

3.2. La construction du corpus juridique

La construction du corpus juridique a nécessité la révision du code des marchés publics afin d'intégrer les clauses environnementales et sociales, conformément et essentiellement au droit communautaire. Nous synthétisons dans le tableau n°19, les principales étapes de la révision du code des marchés publics ainsi que les évolutions.

Tableau 20 : Analyse de la révision du code des marchés publics en France

Années	Corpus juridiques
Avant mars 2001	⇒ Article 53-iv : possibilité d'un droit de préférence (a égalité de prix ou équivalence d'offres) pour certaines sociétés (coopératives artistiques, artisanales, agricoles, etc.).
Mars 2001	⇒ Article 14 : possibilité de prendre en compte l'environnement et l'emploi (insertion, chômage) dans les conditions d'exécution.
Janvier 2004	⇒ Article 53-ii : possibilité de prendre en compte les performances en matière de protection de l'environnement dans les critères d'attribution.
Novembre 2004	⇒ Article 15 : possibilité d'un droit de réservation (de marches ou de lots de marches) au profit de structures employant une majorité de personnes handicapées.
Janvier 2005	⇒ Article 53-ii : possibilité de prendre en compte les performances en matière d'insertion des publics en difficulté dans les critères d'attribution.
Aout 2006	⇒ Article 5 : obligation de prendre en compte des objectifs de développement durable dans la détermination des besoins. ⇒ Article 6 : possibilité de prendre en compte l'environnement dans les spécifications techniques, notamment en référence aux écolabels. ⇒ Article 14 : généralisation des possibilités au titre des conditions d'exécution : référence a des conditions sociales et non plus seulement a l'emploi et référence aux objectifs de développement durable. ⇒ Article 45 : possibilité de demander aux candidats a des marches de travaux et de services dont l'exécution implique la mise en œuvre de mesures de gestion environnementale, des certificats de qualité bases sur EMAS ou sur des normes européennes ou internationales de management environnemental. ⇒ Article 53-ii : possibilité de prendre en compte le cout global d'utilisation dans les critères d'attribution.
2011	⇒ Article 37 : définition des procédures : ouverture du marché de conception – réalisation aux maitres d'ouvrages publics au cas d'engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique. ⇒ Article 45 : renseignements fournis par les candidats : possibilité de demander aux candidats a des marches de travaux et de services dont l'exécution implique la mise en œuvre de mesures de gestion environnementale, des certificats de qualité bases sur EMAS ou sur des normes européennes ou internationale de management environnemental. ⇒ Article 53-ii : critères d'attribution : ▪ Les performances en matière de protection de l'environnement. ▪ Les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture. ▪ Les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté. ▪ Le cout global d'utilisation. ▪ Les couts tout au long du cycle de vie ⇒ Article 73 : dispositions spécifiques à certains marchés :

Années	Corpus juridiques
	⇒ Création des marches de réalisation et d'exploitation ou de maintenance et des marches de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance afin de remplir des objectifs chiffres de performance définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. ⇒ Pour les ouvrages sous maitrise d'ouvrage publique, possibilité d'associer l'entrepreneur a la conception pour la réalisation d'engagements de performance énergétique dans un ou des bâtiments existants. ⇒ Ces marches prévoient, parmi les critères de choix des offres, le critère de cout global de l'offre ainsi qu'un ou plusieurs critères relatifs aux objectifs de performance ⇒ Article 75-1 : dispositions spécifiques a certains marchés : a) performance environnementale des véhicules à moteur.
2012	⇒ Circulaire du 10 février 2012 relative a la professionnalisation des achats des établissements publics de l'Etat qui introduit l'achat public durable dans les documents généraux traitant de la commande publique
2013	⇒ Décret n° 2013-623 du 16 juillet 2013 modifiant le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'Etat
	⇒ Circulaire du premier ministre n°5669 du 31 juillet 2013 relative a la modernisation des achats de l'Etat
2014	⇒ Transposition de la directive europeenne2014/24/UE sur la passation des marchés publics
Autres textes applicatifs : ⇒ Guide de modernisation des achats de l'Etat élaboré par le service des achats de l'Etat ; ⇒ Mise en place de la démarche proactive de partenariat entre l'Etat et l'alliance ville emplois afin de faciliter l'insertion des clauses sociales dans les marchés, d'augmenter le nombre de guides d'achat public réalisés par les groupes d'études des marchés (gem) ayant un lien avec le développement durable, qu'ils soient ou non issus du gem dédié au développement durable (gem-dd) ⇒ Création d'une norme française NF x50-135 sur les « achats responsables » qui porte essentiellement sur les clauses sociales	

Sources : Rapport Bilan des PAE, Exercicie 2012, CGDD)

3.3. Les achats publics durables

3.3.1. Le Plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD)

Le plan national d'action pour les achats publics durables désigne une feuille de route pour faire face aux obstacles liés à la montée en puissance de l'achat public durable. Il vise essentiellement les acheteurs publics comme bénéficiaires des actions en place, comme participants à la création et l'animation des actions au sein des réseaux nationaux et territoriaux, comme experts et praticiens confrontés quotidiennement aux réalités. Ainsi, il vise à *« convaincre les décideurs, accompagner les acheteurs, dialoguer avec les autres acteurs essentiels que sont les entreprises et leurs organisations représentatives, montrer, démontrer, valoriser, évaluer, ... »* (PNAAPD 2015-2020, p.5). Il fixe des objectifs (PNAAPD 2015-2020, p.9), essentiellement chiffrés en matière d'intégration des clauses sociales et environnementales. Il s'agit, à l'horizon 2020, d'atteindre 30% de marchés publics intégrant au moins une disposition environnementale, d'atteindre 25% de marchés publics intégrant au moins une disposition sociale, d'avoir 100% de marchés ayant l'objet d'analyse approfondie sur l'intégration des objectifs de développement durable, d'avoir 60% d'organisations publiques signataires de la charte pour l'achat public durable, d'avoir 80% d'organisations prenant en compte la fin du cycle de vie dans leurs politiques d'achats. Les objectifs pour l'Etat, ses services et établissement en matière d'achat ou de fonctionnement interne sont essentiellement encadrés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique. Elle couvre divers domaines présentés de manière synthétique dans le tableau 21.

Tableau 21 : Les domaines inclus dans les politiques nationales d'achats publics.

Article 8	La rénovation des bâtiments pour économiser l'énergie
Article 14	La rénovation des bâtiments pour économiser l'énergie
Article 36	Le développement de transports propres
Article 37	Le développement de transports propres
Article 41	Les points de charge pour les véhicules électriques et hybrides
Article 68	Les produits phytosanitaires
Article 40	L'économie circulaire
Article 79	Le papier
Article 79	Les chantiers de construction et d'entretien
Article 76	Le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables
Article 102	Le gaspillage alimentaire
Article 189	L'éclairage public

Sources : PNAAPD 2015-2020

Dans le cadre des nouvelles obligations, les acheteurs de l'État et de ses établissements publics ont l'obligation de n'acheter ou louer que des produits ou services attestant d'une haute

performance énergétique. Cet objectif se traduit par le décret n° 2016-412 du 7 avril 2016 relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics. Ce décret transpose l'article 6 de la directive du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique[15] pour qui *« Il est obligatoire, pour les acheteurs publics de l'État (administrations centrales, services à compétence nationale, services déconcentrés) ainsi que ses établissements publics administratifs à compétence nationale ou vocation nationale l'acquérir les seules catégories de produits à haute performance énergétique »* (CGDD, 2011).

3.3.2. Les achats publics durables

« Un achat public est un achat réalisé par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics » (PNAAPD 2015-2020, p.5). Les achats publics durables permettent aux organisations publiques d'intégrer les clauses environnementales et sociales dans leurs achats. En ce sens, ils constituent un levier important dans l'orientation des marchés vers une meilleure intégration du développement durable et permettent aux personnes publiques d'être à la fois écoresponsables, socio-responsables *« tout en « apportant des gains à leur structure »* (PNAAPD, 2015-2020).

15 https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/orientations-strategiques-des-marches-publics-verts

Tableau 22 : Les dispositions du marché public durable

Un achat public durable	Un achat public : ⇒ Intégrant des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social, et favorisant le développement économique ; ⇒ Qui prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat. ⇒ Permettant de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources. ⇒ Qui intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.
Disposition environnementale du marché public durable	Un marché public comporte une disposition environnementale si : ⇒ L'objet du marché comporte une dimension environnementale, comme par exemple une prestation de services de restauration avec des produits issus de l'agriculture biologique. Cet objet donne lieu à l'inscription d'au moins une clause contractuelle dans le marché. ⇒ Ou bien la dimension environnementale est prise en compte dans les spécifications techniques. Cela peut se faire par la définition d'exigences équivalentes à celles des écolabels, des exigences de performance ou de méthodes et processus de production. ⇒ Ou bien la dimension environnementale est prise en compte dans les conditions d'exécution du marché. ⇒ Ou bien un ou plusieurs critères d'attribution liés au développement durable sont pris en compte, assortis d'au moins une clause contractuelle associée aux critères. Il peut s'agir des performances en matière de protection de l'environnement, du coût global d'utilisation, des coûts tout au long du cycle de vie, ... Les critères environnementaux éventuellement utilisés pour juger et classer les offres ne sont considérés que dans la mesure où leur utilisation a pour conséquence d'entraîner l'inscription d'au moins une clause dans le contrat.
Disposition sociale du marché public durable	Un marché public comporte une disposition sociale si : ⇒ L'objet du marché comporte une dimension sociale, comme par exemple une prestation de services réservée à des structures employant des handicapés. Cet objet donne lieu à l'inscription d'au moins une clause contractuelle dans le marché. ⇒ Ou bien la dimension sociale est prise en compte dans les spécifications techniques. Par exemple, le matériel doit être adapté à une utilisation par une personne handicapée. ⇒ Ou bien la dimension sociale est prise en compte dans les conditions d'exécution du contrat qui comportent au moins une clause sociale au titre de l'insertion par l'activité économique ou au titre de recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés. ⇒ Ou bien un ou plusieurs critères d'attribution à caractère social sont pris en compte, assortis d'au moins une clause contractuelle associée aux critères. Les critères sociaux éventuellement utilisés pour juger et classer les offres ne sont considérés que dans la mesure où leur utilisation a pour conséquence d'entraîner l'inscription d'au moins une clause dans le contrat.

Sources : adapté du PNAAPD 2015-2020, pp. 5-7

II. La réception de la politique publique d'exemplarité dans les administrations publiques françaises

1. L'émergence autour des achats publics

L'élaboration du plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD) dans le cadre de de la Stratégie Nationale de Développement Durable (2003-2009) ne signifie pas la mise en œuvre de la politique d'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable. Elle pose les prémices de la démarche qui doit s'appuyer sur les achats publics comme levier. Concrètement, c'est les grenelles de l'environnement qui font explicitement référence à l'exemplarité liée aux achats publics à travers plusieurs engagements notamment l'engagement n°182, repris à l'engagement n°171 qui reconnait que : *« Des achats publics écoresponsables appellent une adaptation du code des marchés publics pour faire du critère environnemental un critère aussi important que le prix, et pour permettre des variantes écologiques dans la réponse aux appels d'offre. »* (Bilan des PAE, Exercice 2010, CGDD, p.8). Par ailleurs, l'article 48 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement introduit le concept d'Administration exemplaire. Il identifie aussi un ensemble d'actions que les administrations publiques et les services de leur ressort peuvent mettre en pratique dans le but de réduire l'impact écologique de l'Etat, en particulier le niveau global d'émission de gaz à effet de serre (CGDD, Bilan des PAE, Exercice 2010, p.5). Les actions se présentent sous forme d'objectifs.

Tableau 23 : Les engagements liés à l'intégration des achats publics dans la démarche Administration exemplaire

N°	Engagements
77	⇒ « Privilégier l'emploi du bois certifié dans les constructions publiques : 100 % du bois acheté par l'Etat sera du bois certifié à compter de 2010 »
120	⇒ « Passer progressivement 20 % de produits biologiques en 2012 dans les commandes de la restauration collective publique »
123	⇒ « Atteindre 50 % des exploitations agricoles certifiées en 2012 : ... soutien public à l'amorçage des filières (% dans la commande publique) »
128	⇒ « Rendre plus favorable les actes et achats écoresponsables dans la sphère publique comme dans la sph.re privée »
171	⇒ « [une] Conférence des élus serait associée à la réflexion, à l'élaboration, et à la mise en œuvre des points suivants : - Développement de l'achat public responsable [Refonte du régime de la commande publique (critères environnementaux de choix et d'évaluation obligations imposées au cocontractant, etc.)] - Adoption d'un engagement de 100 % de bois certifiés dans les marchés publics.
239	⇒ « Réunir en 2008 un groupe de travail de composition analogue aux groupes du Grenelle » pour identifier les obstacles à la mise en place d'une économie de fonctionnalité et en évaluer le potentiel (marchés publics notamment). »

Source : adapté du Bilan des PAE, Exercice 2010, CGDD, p.8

2. La réception de l'exemplarité à travers la démarche « Administration exemplaire »

La démarche administration exemplaire désigne la traduction de la politique publique d'exemplarité dans les organisations publiques françaises. Elle s'inscrit dans le prolongement des conclusions du grenelle de l'environnement qui insistent sur le rôle exemplaire des services publics dans la promotion du développement durable et son intégration par les sphères – politiques, publiques, privées sociales et économiques. Trois dimensions de l'exemplarité des services publics peuvent être mises en évidence (Circulaire 5351/SG p.1 ; Bilans des PAE, Exercice 2010, CGDD ; Boudet, 2011 ; Deschamps, 2012) :

⇒ l'exemplarité sociale issue des conclusions du grenelle de l'insertion et qui porte l'accent sur l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, la formation des agents, etc.

⇒ l'exemplarité économique qui porte l'accent sur la rationalisation des dépenses de fonctionnement des services publics. Les actions doivent davantage prendre en considération les achats publics qui regroupent l'essentiel des dépenses publiques. La réduction de ces dépenses qui passe par la rationalisation et la mutualisation des moyens

est présentée comme une priorité. Les objectifs visés par le grenelle de l'environnement sont *« d'assurer une plus grande efficacité des politiques sectorielles en faveur du développement durable* (J.-F. Boudet, 2011, p.538)(1), de contribuer significativement à faire face aux défis environnementaux et sociétaux (2), d'assoir la crédibilité des services publics pour faire la promotion du développement durable (3), de promouvoir les écoproduits et les écotechnologies afin de participer au renforcement de l'économie de plus en plus compétitive et en quête d'innovation. A ce titre, les actions portent sur la gestion quotidienne des services publics dont les dépenses courantes ;

⇒ L'exemplarité sur le plan environnemental qui vise 1) la réduction de l'empreinte écologique en promouvant le télétravail, les réunions par visioconférence, etc. ; 2) la lutte contre le gaspillage énergétique par les rénovations des bâtiments publics ; 3) l'émergence de mode de production et de consommateurs durables par l'usage par les services publics de leurs propres moyens de fonctionnement.

L'article 48 de la loi n°2009/967 du 3 aout 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement fixe les objectifs environnementaux des service publics en matière d'achats et de fonctionnement. Afin de préparer l'application de la loi, **la circulaire 5351 SG du 3 décembre 2008 du Premier ministre relative à l'exemplarité des services publics au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics** demande à chaque ministère à produire dès 2009 un Plan Administration Exemplaire (PAE) annuel dont la mise en œuvre est évaluée. Cette évaluation est *« adossée à un dispositif financier de bonus-malus qui doit encourager les administrations à avancer rapidement dans leur démarche d'exemplarité »* (Boudet, 2011, p.543). Les modalités de fonctionnement du dispositif financier sont précisées par la c**irculaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 Premier ministre.** La circulaire PAE est complétée par des circulaires en compléments[16], des instructions, des notes de services, des plans d'actions, des guides de

[16] Circulaires en compléments pour la mise en œuvre des plans Administration exemplaire

- Circulaire n° 5351/SG du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. - 53 p.
- Circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 - Complément à la circulaire n° 5351/SG du 3 décembre 2008 - Fonctionnement du dispositif financier accompagnant la mise en oeuvre des plans administration exemplaire. - 7 p.
- Circulaire n° 5585/SG du 2 mai 2012 - Complément à la circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 - Indicateurs 2012.- 16 p.
- LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
- Circulaire n° 5769/SG du 17 février 2015 relative à l'instruction relative au plan d'action interministériel "Administration exemplaire" pour l'environnement 2015-2020
- Circulaire du 27 avril 2016 relative à la gouvernance de la politique immobilière de l'Etat

bonnes pratiques, des recommandations. De manière concrète, il s'agit d'un plan stratégique dans lequel le ministère définit sa stratégie ministérielle de développement durable (1), fixe ses objectifs internes chiffrés et non chiffrés tout en tenant compte ceux fixés par le cadre normatif uniformisé à tous les ministères, défini par la circulaire 5351 SG du 3 décembre 2008 et ses circulaires en complément (2), présente sa stratégie de communication pour la promotion du développement durable (3). Il s'articule autour de trois principaux leviers (Bilans PAE, Exercice 2010, CGDD ; circulaire 5351/SG) :

⇒ des achats courants *pour répondre aux orientations définies dans les fiches-produits du Plan National d'Action "Achat Public Durable » PNAAPD* : ces achats correspondent à la partie des achats publics commune au fonctionnement de toute administration. De fait, les orientations sont définies par le Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD) qui a pour objectif de faire de la commande publique un des leviers de l'exemplarité des services publics au regard du développement durable. A travers le PNAAPD, l'exemplarité s'inscrit dans la politique globale d'achat qui relève du Service des Achats de l'Etat, structure responsable des achats de l'Etat qui définit la stratégie d'achat en tenant compte des objectifs du PNAAPD et des orientations contenues dans les fiches jointes à la circulaire.

⇒ des mesures d'écoresponsabilité peuvent être mises en œuvre dans toute administration indépendamment ou en accompagnement des commandes publiques afin d'en diminuer le volume ou en améliorer la qualité. Il s'agit de promouvoir des comportements écoresponsables des agents, une gestion énergétique économe des bâtiments publics ainsi que des politiques raisonnées de déplacements professionnels ou de gestion des déchets.

⇒ des mesures de socio-responsabilité tant en qualité d'opérateur économique qu'en qualité d'employeur s'agit de fixer des objectifs élevés en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux de la personne au travail, l'intégration des personnes handicapées, l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et la parité professionnelle. Les modalités concrètes de ces actions sont précisées dans les vingt fiches annexées à la circulaire 5351/SG qui fixent les objectifs et les échéances communs, détaillent les stratégies et les moyens d'actions à mettre en œuvre.

La démarche Administration exemplaire connait trois grandes phases de déploiement :

⇒ une première période de mise en œuvre allant de 2008 à 2014 qui porte sur le Plan administration exemplaire encadrée par la 5351/SG relative au P.A.E qui demande aux ministères un état des lieux des dépenses, des consommations de fournitures et de matériels, et notamment, un plan d'actions permettant de fixer des principes de comportements et une politique d'achats « éco-socio-responsables » ;

⇒ à partir de 2012, la circulaire 5351 est refondue par le Groupe de travail Pilotage du Plan administration exemplaire présidé par la Délégation interministérielle au développement durable. Son objectif est de tirer les leçons de la première période d'application. La refonte coïncide avec la réflexion sur la transition écologique (Comité national de transition écologique – CNTE). Elle aboutit à la révision de la stratégie nationale de développement durable remplacée par la stratégie nationale de transition écologique vers une croissance verte. Et la démarche administration exemplaire s'aligne sur la SNTEDD ;

⇒ à partir de 2015, le Plan administration exemplaire dévient Plan ministériel Administration Exemplaire (2015-2020) qui s'aligne sur la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD). Elle se traduit au niveau ministériel par une nouvelle instruction ministérielle intervenue le 17 février 2015.

2.1. Le plan administration exemplaire 2008-2014

La circulaire 5351 du 3 décembre 2008 relative à la mise en œuvre, complétée par la Circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 du Premier ministre, précise les modalités de fonctionnement du dispositif financier du plan administration exemplaire. Chaque ministère doit produire un Plan Administration Exemplaire (PAE) annuel. Cette évaluation est adossée à un dispositif financier de bonus-malus qui va encourager les administrations à avancer rapidement dans leur démarche d'exemplarité (Circulaire 5451/SG, 2010, p.1).

Le pilotage est assuré par la déléguée interministérielle au développement durable, dans le cadre de sa mission de suivi de l'action d'exemplarité (Circulaire 5451/SG, 2010, p.1).

Un fonds de 100 millions d'euros est constitué par la mise en réserve de crédits pour chacun des ministères (Circulaire 5451/SG, 2010, p.1). L'assiette permettant de fixer la contribution

de chaque ministère est constituée par les 101 comptes d'achats courants du Plan Comptable de l'Etat (PCE) défini par le décret n° 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'Etat. L'annexe 1 contient la liste des 101 comptes concernés pour 2010. Pour les années ultérieures, la liste est modifiée en fonction de l'évolution du plan comptable de l'Etat. Ainsi, à partir de 2010, première année de fonctionnement du fonds, chaque ministère contribue au fonds pour une quote-part des 100 M € déterminée par la proportion entre le montant de ses achats courants (sur le budget général) sur ces 101 comptes du PCE et le montant total des achats de l'ensemble des ministères sur ces 101 comptes du PCE (Circulaire 5451/SG, 2010, p.2)

L'intégralité du fonds est redistribuée aux ministères en fonction de leurs performances. La performance de chaque ministère est appréciée selon le taux d'atteinte l'année N-1 d'un ensemble d'indicateurs. L'absence d'information sur un indicateur au 31 mai de l'année N sera considérée comme un échec pour cet indicateur. Les ministères transmettent donc à la déléguée interministérielle au développement durable, avant le 31 mai de l'année N, les données permettant de mesurer le taux d'atteinte de ces indicateurs ainsi que le bilan général de la mise en œuvre du plan Etat exemplaire de votre ministère pour l'année N-1. Au cours du mois de juin, la déléguée interministérielle au développement durable informera les ministères ainsi que la direction du budget, des contributions à reverser à chaque ministère en fonction des résultats obtenus (Circulaire 5451/SG, 2010, p.2)

Les modalités de redistribution du fonds sont les suivantes (Circulaire 5451/SG, 2010, p.2):

⇒ les ministères qui ont atteint le nombre minimum d'objectifs pour l'année N-1 récupèrent d'emblée la moitié de leur quote-part au fonds : au cours de l'année N, au plus tard un mois après la notification par la déléguée, la direction du budget procédera aux opérations nécessaires pour lever la mise en réserve de ces crédits. A la même période, la deuxième moitié de leur quote-part est redistribuée selon une formule dite de « compétition maximale » explicitée dans l'annexe 2 : les ministères qui ont atteint le nombre minimal d'objectifs se répartissent l'enveloppe proportionnellement à leur quote-part et à leur taux de réussite au regard des indicateurs.

⇒ les ministères qui n'ont pas atteint le nombre minimum d'objectifs l'année N-1 perdent la moitié de leur quote-part au bénéfice des ministères qui ont atteint les leurs. Au cours de l'année N, au plus tard un mois après la notification de la déléguée, cette enveloppe est redistribuée selon la même formule de « compétition maximale ».

L'autre moitié de la quote-part des ministères ayant échoué à atteindre les objectifs N-1 est traitée en report (1) de crédits de N sur N 1 sur le budget du ministère. Une fois reportés, les crédits sont systématiquement mis en réserve.

Les ministères concernés par ces reports peuvent recouvrer cette moitié de leur quote-part à condition d'atteindre le nombre minimal requis d'objectifs de l'année N-1 au plus tard au 31 décembre de l'année N. Dans cette hypothèse, ils adressent à la déléguée interministérielle, au plus tard le 31 janvier de l'année N 1, une note justifiant l'atteinte des indicateurs de réussite de l'année N-1 (Circulaire 5451/SG, 2010, p.3)

La déléguée interministérielle indique à la direction du budget que les crédits reportés peuvent être dégelés et mis à la disposition du ministère. Le dégel de cette moitié de quote-part interviendra dans un délai de deux mois (soit après le 31 mars, date à laquelle les arrêtés de reports de crédits doivent être obligatoirement publiés selon les dispositions de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) à compter de la réception de la demande de la déléguée interministérielle. Dans le cas contraire, les crédits correspondants iront alimenter les fonds constitués en N 1 et devant être redistribués en N 1 avec la formule de « compétition maximale » (Circulaire 5451/SG, 2010, p.3).

Le dispositif financier doit permettre de récompenser les ministères les plus performants en termes de satisfaction des indicateurs de réussite et sanctionner ceux qui auront été les moins exemplaires dans le fonctionnement de leurs services internes. Afin de permettre cette évaluation par système d'indicateurs, le P.A.E. est conçu de manière à pouvoir être évalué et adapté chaque année.

La circulaire est accompagnée aussi de 20 fiches-actions (Cf. tableau n°24 ci-dessous) et de 33 indicateurs de performance qui décrivent les domaines dans lesquels portent les actions prioritaires exemplaires des administrations publiques.

2.1.1. Les indicateurs de réussite

Chaque année des indicateurs de réussite sont retenus pour évaluer l'exemplarité des ministères. Nous présentons en annexe 3 les indicateurs de réussite de 2008 à 2014. Ces objectifs s'apprécient au regard des résultats obtenus le 31 décembre de l'année N-1, sauf en ce qui concerne la remise du plan administration exemplaire qui était fixée au 31 mars de l'année N+1. Le nombre minimal d'indicateurs à atteindre pour participer à la redistribution des crédits du

fonds varie d'une année à l'autre. Si un objectif n'a pu être atteint en raison de l'impossibilité, sauf à porter gravement préjudice aux intérêts de l'Etat, de remettre en cause un marché ou un contrat antérieur à l'année N, la non satisfaction de cet objectif ne peut dégrader la performance d'ensemble du ministère concerné en deçà du minimum requis d'objectifs (Circulaire 5451/SG, 2010). Le fonctionnement du fonds doit être prévu au minimum jusqu'en 2014, échéance correspondant à la plupart des objectifs de la circulaire du 3 décembre 2008. Les exigences relatives au nombre d'indicateurs et à leur valeur cible seront progressivement augmentées. Les performances attendues pour l'Administration Déconcentrée (AD) sont décalées dans le temps par rapport à celles demandées à l'Administration Centrale (AC) (Circulaire 5451/SG, 2010, p.4).

Les données de l'année N de chaque ministère, nécessaires au fonctionnement du fonds en N+1, sont établies et certifiées conformes par son secrétaire général. A partir de 2010, les données contenues dans le bilan annuel de mise en œuvre d'un plan administration exemplaire et notamment les données permettant de calculer l'atteinte des objectifs sont établies par le secrétaire général de chaque ministère et seront certifiées ou contrôlées par un tiers. Les modalités de certification conformes et de contrôle par un auditeur public sont arrêtées en même temps que les indicateurs de réussite des années 2010 à 2012 (Circulaire 5451/SG, 2010, p.4).

2.1.2. Les fiches actions

Chaque fiche-action constitue en soi une feuille de route. Elle propose un canevas qui comporte un objectif souvent chiffré à atteindre et défini sous forme d'indicateurs (exprimés en unités consommées ou achetées rapportées en nombre par agent), une stratégie à suivre et des orientations pour les moyens financiers et techniques à mettre en œuvre (Bilans des PAE, Excercice 2010, p.9, CGDD). Elles sont également force de propositions pour ce qui concerne la diffusion de *« prescriptions directement utilisables par les acheteurs qui souhaitent définir des critères d'exécution dans leurs marchés »* (Bilans des PAE, Excercice 2011, CGDD). Les fiches-actions sont chacune accompagnée d'un référentiel des partenaires-fournisseurs durables en direction des services des ministères et des organismes relavant de leur ressort et identifiés à cet effet. On peut noter l'enchevêtrement entre les fiches-actions en raison notamment du regroupement de certaines d'entre-elles dans une fonction ou une *grande* thématique relative aux métiers ou à la gestion des activités des administrations.

Tableau 24 : Présentation des fiches actions accompagnant la circulaire Administration exemplaire

Fiches – actions	N°	Fiches – actions	N°
Matériels de bureautique	1	Espaces verts et non bâtis	11
Solution d'impression	2	Voitures particulières	12
Papier	3	Formation et sensibilisation à l'éco-conduite	13
Fournitures de bureau	4	Déplacements	14
Alimentation	5	Energie et eau	15
Vêtements	6	Eclairage	16
Mobilier	7	Bilan des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre	17
Bois et produits dérivé	8	Formation	18
Nettoyage des locaux	9	Achats socialement responsables	19
Gestion des déchets	10	Responsabilité sociale de l'Etat	20

Sources : CGDD, Bilan PAE 2011

2.2. Le Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020

La circulaire 5769/SG fixe les éléments de cadrage généraux du nouveau dispositif "Administration exemplaire" afin *« d'assurer la transition énergétique du fonctionnement des administrations, la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la biodiversité »* (CGDD, 2011*). Ces défis sont ceux d'un monde aux ressources finies, de la lutte contre le changement climatique, de la préservation de la biodiversité, conjuguée à la nécessité de renforcer la cohésion sociale et de réussir la "croissance verte* » (Bilan PMAE MENESR, 2015). Ses principaux objectifs sont les économies d'énergie, la mobilité durable, les économies des ressources, la réduction des déchets, préservation de la biodiversité, la démocratie participative ainsi que les problèmes problématiques relevant de la responsabilité sociétale des organisations publiques. La circulaire vise aussi la démocratie participative visant à associer l'agent dans sa co-construction et les informer des résultats de leur mobilisation. Ces mesures visent à permettre aux administrations et à leurs agents de participer pleinement, de façon exemplaire, à la mobilisation pour le développement durable. Le plan ministériel d'action administration exemplaire (PMAE) comportant deux volets :

⇒ un premier volet, qui répond formellement à la circulaire du Premier ministre ;

⇒ un second volet, destiné à valoriser et accompagner la démarche ministérielle développement durable dans le cadre d'un plan de communication national

Le premier volet du plan s'inscrit dans la dynamique des actions mises en place et développées dans le Plan administration exemplaire 2008-2014. Elles ciblent prioritairement quatre enjeux (CGDD, 2015) :

- ⇒ économies d'énergie : la consommation énergétique finale (ensemble des énergies délivrées prêtes à l'emploi à l'utilisateur final) doit être divisée par deux entre 2012 et 2050 ;
- ⇒ mobilité durable : il s'agit de réduire de 40% les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2013 et les diviser par 4 entre 1990 et 2050 ; les actions ciblées mobilisent les acquis du Plan administration exemplaire 2008-2012 tels l'usage intensif de visioconférence, la formation et l'information des agents à l'éco-conduite et au transport partagé, l'amélioration et le renforcement de la gestion du parc automobile, … ;
- ⇒ économies de ressources et réduction des déchets : la loi fixe l'objectif d'une réduction de 50% des quantités de déchets mis en décharge à l'horizon 2025 et accroit la part de papier recyclé à 25% dès 2017. En outre, *« une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective de l'Etat, des établissements publics et des collectivités territoriales est mise en place dès septembre 2016 »* (CGDD ; 2011) ;
- ⇒ préservation de la biodiversité : le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages se donne pour ambition de protéger et valoriser les richesses naturelles notamment par la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Les aspects sociaux et sociétaux sont traités dans une approche de responsabilité sociale et environnementale (RSE) intégrée encadré par le Plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) afin *« d'organiser les actions nationales en faveur de l'achat public durable et de fédérer les différents acteurs en charge de l'achat public au sein de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers »* (CGDD, 2011). Sa finalité est d'inciter chaque organisation à mener une réflexion sur les achats durables. Il contient des engagements stratégiques. Les cibles sont les suivantes :

- ⇒ 25% des marchés devront comprendre au moins une clause sociale ;
- ⇒ 30% des marchés devront comprendre au moins une clause environnementale ;
- ⇒ 100% des marchés font l'objet d'une analyse approfondie visant à définir si les objectifs du développement durable peuvent être pris en compte dans le marché.

Le second volet du plan vise à accompagner la démarche environnementale et à valoriser les actions ministérielles en mode participatif. Ainsi, un forum de discussion est créé sur le site collaboratif "État exemplaire", destiné à recueillir les remarques, réactions, propositions et promouvoir les échanges interministériels. Dix indicateurs « Administration exemplaire » prioritaires sont retenus pour évaluer le PMAE (CGDD, 2015) :

⇒ économie d'énergie ;
⇒ connaître les émissions de gaz à effet de serre pour les maîtriser ;
⇒ connaître la consommation d'énergie pour améliorer la performance énergétique des bâtiments ;
⇒ mobilité durable ;
⇒ acheter ou utiliser des véhicules propres ;
⇒ développer l'éco-conduite ;
⇒ économie de ressources et réduction des déchets ;
⇒ limiter les déchets et promouvoir le recyclage ;
⇒ politique de maîtrise de la consommation de papier ;
⇒ optimiser les consommations d'eau ;
⇒ préserver la biodiversité ;
⇒ Développer l'alimentation biologique ;
⇒ préserver la qualité et la biodiversité des espaces verts et non bâtis ;
⇒ responsabilité sociale de l'État ;
⇒ disposition sociale dans les marchés publics.

Conclusion

Au terme de ce chapitre, nous observons une réception de la politique publique d'exemplarité dans l'Union européenne, en France et dans les organisations publiques qui s'inscrit totalement dans les dynamiques internationales qui font des achats publics et la commande publique un levier important. Notre analyse révèle trois grandes lectures de la réception : des réponses politiques qui s'inscrivent dans le cadre de l'élévation du niveau de portage des politiques publiques relatives au développement durable, une généralisation de la responsabilité en matière de développement durable qui concerne toutes les parties prenantes et une gouvernance de la politique publique d'exemplarité autour des politiques d'achats publics. Si les réformes des marchés publics mises en œuvre apportent des réponses juridiques et institutionnelles, elles ne disent pas grand-chose sur les implications de la politique publique d'exemplarité dans les organisations publiques. L'esquisse des outils mis en place donnent des débuts de réponses et font apparaitre une large palette de dispositifs à entre-apercevoir dans le cadre de l'exemplarité. Que revêt la politique publique d'exemplarité ? Que représente-t-elle ? Que dissimule-t-elle ? Dans le chapitre suivant, il s'agit d'analyser plus en profondeur les outils financiers et non financiers de la politique publique d'exemplarité et de décrypter leurs contenus.

Chapitre 4. La mise en œuvre opérationnelle de la démarche Administration exemplaire. Le Plan administration exemplaire

Résumé :

L'objectif de ce chapitre est de décrypter la politique publique d'exemplarité afin de comprendre tout autant ce qu'elle peut représenter que ce qu'elle peut révéler ou dissimuler. L'analyse des corpus de documents révèlent la place pivot jouée par les politiques d'achats publics dans la politique publique d'exemplarité. Elle met aussi en évidence 1) des outils incitatifs financiers et financiers ; 2) divers recoupements avec des dispositifs qui portent, entre autres, sur la politique par les objectifs, la montée en puissance des indicateurs de réussite, la tendance au chiffrage, l'auto-centrage sur le fonctionnement, la tendance à la rationalisation et la mutualisation des dépenses budgétaires, la systématisation du contrôle, le pilotage à la fois éclaté et centralisé.

I. Les outils incitatifs financiers et non financiers

La circulaire 5351 de 2008 PAE s'accompagnée de 20 fiches-actions et de 33 indicateurs qui décrivent les domaines d'actions pour l'exemplarité des administrations publiques. Chaque ministère doit produire, dès 2009, un Plan Administration Exemplaire (PAE) annuel dont *« la mise en œuvre sera évaluée »* (CGDD, 2010). *Cette évaluation est adossée à un dispositif financier de bonus-malus qui va encourager les administrations à avancer rapidement dans leur démarche d'exemplarité* (Boudet, 2011 ; Circulaire 5451/SG, 2010). La circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 du Premier ministre précise les modalités de fonctionnement de ce dispositif financier dont le pilotage est assuré par la déléguée interministérielle au développement durable, dans le cadre de sa mission de suivi de l'action d'exemplarité prévue dans la circulaire du 3 décembre 2008 et dans la Circulaire 5451/SG, 2010). Le dispositif financier de bonus-malus constitue une incitation puissante afin que les ministères mettent en œuvre rapidement des politiques et intègrent l'exemplarité dans leur mode de fonctionnement. Ainsi, trois types d'outils incitatifs sont identifiés par la circulaire PAE pour la mise en œuvre pratique de l'exemplarité :

⇒ le pilotage centralisé autour du Comité de pilotage Etat exemplaire (CPEE) *;*

⇒ les fiches-actions ;

⇒ le Fonds Etat Exemplaire qui s'accompagne d'indicateurs de réussite financiers et non financiers, du dispositif bonus-malus afin de récompenser ou sanctionner les organisations publiques, selon qu'ils satisfassent ou non aux indicateurs de réussite.

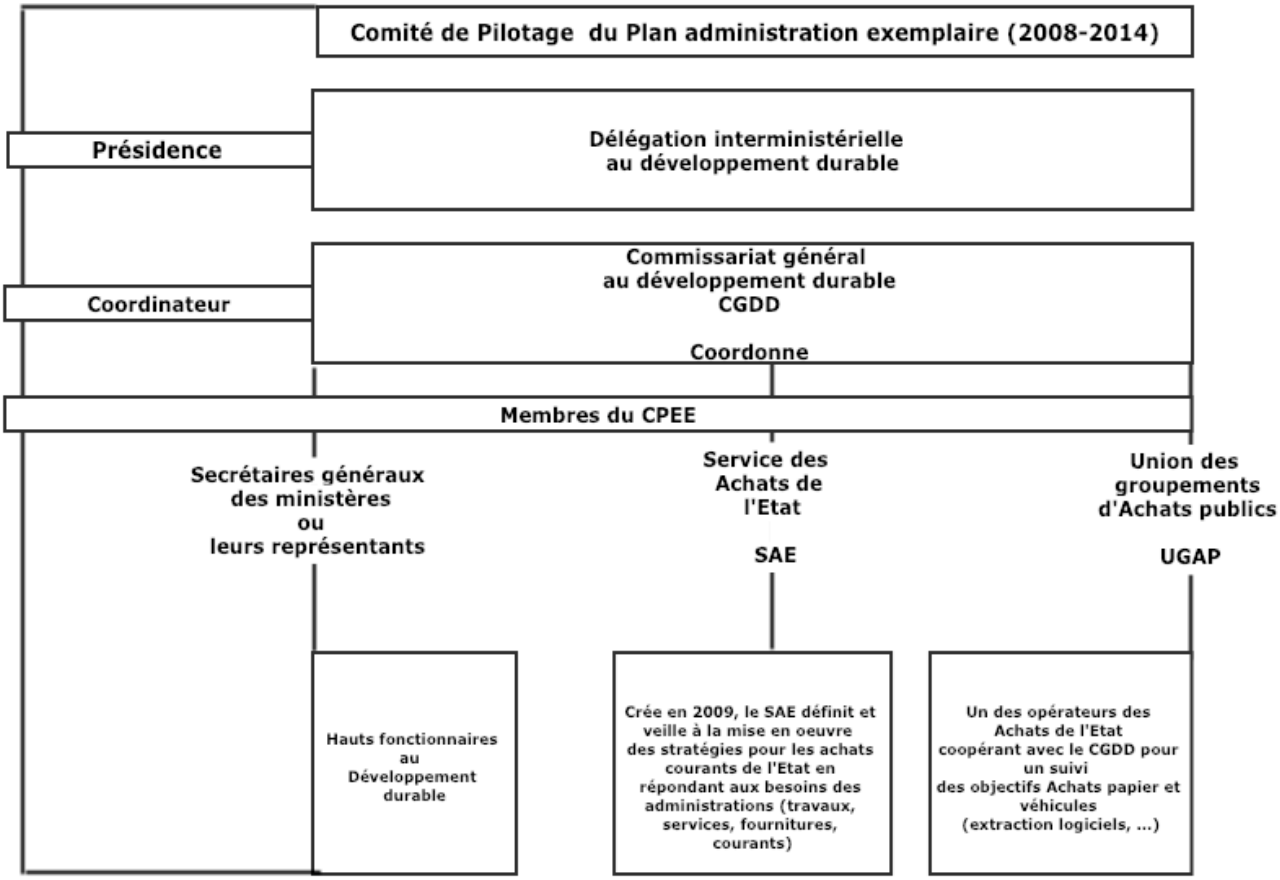
1. Le pilotage du Plan administration exemplaire

1.1. Le Comité de pilotage Etat Exemplaire

Le *cadre – normatif – général* du Plan administration exemplaire est défini par le Comité de Pilotage Etat Exemplaire (CPEE) présidé par la Délégation Interministérielle au Développement Durable, tutelle du Commissariat général au Développement durable. Le CPEE regroupe en son sein les secrétaires généraux des ministères ou leurs représentants et des organismes d'Etat tels que la Direction des Achats de l'Etat, l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP). Il peut recevoir, selon les cas, également le club développement durable des établissements publics d'Etat.

Le comité de pilotage du Plan administration exemplaire se réunit trois fois par an pour déterminer les indicateurs de performance du Plan administration exemplaire fixés dans une circulaire annuelle du Premier ministre. Cette circulaire annuelle vient en complément à la circulaire 5351 SG du 3 décembre 2008 relative à la mise en œuvre opérationnelle du Plan administration exemplaire. Le CPEE doit, en outre, analyser les bilans annuels Plan administration exemplaire des ministères et suivre leurs actions, diffuser et promouvoir les fiches-actions, les guides de bonnes pratiques et les diverses recommandations.

Schéma 4 : Comité de pilotage du Plan administration exemplaire



Le pilotage de la démarche administration exemplaire est toutefois plus élargis que le CPEE présenté ci-avant. En effet, il intègre un réseau éclaté composé d'acteurs institutionnels ministériels, interministériels, nationaux, et supranationaux, directs et indirects. 3 niveaux de pilotage peuvent être identifiés : le niveau articulé autour des achats publics (quatre sous-niveaux : ministériel, interministériel, national, européen), le niveau élargi national et européen.

1.2. Les fiches actions

La circulaire 5351 SG du 03 décembre 2008 s'accompagne de 20 fiches-actions présentées dans le tableau n°25 ci-dessous. Elles sont des guides uniformisés de « bonnes pratiques ». Elles décrivent les domaines sur lesquels portent les actions des organisations publiques pour être exemplaires, en s'inspirant du *« droit cadre et de ses principes généraux »* [17][18]. Les domaines visés dans les fiches-actions sont subdivisés en trois sous-catégories :

⇒ les « achats courants » ;

⇒ les mesures d'écoresponsabilité ;

⇒ les mesures de responsabilité sociale

S'appliquant de manière transversale à l'écoresponsabilité ou à la responsabilité sociale, les fiches portent aussi sur des achats de fournitures consommables ou des dépenses énergétiques. Elles expliquent de manière précise les critères que les produits doivent remplir pour rentrer dans le *verdissement* de l'organisation publique, allant de la diffusion de technologies, de produits, de bonnes pratiques, aux procédures de passation des marchés publics (Boudet, 2012, p.538). Chaque fiche action est en soi une feuille de route qui propose un canevas comportant :

⇒ un objectif souvent chiffré à atteindre, défini sous forme d'indicateurs de réussite et exprimé en unités consommées ou achetées rapportées en nombre par agent ;

⇒ une stratégie à suivre et des orientations pour les moyens financiers et techniques à mettre en œuvre ;

⇒ un référentiel des partenaires et des fournisseurs pour les services ministériels et les organismes affiliés ;

⇒ des prescriptions directement utilisables par les acheteurs qui souhaitent définir des critères d'exécution dans leurs marchés.

17 Nous citons : le principe de précaution ; le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ; le principe pollueur-payeur ; le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ; le principe de participation ; le principe de solidarité écologique ; le principe de l'utilisation durable ; le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts ; le principe de non-régression

18 référence faite aux travaux de Maljean-Dubois, 2009

Tableau 25 : Présentation détaillée des fiches actions

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
N°1 Matériels de bureautique	⇒ Réduire la consommation de ressources non renouvelables ⇒ Réduire la consommation électrique et des déchets ⇒ Améliorer le service rendu aux agents dans une optique de développement durable ⇒ Traiter de façon optimale les produits en fin de vie		
N°2 Solution d'impression	⇒ Réduire la consommation des ressources non renouvelables ; ⇒ Réduire la production de déchets ; ⇒ Réduire la production de déchets et de substances dangereuses pour la santé ; ⇒ Diminuer l'utilisation de substances dangereuses pour la santé	⇒ Incitation des services à réduire la consommation des consommables (Promotion de l'impression utile) ; ⇒ Réglage en recto-verso par défaut des matériels d'impression ; Développement de l'implantation d'appareils multifonctions en substitution aux imprimantes locales ; Formation des agents à leur bonne utilisation ; ⇒ Mise en réseau des copieurs et imprimantes pour réduire leur nombre avec une exemplarité forte venant de la hiérarchie ; ⇒ Restriction du nombre d'imprimantes individuelles par le non-remplacement des imprimantes usagées ; ⇒ Cartouches : marché ou lot mutualisé interministériel confié à une structure employant une majorité de personnes handicapées.	⇒ 1a) = Nombre d'imprimantes et de copieurs / Nombre de postes informatiques ; ⇒ 1b) = Nombre d'imprimantes et de copieurs achetés ou loués dans l'année / Nombre de postes informatiques achetés ou loués dans l'année ; ⇒ 1c) = Nombre d'imprimantes individuelles / Nombre total d'imprimantes ; ⇒ 1d) = Nombre d'imprimantes individuelles achetées ou louées dans l'année / Nombre total d'imprimantes et de copieurs achetés ou loués dans l'année
N°3 Papier	⇒ Généraliser l'usage du papier écoresponsable ⇒ Limiter la consommation de papier des agents ⇒ Limiter les déchets des administrations.	⇒ Encourager les agents à imprimer recto-verso et régler en recto-verso par défaut le matériel d'impression ⇒ Communiquer sur le nombre de ramettes consommées annuellement par agent et sur les exemples de réduction de cette consommation ⇒ Recourir à la dématérialisation des échanges ⇒ Sensibiliser et former les agents à la culture du travail dématérialisé et à l'archivage électronique	2a = nombre de ramettes de papier à copier et de papier à graphique blanc aux formats A4 et A3 achetées par an et par agent.

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
		⇒ Mettre en place des systèmes de collecte sélective et mobiliser les agents pour un tri efficace des papiers usagés en vue de leur recyclage ⇒ Favoriser la massification des achats afin d'éviter les livraisons trop fréquentes et de faible quantités de papier qui engendrent des émissions de CO2 inutiles.	
N°4 Fournitures de bureau	⇒ Limiter la consommation des ressources non renouvelables, des déchets produits par les administrations ⇒ Améliorer la santé des utilisateurs	⇒ Réduire le volume de consommations de fournitures ⇒ Recenser les besoins et identifier l'offre écologique correspondante ⇒ Organiser la commande de fourniture afin de privilégier les fournitures éco-responsables ⇒ Regrouper les commandes ⇒ Favoriser le recyclage des fournitures de bureau ⇒ Supprimer les accès libres aux stocks ⇒ Gestion ajustée des stocks ⇒ Définir un montant moyen de besoin par agent et communiquer sur la dépense annuelle moyenne par agent ⇒ Concertation avec les utilisateurs (groupes utilisateurs) sur les attentes et les réponses durables en les sensibilisant à l'intérêt de la standardisation des commandes	Pas d'indicateur prioritaire retenu
N°5 Alimentation	⇒ Réduire les impacts environnementaux de la consommation de denrées et produits alimentaires ⇒ Acheter des produits issus des modes de production respectueux de l'environnement	⇒ Diffuser auprès des services d'achat la circulaire du Premier ministre du 2 mai 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective ⇒ Cibler prioritairement les produits certifiés agriculture biologique présentant les surcoûts les plus faibles (fruits et légumes de saison, pain et produits à base de céréales). ⇒ Favoriser le groupement de commandes. ⇒ Instruction de chaque ministre à son cuisinier, au directeur compétent (restauration collective, distribution automatique) et aux autres directeurs (réceptions, conférences) pour introduire dans les	3a = Valeur des denrées et produits alimentaires certifiés agriculture biologique achetés/Valeur totale des denrées et produits alimentaires achetés

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
		cahiers des charges une part déterminée et croissante de denrées et produits alimentaires certifiés agriculture biologique ⇒ Création d'un groupe de suivi, de veille (15) et de coordination avec les professionnels et les associations de consommateurs pour améliorer la connaissance de l'offre et des pratiques, favoriser le dialogue entre producteurs et acheteurs, profiter des travaux menés par les partenaires.	
N°6 **Vêtements**	⇒ Responsabiliser les acheteurs publics de vêtements ⇒ Réduire les impacts et les risques liés aux produits élaborés dans les conditions peu respectueuses de l'environnement et des droits fondamentaux de la personne au travail	⇒ Diffuser auprès des services d'achat le Guide de l'achat public durable. Achat de vêtements (19). ⇒ Fixer des exigences environnementales, sociales ou de traçabilité (voir plus haut Objectifs). ⇒ Exclure des contrats d'entretien et de location-entretien, l'utilisation des produits lessiviels contenant du phosphate.	Pas d'indicateur prioritaire retenu.
N°7 **Mobilier**	⇒ Réduire les impacts environnementaux de l'achat de mobilier, notamment sur les forêts ⇒ Favoriser la fourniture de mobilier écolabélisé	⇒ Diffuser auprès des services d'achat la circulaire du Premier ministre du 5 avril 2005 sur les moyens à mettre œuvre dans les marchés publics de bois et de ses produits dérivés pour promouvoir la gestion durable des forêts et la notice d'information sur les outils permettant de promouvoir la gestion durable des forêts dans les marchés publics de bois et produits dérivés.	Pas d'indicateur prioritaire retenu.
N°8 **Bois et produits dérivés**	⇒ Favoriser une gestion durable des forêts en luttant contre l'exploitation illégale et le commerce lié et réduire les impacts économiques, sociaux et environnementaux de la déforestation	⇒ Diffuser auprès des services d'achat la circulaire du Premier ministre du 5 avril 2005 sur les moyens à mettre œuvre dans les marchés publics de bois et de ses produits dérivés pour promouvoir la gestion durable des forêts, la notice d'information sur les outils permettant de promouvoir la gestion durable des forêts dans les marchés publics de bois et produits dérivés et le Guide de l'achat public écoresponsable. Le bois, matériau de construction. ⇒ Promouvoir le bois dans la construction. ⇒ Développer l'utilisation du bois comme source d'énergie (installations de production de chaleur).	⇒ 4a = Part (en valeur) des produits disposant d'un certificat attestant l'origine légale des bois ou la gestion durable des forêts dans les achats annuels de produits bois réalisés par les services de l'Etat et de ses établissements publics.

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
		⇒ Charte professionnelle de l'achat et de la vente responsables de bois (association Le Commerce du bois).	
N°9 Nettoyage de locaux	⇒ Réduire les impacts du nettoyage des bureaux, notamment sur les milieux aquatiques et le volume des déchets d'emballage, en développant l'usage des produits de nettoyage écolabellisés et en recourant à des prestations socio responsables.	⇒ Accroitre la part des produits écolabellisés dans les achats de produits et de prestations de nettoyage ⇒ Fixer des caractéristiques au moins équivalentes à celles de l'écolabel européen dans les achats de produits et de prestations de nettoyage. ⇒ Systématiser les clauses d'insertion pour les nouveaux contrats de prestations de nettoyage ou pour les contrats d'extension. ⇒ Adapter les horaires de travail afin d'éviter qu'ils se situent exclusivement en dehors des horaires d'activité des bureaux (tôt le matin et tard le soir)	⇒ La circulaire ne prévoit pas d'indicateur prioritaire.
N°10 Gestion des déchets	⇒ Réduire la quantité des déchets produits ⇒ Diminuer les impacts environnementaux liés à la gestion des déchets par leur valorisation ou leur recyclage. ⇒ Systématiser la réflexion préalable à la prise en compte de la fin de vie des produits dès l'étape de l'achat public.	⇒ Mutualiser, au niveau interministériel, les prestations en matière de recyclage des déchets. ⇒ Confier (pilote : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire) à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) une étude de caractérisation et de métrologie du gisement des déchets de l'Etat. ⇒ Utiliser systématiquement le marché interministériel porté par l'UGAP pour pourvoir à l'élimination de l'ensemble des DEEE des services de l'Etat (voir, ci-dessous, Dispositions particulières à certains déchets).	⇒ 5a = Quantité annuelle moyenne de déchets produits par agent. ⇒ Tonnage papier/cartons ⇒ Tonnage DIB ⇒ Autres déchets : piles ? DEEE ? Déchets Verts ? ⇒ 5b = Quantité de papiers blancs recyclés dans l'année / Quantité de papiers blancs achetés dans l'année
N°11 Espaces verts et non bâtis	⇒ Diminuer le impacts environnementaux liés aux espaces verts et non bâtis ⇒ Contribuer à la lutte contre l'accroissement des surfaces artificialisées ⇒ Favoriser des services d'entretien socio responsables	⇒ Intégration d'une clause spécifique dans le marché d'entretien des espaces verts pour s'assurer que le prestataire retenu utilise des produits conformes à l'écolabel européen dans des quantités adaptées au plus juste aux besoins ⇒ Limiter le recours aux produits phytosanitaires et différencier l'entretien en fonction des espaces.	⇒ Quantité annuelle moyenne d'engrais en kg par m2 d'espaces verts

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
N°12 Voitures particulières	⇒ Réduire les émissions unitaires de gaz carbonique (CO2) et des autres polluants tels les oxydes d'azote (NOX), les hydrocarbures autres que le méthane (HCNM) et les particules ainsi que la consommation en énergie des voitures particulières des administrations et des établissements publics administratifs (hors véhicules techniques).	⇒ Accélérer l'aliénation des véhicules les plus anciens et les plus polluants. ⇒ Achat de véhicules rejetant moins de 120g/CO2/km. ⇒ Sensibiliser le personnel aux questions d'émissions de gaz à effet de serre liées à l'usage des véhicules.	⇒ taux moyen des émissions de CO2 (en g/km) des voitures particulières achetées dans l'année. ⇒ taux moyen des émissions de CO2 (en g/km) du stock annuel de voitures particulières utilisées.
N°13 Formation et sensibilisation à l'éco-conduite	⇒ Inciter les agents de l'Etat à adopter une conduite automobile économe en énergie susceptible de générer un minimum de 10% de gain en carburant ⇒ Diminuer les émissions polluantes ⇒ Améliorer la sécurité routière	⇒ Formation de formateurs ⇒ Former en priorité les conducteurs automobiles professionnels ⇒ Encourager les agents à se former à l'éco-conduite ⇒ Généraliser la formation auprès des agents ⇒ Acquérir des écoGyseur pour assurer les formations à l'éco-conduite ⇒ Accompagner la délivrance des autorisations de conduire d'une invitation à suivre la formation éco-conduite	⇒ Le nombre d'agents formés par an ⇒ Le nombre de formateurs formés
N°14 Déplacements	⇒ Réduire les émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements des agents ⇒ Améliorer les conditions de travail des agents par une meilleure gestion du temps	⇒ Réaliser des bilans annuels économiques et environnementaux sur le poste déplacement ⇒ Réaliser des plans de déplacement d'administration par site ⇒ Limiter les déplacements professionnels des agents par des solutions alternatives : technologies internet, téléphone et messagerie pour travailler à distance, audio et visio-conférences pour l'organisation de réunions. ⇒ Pour les déplacements indispensables : avoir recours au train au lieu des véhicules de service, encourager les déplacements en transports en commun et à vélo pour les déplacements de courte distance, favoriser le co-voiturage. ⇒ Pour les déplacements domicile-travail : Inciter à l'utilisation de moyens de déplacement respectueux de l'environnement : transport en commun, covoiturage (ex création d'un site).	⇒ Nombre de plans de déplacement réalisés dans l'année ⇒ Quantité de CO2 moyenne par agent rejetée dans les déplacements aériens ⇒ Quantité de CO2 moyenne par agent rejetée par mode de déplacements

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
		⇒ Sensibiliser les agents aux questions d'émissions de gaz à effet de serre liées à l'emploi de véhicules notamment lors de la semaine du développement durable ou de la mobilité. ⇒ Développer les télé-activités et notamment le télétravail à domicile.	
N°15 **15a** **Energie**	⇒ Réduire la consommation des énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre.	⇒ Connaître, suivre et piloter les consommations, les dépenses et les émissions de CO2 par énergie utilisée et par bâtiment. ⇒ Mettre en place un outil expert en fluides et mettre en cohérence cet outil avec une base de données de gestion patrimoniale, en capitalisant es expériences déjà acquises. ⇒ Optimiser les contrats de gaz et d'électricité en fonction des profils de consommation. ⇒ Optimiser les contrats de chauffage (intégrer une clause d'efficacité énergétique dans les cahiers des charges). ⇒ Développer la réflexion sur l'externalisation de la gestion des fluides pour un ou plusieurs bâtiments. ⇒ Augmenter la part des énergies renouvelables. ⇒ Lancer des campagnes d'information à destination des utilisateurs. ⇒ Etablir un bilan énergétique et une typologie des bâtiments à enjeu énergétique. ⇒ Réaliser des diagnostics énergétiques pour définir les préconisations en matière d'économies d'énergie.	⇒ 10a = Consommation annuelle moyenne d'électricité en kWh par agent. ⇒ 10b = Consommation annuelle moyenne de gaz en kWh par agent. ⇒ 10g = Consommation annuelle moyenne d'énergie en kWh par agent.
N°15 **15b Eau**	⇒ Réduire la consommation d'eau	⇒ Lancer des campagnes d'information à destination des utilisateurs : sensibilisation à la nécessité de préserver les ressources non renouvelables. ⇒ Mettre en place des équipements permettant d'économiser l'eau (chasses d'eau économiques, robinets mitigeurs…). ⇒ Limiter et optimiser l'arrosage des espaces verts. ⇒ Mettre en place des récupérateurs d'eau pluviale pour l'arrosage des espaces verts ou le nettoyage du parc automobile.	⇒ 10h = Consommation annuelle moyenne en m3 par agent.

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
		⇒ Entretenir les tuyauteries et les robinetteries pour mieux prévenir les risques de fuites et ainsi éviter des consommations et dépenses inutiles. ⇒ Installer des compteurs d'eau séparés afin de mieux suivre les consommations.	
N°16 Eclairage	⇒ Réduire les consommations des énergies émettrices de gaz à effet de serre en réduisant notamment les consommations énergétiques liées à l'éclairage artificiel.	⇒ Proscrire l'achat de lampes à incandescence. ⇒ Installer des dispositifs d'extinction automatique de l'éclairage. ⇒ Elaborer et diffuser de moyens de sensibilisation des agents (éco-gestes). ⇒ Supprimer les lampadaires allogènes dans les bureaux. ⇒ Généraliser l'achat de lampes à basse consommation. ⇒ Acheter des sources lumineuses d'une efficacité lumineuse supérieure ou égale à 65 lm/W.	⇒ Il n'y a pas d'indicateur retenu dans la circulaire du premier ministre du 3 décembre 2008. Cependant on pourrait envisager un indicateur tel qu'un taux de sources lumineuses basse consommation.
N°17 Bilan des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre	⇒ Réduire les émissions de gaz à effet de serre engendrées par les bâtiments publics, les activités et tous les biens et services consommés par les services de l'Etat et ses établissements publics administratifs	⇒ Généraliser la réalisation du bilan carbone® à toutes les administrations et réaliser des diagnostics énergétiques dans tous les bâtiments ⇒ Cibler les postes les plus émetteurs de GES ; ⇒ Evaluer la pertinence et l'efficience des mesures permettant d'optimiser l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre recherché ; ⇒ Etablir un programme de rénovation des bâtiments ciblés, à l'échéance de 5 ans. ⇒ Mettre en place une stratégie de communication pour sensibiliser les agents à l'éco responsabilité ; ⇒ Elaborer un plan de déplacement entreprise (PDE).	⇒ 11a1) part des administrations ayant réalisé un bilan carbone ⇒ 11a2) part des bâtiments diagnostiqués par rapport au nombre total des bâtiments concernés ⇒ 11b) nombre des bâtiments couverts par un plan d'actions ⇒ 11c) pourcentage de réduction des émissions de GES en TeqC/an, résultant de la mise en oeuvre des plans d'actions existants.
N°18 Formation au développement durable et à l'achat public durable	⇒ Promouvoir chez l'ensemble des agents de la fonction publique, une culture partagée du développement durable et de l'achat public durable. ⇒ Développer les compétences professionnelles des acheteurs pour une	⇒ Organiser des formations ⇒ S'appuyer sur le réseau des acheteurs (recueil de besoins, échanges de bonnes pratiques) ⇒ Intégrer le développement durable dans la politique de formation des acheteurs sous l'égide de la structure responsable des achats de l'Etat	⇒ Nombre de jours de formation-sensibilisation au développement durable suivis sur les trois dernières années ⇒ Nombre de jours de formation à l'achat public durable suivis

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
	meilleure prise en compte du développement durable dans l'achat publics. Créer des cycles approfondis de formation initiale pour les agents chargés des achats généraux ou métiers. ⇒ Sensibiliser les prescripteurs et techniciens au développement durable et aux enjeux de l'achat publique durable.	⇒ Intégrer l'expression des besoins en formation au développement durable dans l'évaluation annuelle des agents.	
N°19 **Achats socialement responsables**	Objectif 19.1 : Développer l'utilisation, par tous les acheteurs publics, des clauses sociales du Code des Marchés Publics permettant l'insertion des personnes éloignées de l'emploi (jeunes, seniors, chômeurs, personnes handicapées, personnes issues de l'immigration, les moins diplômés...). Objectif 19.2 : Développer les exigences d'achats éthiques (respectueux du droit du travail et des conditions de travail), pour faire progresser partout les droits sociaux fondamentaux, et d'achats équitables, pour mieux rémunérer les producteurs désavantagés situés dans des pays en développement.	⇒ Systématiser l'information auprès des publics concernés (acheteurs, techniciens, décideurs) sur les clauses sociales, leur intérêt et le mode opératoire le plus approprié (définition du nombre d'heures de main-d'oeuvre, groupement de structures en capacité de répondre, etc.) ; ⇒ Faire appel à des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) : Entreprises d'Insertion (EI), Associations Intermédiaires (AI), Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI), Groupements Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ), Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) ; ⇒ Diffuser auprès des services les guides pratiques et juridiques de l'Observatoire économique de l'achat public et d'Alliance Ville Emploi ; ⇒ Rendre obligatoire la justification d'une éventuelle non-utilisation des clauses sociales dans tout marché public comportant une part significative de main d'oeuvre lors de l'établissement de la demande d'accord préalable à la passation d'un marché ; ⇒ Communiquer sur les exemples de bonnes pratiques via l'intranet.	1 13a = Nombre de marchés notifiés intégrant une clause sociale au titre de l'article 14 du code des marchés publics / nombre total de marchés notifiés 2 13b = Montant des marchés notifiés intégrant une clause sociale au titre de l'article 14 du code des marchés publics / montant total des marchés notifiés 3 13c = Nombre de salariés en insertion par l'activité économique du fait d'une clause d'insertion au titre de l'article 14 du code des marchés publics 4 13d = Nombre de lots ou de marchés notifiés intégrant une clause de réservation au titre de l'article 15 du code des marchés publics / nombre total de marchés notifiés 5 13e = Montant des lots ou des marchés notifiés réservés au titre de l'article 15 du code des marchés publics / montant total des marchés notifiés.

Les fiches-actions de la démarche Administration exemplaire (1/9)			
Fiches actions	**Objectifs**	**Moyens d'actions**	**Indicateurs de réussite ou de performance**
N°20 Responsabilité sociale de l'Etat	⇒ Employer des travailleurs handicapés : La totalité des employeurs publics doivent employer au moins 6 %de travailleurs handicapés (loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des personnes) ⇒ Favoriser la diversité dans l'accès à l'emploi public ⇒ Mettre en place des dispositifs pour assurer le reclassement et le maintien dans l'emploi des agents reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions notamment via l'aménagement de leur poste de travail ou par le changement d'emploi ou de corps par reclassement.	⇒ Favoriser l'accès à l'emploi des travailleurs handicapés : Intégrer l'emploi des travailleurs handicapés dans le volet GPRH, recruter des travailleurs handicapés pour atteindre les 6 % requis. ⇒ Maintenir dans l'emploi les agents en situation de handicap : En favorisant la prévention et l'identification des agents en situation de handicap, en proposant un soutien et un accompagnement à chaque agent en situation de handicap. ⇒ Sensibiliser, communiquer et informer sur le handicap ⇒ Nommer une personne ressource handicap régional et établir un plan d'action régional relatif au recrutement, à l'insertion, au maintien dans l'emploi et au reclassement des travailleurs handicapés	⇒ Nombre de travailleurs handicapés recrutés ⇒ Montant des crédits FIPHFP mobilisés ⇒ Nombre de journées d'information ou de sensibilisation

Sources : adapté des Annexes de la Circulaire 5451 SG du 11 mars 2010 (Commissariat général au développement durable)

1.3. Le fond Etat exemplaire

La circulaire 5351 SG du 3 décembre 2008 s'accompagne d'un outil incitatif financier : le Fonds Etat Exemplaire. Il est accompagné de 33 indicateurs de réussite et d'un dispositif financier bonus-malus qui *« Constitue une incitation puissante afin que les ministères mettent en œuvre rapidement des politiques et intègrent le plan administration exemplaire dans leur mode de fonctionnement »* circulaire 5451 SG du 11 mars 2010 relative au dispositif financier accompagnant la mise en œuvre des plans administration exemplaire – indicateurs 2012[19], en complément à la circulaire 5351 SG du 03 décembre 2008.

1.3.1. Le dispositif bonus-malus

Ce dispositif bonus-malus est adossé d'un fonds **de 100millions d'euros** correspondant au gel en début d'année d'environ 1% des crédits de fonctionnement correspondant aux achats courants de chaque ministère. Il est géré par la direction du budget - sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la Réforme de l'État en association avec les services de la délégation interministérielle au développement durable et particulièrement le commissariat général au développement durable. Pour évaluer la part qui lui est redistribuée, chaque ministère doit, chaque année, produire un bilan Plan administration exemplaire qu'il envoie Commissariat général au développement durable. Selon le nombre d'indicateurs de réussite qu'il satisfait, le ministère récupère ou non une quote-part du fonds de 100 millions. Le schéma 5 suivant décrit la constitution et le mode de fonctionnement du Fonds Etat exemplaire[20] .

[19] Cf. Annexes générales 4 – Textes juridiques relatifs au Plan administration exemplaire : circulaire 5451 SG du 11 mars 2010 relative au dispositif financier accompagnant la mise en œuvre des plans administration exemplaire – indicateurs 2012.
[20] Cf. Circulaire 5451/SG du 11 mars 2010

Schéma 5 : Constitution et mode de fonctionnement du Fonds Etat exemplaire (sources : CGDD).

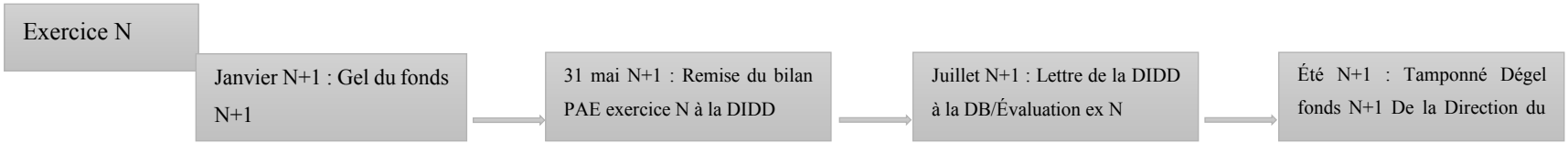
Le Fonds Etat Exemplaire fonctionne de manière calendaire. Si l'on prend, par exemple, la mise en œuvre et la présentation du bilan PAE de l'année N :

⇒ En janvier de l'année N+1, le fond Etat exemplaire pour l'année N est gelé

⇒ Au 31 mai de l'année N+1, les ministères remettent leur bilan PAE au commissariat général au développement durable pour l'évaluation des actions durables des ministères sur la base des indicateurs, et sur approbation par la déléguée interministérielle au développement durable

⇒ En juillet de l'année N+1, la déléguée interministérielle au développement durable transmet une lettre à la direction du budget pour évaluation et approbation de l'exercice N

⇒ Courant de l'été de l'année N+1 : la direction du budget adresse une lettre aux ministères leur signifiant du montant et de la procédure de dégel des fonds, en fonction des résultats des bilans P.A.E.



La redistribution des fonds s'effectue selon les résultats des bilans P.A.E. (à l'appréciation des critères d'évaluation mis en place par PAE). Les ministères récupèreront leur fonds selon un système de quote-part présenté ci-après :

⇒ Soit le ministère atteint le nombre minimal d'indicateurs assignés : alors dans ce cas, se produit pour lui le cas suivant :

⇒ Soit le ministère n'atteint pas le nombre minimal d'indicateurs :

Le principe de compétition maximale et la formule de redistribution des fonds entre les ministères.

Pour la part de fonds à répartir selon la formule de « compétition maximale », le versement annuel Vm obtenu par un ministère s'établit de la manière suivante :

⇒ Si le ministère n'atteint pas le nombre minimal d'indicateurs à satisfaire : Vm = 0 ;

⇒ Si le nombre atteint le nombre minimal d'indicateurs à satisfaire alors la formule suivante s'applique : $Vm = F\times [Cm\times Xm/\Sigma(Ci\times Xi)]$ avec :

Ci : la cotisation annuelle du ministère I qui a atteint le nombre minimal d'indicateurs à satisfaire ;

Xi : le nombre d'indicateurs à satisfaire par le ministère I qui a atteint le nombre minimal d'indicateurs à satisfaire ;

Cm : la cotisation du ministère m pour lequel on calcule le montant Vm ;

Xm : le nombre d'indicateurs satisfaits par le ministère m pour lequel on calcule le montant Vm ;

F : le montant du fonds à répartir.

Précisions.

La formule de compétition s'applique à l'année N+1 pour un exercice portant sur l'année N :

⇒ À la seconde moitié de la quote-part des ministères qui ont validé le nombre minimal d'indicateurs, fixé pour l'exercice N (la première moitié est systématiquement redistribuée) ;

⇒ À la première moitié de la quote-part des ministères qui n'ont pas atteint le nombre minimal d'indicateurs lors de l'exercice N ;

La seconde moitié de la quote-part des ministères qui n'ont pas atteint le nombre minimal d'indicateurs lors de l'exercice N, et qui n'ont pas prouvé leur progression au 31 décembre de l'année.

1.3.2. Les indicateurs de réussite

L'exemplarité des ministères est évaluée à partir des indicateurs de réussite. Et pour récupérer une quote-part, les ministères doivent satisfaire un nombre minimal d'indicateurs. Depuis 2008, les indicateurs sont de plus en plus sévères.

Tableau 26 : Les indicateurs de réussite du Plan administration exemplaire 2008 à 2014

Thématiques	Indicateurs
PAE	Rédaction d'un PAE
Bâtiments et énergie	Taux de lancement d'audits énergétiques
	Définir un plan d'action faisant suite aux audits énergétiques lancés en 2009 et 2010
	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)
	Consommation d'eau en m3 arrêtée au 31 décembre 2012 (AC)
	Renseigner la quantité consommée des fluides énergétiques correspondant aux comptes PCE suivants : 60622, 60623, 60624, 60626, 60628
Transports et déplacement	Véhicules : 130 g C02/ km dérogation de 20%
	Taux de voitures particulières > plafond 130 ou 125g CO2/km
	Taux de voitures particulières > plafond 120g CO2/km
	Part des conducteurs professionnels ayant bénéficié d'une formation à l'éco conduite
	Taux de véhicules électriques ou hybrides loués ou achetés
	Création d'un dispositif de mesure des km parcourus en avion
	Nb de salles de réunions équipées d'un système de visioconférence
	Mesure du kilométrage parcouru en avion
	Nombre de grands rouleurs formés à l'éco conduite
Achats	Nb de ramettes de papier/agent
	Nb de copieurs et d'imprimantes achetés ou loués
	Nombre de copieurs et d'imprimantes en stock par agent
	Nombre par agent de copieurs, d'imprimantes réseau et d'imprimantes individuelles en stock
Communication	Mener une action de communication sur l'Etat Exemplaire dans le ministère
Formation	Introduire une sensibilisation DD en formation

	Part agents A et A+ bénéficiant d'une sensibilisation DD
	Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique
	Existence d'un module de formation ou de sensibilisation au développement durable
Responsabilité sociale	Nombre de marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14) ou de recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés (article 15)
	Valeur totale des clauses sociales ou Montant cumulé des marchés comportant une clause sociale rapporté au montant total des marchés
	Montant et nb des marchés d'achat courant comportant une clause sociale rapporté au montant des achats courants
	Nombre d'heures d'insertion prévues dans les marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14)
	Valeur des dépenses réalisées en faisant appel aux structures employant une majorité de personnes handicap.es (article 15 du code des marchés publics)
	Femmes accédant aux postes de responsabilité.
Déchets	Proportion de sites ou services ayant mis en place un dispositif de collecte et de gestion des déchets de papier
Alimentation	Valeur des denr.es et produits alimentaires certifiés agriculture biologique achetés / valeur totale des denr.es et produits alimentaires achetés

Sources : Commissariat général au développement durable

Tableau 27 : Les indicateurs de performance du Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020

0. Procédure	1. Assurer le suivi du plan d'action interministériel d'administration exemplaire (indicateur calculé par le CGDD)
1 Économie d'énergie	2. Connaître les émissions de gaz à effet de serre pour les maîtriser
	3. Connaître la consommation d'énergie pour améliorer la performance énergétique des bâtiments
2- Mobilité durable	4. Acheter ou utiliser des véhicules propres
	5. Développer l'éco-conduite
3-. Économie de ressources et réduction des déchets	6. Limiter les déchets et promouvoir le recyclage
	7. Politique de maîtrise de la consommation de papier
	8. Optimiser les consommations d'eau
5- Préserver la biodiversité	9. Développer l'alimentation biologique
	10 Préserver la qualité et la biodiversité des espaces verts et non bâtis
6. Responsabilité sociale de l'État	11. Disposition sociale dans les marchés publics
	12. Clause Jeunes décrochés
Un socle de dix indicateurs interministériels Etat exemplaire ont été retenus pour évaluer le PMAE. Ces indicateurs ont vocation à être complétés au niveau du ministère et /ou de chaque structure autonome par des indicateurs propres définis selon les spécificités de chaque entité et son degré de maturité.	

Sources : Commissariat général au développement durable

II. L’analyse des outils incitatifs financiers et non financiers du Plan administration exemplaire (PAE) et du Plan ministériel administration exemplaire (PMAE)

Les outils incitatifs financiers et non financiers montrent que les objectifs de développement durable dans les organisations publiques telle que élaborés dans la stratégie nationale de développement durable sont traduits en finalités à atteindre avec des objectifs essentiellement chiffrés, définis par les indicateurs de réussite du Fonds Etat Exemplaire et le dispositif bonus-malus. Le FEE décrit une tendance au chiffrage et à la montée en puissance des indicateurs de réussite, une approche par objectifs, une démarche autocentrée sur le fonctionnement des organisations publiques, une tendance à la mutualisation et à la rationalisation des dépenses publiques, un pilotage rationnel centralisé sur les achats publics.

1. Des indicateurs de réussite et/ou de performance et la montée en puissance des objectifs

Les objectifs chiffrés à atteindre définis dans les fiches-actions de la démarche administration exemplaire et fiches-produits du Plan National d'Action "Achat Public Durable » sont de plus en plus sévères depuis 2008 comme le montrent les indicateurs de réussite et/ou de performance et leur montée en puissance présentés ci-dessus.

Tableau 28 : Les indicateurs de réussite et la montée en puissance des objectifs du Plan administration exemplaire

Les indicateurs de réussite et leur montée en puissance des objectifs du PAE												
Thématiques	**Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6**		**Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8**			**Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11**			**Indicateurs 2012, (2013 ?, 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11**		
	Indicateurs	**Réussite**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**
PAE	Rédaction d'un PAE	Transmis au 31/03/2009	PAE – Bilan annuel	Transmis au 31/05/2011	Non transmis au 31/05/2011	PAE – Bilan annuel	Transmis au 31/05/2012,	Non transmis au 31/05/2012	Bilan annuel du PAE	Transmis au 31 mai	Non transmis au 31 mai
Bâtiments et énergie	Taux de lancement d'audits énergétiques	Supérieur ou égal 40%	Taux de lancement d'audits énergétiques	100%	< 100%				Définir un plan d'action faisant suite aux audits énergétiques lancés en 2009 et 2010	Transmis	Non transmis
	Outil expert de suivi des fluides	Mis en service ou Commandé au 31/12/09							Proportions de sites ou services ayant mis en place un dispositif de collecte et de gestion des déchets papier		
	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)	Valeur à renseigner	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)	Inférieur ou égal à 0,9 x la valeur 2009	> 0,9%	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)	Inférieur ou égal à 0,87 x la valeur 2009	> 0,87 x la valeur 2009	Consommation d'eau en m3 arrêtée au 31 décembre 2012 (AC)	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
						Quantité consommée des fluides des comptes PCE (606212, 60213,60214, 60217,60218)	Valeur renseignée	Valeur non enseignée	Renseigner la quantité consommée des fluides énergétiques correspondant aux comptes PCE suivants : 60622, 60623, 60624, 60626, 60628 arrêté au 31 décembre AC – (outil expert)	Sup. 0,97 x V11	Inf. ou égale 0,97 x V11

Les indicateurs de réussite et leur montée en puissance des objectifs du PAE											
Thématiques	**Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6**		**Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8**			**Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11**			**Indicateurs 2012, (2013 ?, 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11**		
	Indicateurs	**Réussite**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**
Transports et déplacement	Véhicules	130 g C02/ km dérogation de 20%	Taux de voitures particulières > plafond 130 ou 125g CO2/km	Inférieur ou égal à 15%	Supérieur à 15%	Taux de voitures particulières > plafond 120g CO2/km	Inférieur ou égal à 15%	Supérieur à 15%	Taux de voitures particulières > plafond 120g CO2/km	Inf. ou égal 5%	Sup. 5 %
						Part des conducteurs professionnels ayant bénéficié d'une formation à l'éco conduite	Supérieur ou égal à 50%	Inférieur à 50%	Part des conducteurs professionnels ayant bénéficié d'une formation à l'éco conduite	= 100 %	< 100 %
									Taux de véhicules électriques ou hybrides loués ou achetés	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
						Création d'un dispositif de mesure des km parcourus en avion	Oui	Non	Mesure du kilométrage parcouru en avion	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
						Nb de salles de réunions équipées d'un système de visioconférence	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Nb de salles de réunions équipées d'un système de visioconférence	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
									Nombre de grands rouleurs formés à l'éco conduite	Valeur renseignée	Valeur non renseignée

Les indicateurs de réussite et leur montée en puissance des objectifs du PAE											
Thématiques	**Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6**		**Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8**			**Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11**			**Indicateurs 2012, (2013 ?, 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11**		
	Indicateurs	**Réussite**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**
Achats	Nb de ramettes de papier/agent	Valeur à renseigner	Nb de ramettes de papier/agent	Inférieur ou égal 0,8 x la valeur 2009	> 0,8 x la valeur 2009	Nb de ramettes de papier/ agent	Inf. ou égal 0,6 x la valeur 2009	>0,6 x la valeur 2009	Nombre par agent de ramettes de papier à copier et de papier graphique blanc aux formats A4 et A3 achetés en année N, arr.t. au 31 décembre N-1 AC Soit les administrations excluent le papier destiné à la reprographie dans leur périmètre et doivent réduire leur achat de 50 % Soit les administrations incluent le papier destiné à la reprographie dans leur périmètre et doivent réduire leur achat de 45 % (Périmètre constant)	Inf. ou égal 0,5 x V09 ou inf. 12 (inf. ou égal 0,5 x Vref07) Ou Inf. ou égal 0,55 x V09 ou inf. 13,2 (inf. ou égal 0,55 x Vref07)	Sup. 0,5 x V09 et sup. 12 (sup. 0,5 x moy. Vref07) ou 0,55 x V09 et sup. 13,2 (sup. 0,55 x Vref07)
	Nb de copieurs et d'imprimantes achetés ou loués en 2009 (flux)	Valeur à renseigner	Nombre de copieurs et d'imprimantes en stock par agent	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Nombre de copieurs et d'imprimantes en stock par agent	£0,9 x la valeur 2010	> 0,9 x la valeur 2010	Nombre par agent de copieurs, d'imprimantes réseau et d'imprimantes individuelles en stock au 31 décembre 2012 AC	Sup. 0,8 x V10	Inf. ou égal 0,8 x V10
Communication			Mener une action de communication sur l'Etat Exemplaire dans le ministère	Au moins une action mise en œuvre	Aucune action Mise en œuvre						

Les indicateurs de réussite et leur montée en puissance des objectifs du PAE											
Thématiques	**Indicateurs 2009** **Nombre : 8** **Nombre minimal à satisfaire : 6**		**Indicateurs 2010** **Nombre : 11** **Nombre minimal à satisfaire : 8**			**Indicateurs 2011** **Nombre : 14** **Nombre minimal à satisfaire : 11**			**Indicateurs 2012, (2013 ?, 2014 ?) : 15+3** **Nombre : 18** **Nombre minimal à satisfaire : 11**		
	Indicateurs	**Réussite**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**
Formation			Introduire une sensibilisation DD en formation	Introduire une formation	Action non réalisée	Part agents A et A+ bénéficiant d'une sensibilisation DD	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Formation au DD renforcée		
			Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique	Supérieur ou égal à 1,1 x valeur 2010	< 1,1 x valeur 2010	Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique	> et = 1,15 V10 ou 8 %	< 1,15 V10 et 8 %
									Existence d'un module de formation ou de sensibilisation au développement durable	Existence	Non existence
Déchets									Proportion de sites ou services ayant mis en place un dispositif de collecte et de gestion des déchets de papier, arrêté au 31d.cembre AC + AD	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
Alimentation									Valeur des denrées et produits alimentaires certifiés agriculture biologique achetés / valeur totale des denr.es et produits alimentaires achetés	Valeur renseignée	Valeur non renseignée

Les indicateurs de réussite et leur montée en puissance des objectifs du PAE											
Thématiques	**Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6**		**Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8**			**Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11**			**Indicateurs 2012, (2013 ?, 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11**		
	Indicateurs	**Réussite**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**	**Indicateurs**	**Réussite**	**Echec**
Responsabilité sociale	Remise d'un bilan social	Transmission	Bilan social	Transmis au 31/12	Non transmis au 31/12	Bilan social	Transmis au 31/12	Transmis au 31/12	Remise d'un bilan social	Transmis	Non transmis
			Montant et nb des marchés d'achat courant comportant une clause sociale rapporté au montant des achats courants	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Valeur totale des clauses sociales ou Montant cumulé des marchés comportant une clause sociale rapporté au montant total des marchés	Supérieur ou égal 5% ou Supérieur ou égal 50%	<5% et < 50%	Nombre de marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14) ou de recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés (article 15), au cours de l'année 2012	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
									Nombre d'heures d'insertion prévues dans les marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14), en 2012 AC	> V11	< ou = V11
									Valeur des dépenses réalisées en faisant appel aux structures employant une majorité de personnes handicap.es (article 15 du code des marchés publics)	> V11	< ou = V11
									Femmes accédant aux postes de responsabilité.	Valeur renseignée	Valeur non renseignée

Sources :Circulaire 5451/SG du 11 mars 2010 ; Commissariat Général au Développement Durable

Tableau 29 : Les indicateurs de performance et la montée en puissance des objectifs du Plan ministériel administration exemplaire

Axes	*Thématiques*	*Objectifs*	*Nombre d'indicateurs*	*Indicateurs interministériels*
Axe 1	Réduire les émissions (BEGES)	1	2	1
	Economiser l'énergie dans le bâtiment	5	6	2
Axe 2	Optimiser la gestion du parc automobile	1	8	4
	Plans de mobilité des administrations	7	6	1
Axe 3	Economie des ressources	6	6	4
Axe 4	Préservation de la biodiversité	3	6	3
Axe 5	Accompagnement au changement	3	4	0
Axe 6	Gouvernance et pilotage	6	6	0
Axe 7	Achats responsables	4	6	1
Axe 8	Du Plan ministériel administration exemplaire vers la RSE	4	4	0
	Total	40	54	16
	Par rapport au PAE 2008-2014 : 109 données ou indicateurs		50%	

Sources : Commissariat général au développement durable, 2015

2. Une politique par objectifs

Les tableaux sur les indicateurs de réussite et la montée en puissance des objectifs met en évidence une approche essentiellement chiffrée avec, souvent des objectifs à atteindre qui consistent essentiellement à mesurer et réduire les consommations des ministères comme nous pouvons l'observer dans le tableau 30 suivant. Toutefois, l'objectif chiffré crée un paradoxe entre la démarche volontaire supposée du plan stratégique administration exemplaire et les objectifs des outils incitatifs financiers ou non financiers du fonds état exemplaire.

Tableau 30 : Objectifs chiffrés du PAE de 2008 à 2014

Thématiques	Indicateurs	Objectifs	Objectifs chiffrés
Bâtiments et énergie	Taux de lancement d'audits énergétiques	⇒ Audit énergétique ⇒ Réduire la consommation d'énergie ⇒ Réduire la consommation d'eau ⇒ Maitriser la consommation de fluides énergétiques ⇒ Réduire les émissions de gaz à effet de serre	Taux de lancement d'audits énergétiques
	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)		Réduire de 10% la consommation d'énergie
	Consommation d'eau en m3 arrêtée au 31 décembre 2012 (AC)		Réduire de 20% la consommation d'eau
	Renseigner la quantité consommée des fluides énergétiques correspondant aux comptes PCE suivants : 60622, 60623, 60624, 60626, 60628		Réduire les émissions de gaz à effet de serre
	Construction		Réaliser 20 % de nouvelles constructions de l'Etat devant répondre à la démarche Haute qualité environnementale (HQE) ou au label Haute performance énergétique (HPE) ou à une référence équivalente. Cette proportion est portée, à terme, à 50 %
			Réaliser obligatoirement la moitié des constructions avec des techniques éprouvées pour préserver l'environnement
Transports et déplacement	Véhicules : 130 g C02/ km dérogation de 20%	⇒ Diminuer la flotte de voitures particulières polluantes ⇒ Réduire les émissions de gaz à effet de serre ⇒ Réduire l'empreinte écologique	Réduire de 10 % les émissions de gaz à effet de serre pour la fonction transport des administrations
	Taux de voitures particulières > plafond 130 ou 125g CO2/km		
	Taux de voitures particulières > plafond 120g CO2/km		
	Part des conducteurs professionnels ayant bénéficié d'une formation à l'éco-conduite		Augmenter la part des conducteurs formés à l'éco-conduite
	Nombre de grands rouleurs formés à l'éco conduite		
	Taux de véhicules électriques ou hybrides loués ou achetés		Acheter ou louer 20 % de véhicules propres (véhicules d'intervention exclus) dont 5% de véhicules électriques ;
	Création d'un dispositif de mesure des km parcourus en avion		Mesurer les déplacements des agents en avion
	Nb de salles de réunions équipées d'un système de visioconférence		Nombre de salles équipés en visio-conférence

Déchets	Proportion de sites ou services ayant mis en place un dispositif de collecte et de gestion des déchets de papier	Caractériser le gisement des déchets des administrations Systématiser la prise en compte de la fin de vie des produits dès l'étape de l'achat public	Réaliser 60 % de taux de recyclage des papiers blancs
Alimentation	Valeur des denrées et produits alimentaires certifiés agriculture biologique achetés / valeur totale des denr.es et produits alimentaires achetés	Augmenter la part des produits alimentaires issus de l'agriculture biologique	
Achats	Nb de ramettes de papier/agent	⇒ Réduire le nombre d'imprimantes par agents et favoriser le recyclage ⇒ Introduire des critères environnementaux et sociétaux dans les passations de marchés publics	Réduire la consommation de papier par agent
	Nb de copieurs et d'imprimantes achetés ou loués		Réduire les copieurs et imprimantes individuels Mutualiser les copieurs et les imprimantes
	Nombre de copieurs et d'imprimantes en stock par agent		
	Nombre par agent de copieurs, d'imprimantes réseau et d'imprimantes individuelles en stock		
Communication	Mener une action de communication sur l'Etat Exemplaire dans le ministère	Mise en place d'un nouveau mode de communication entre les agents	
Formation	Introduire une sensibilisation DD en formation		Nombre de modules de formation sur le développement durable
	Part agents A et A+ bénéficiant d'une sensibilisation DD		Nombre d'agents (A, A+) formés au développement durable
	Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique		Nombre de jours de formation à l'achat public durable
	Existence d'un module de formation ou de sensibilisation au développement durable		A renseigner
Responsabilité sociale	Nombre de marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14) ou de recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés (article 15)	Objectifs chiffrés de cohésion sociale : handicap, parité, diversité, non-discrimination	Valeurs à renseigner
	Valeur totale des clauses sociales ou Montant cumulé des marchés comportant une clause sociale rapporté au montant total des marchés		
	Montant et nb des marchés d'achat courant comportant une clause sociale rapporté au montant des achats courants		

	Nombre d'heures d'insertion prévues dans les marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14)		
	Valeur des dépenses réalisées en faisant appel aux structures employant une majorité de personnes handicap.es (article 15 du code des marchés publics)		
	Femmes accédant aux postes de responsabilité.		

Sources : Circualire 5351/SG ; Circulaire 5451/SG et circulaires en complément ; Rapport du Commissariat Général au Développement Durable

Tableau 31 : Des objectifs chiffrés du Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020

Indicateurs	Objectifs	Cibles	Indicateurs de suivi
Économie d'énergie	Connaître les émissions de gaz à effet de serre pour les maîtriser	Taux des bilans de gaz à effet de serre attestant d'une baisse des émissions sur les périmètres obligatoires 1 et 2	Nombre de bilan GES réalisé
		Indicateur exprimé en % (numérateur et dénominateur en nombre de bilans)	Nombre de bilan GES affichant une baisse des émissions sur les périmètres 1 et 2
	Connaître la consommation d'énergie pour améliorer la performance énergétique des bâtiments	Quantité d'énergie réelle en kWh consommée chaque année pour les bâtiments occupés par les services	Quantité d'énergie réelle en kWh consommée chaque année pour les bâtiments occupés par les services
		Indicateur en kilowattheure	*Indicateur en kilowattheure au titre de toutes les énergies (électricité, chauffage ...)*
		Consommation annuelle moyenne d'énergie par m²	Nombre de m2 en SHON
		Indicateur en kilowattheure / m²	Nombre de m2 en SUB
Mobilité durable	Acheter ou utiliser des véhicules propres	**Proportion de véhicules[21] propres acquis ou utilisés lors du renouvellement du parc**	Dans l'attente du décret d'application de la loi TECV (prévu pour fin 2015) relatif aux motorisations thermiques, le taux de rejet maximum est 90 g de CO2/km maxi en diesel, 120 g de CO2/km en essence.
		Indicateur en % (numérateur et dénominateur en nombre de véhicules)	L'indicateur ne vise que les véhicules ayant un PTAC < à 3,5 t.
		Sous-indicateur : Proportion de véhicules électriques ou hybrides acquis ou utilisés lors du renouvellement du parc.	
	Développer l'éco conduite	Nombre d'agents bénéficiant d'une autorisation de conduite d'un véhicule de l'administration formés à l'éco-conduite	
Économie de ressources et réduction des déchets	**Limiter les déchets et promouvoir le recyclage**	**Quantité de déchets résiduels produits par agent**	**Réalisation d'une collecte sélective : OUI/NON**
		En kg de déchets rapporté au nombre d'agents	*Préciser le niveau de tri si possible (type de recyclage…) dans le cadre du marché*
		Nombre de restaurants administratifs réalisant le tri des bio-déchets / nombre total de restaurants administratifs	**Nombre de restaurants administratifs gérés ou sous contrôle, dans le cadre d'un marché public ou d'une DSP…**
			Nombre de restaurant administratifs réalisant le tri des bio déchets
		Indicateur en %	*Nombre de restaurant bénéficiant d'une collecte de tri sélective*

[21] Sont non comptabilisés dans cet indicateur, les véhicules utilisés pour les missions opérationnelles, notamment ceux de la défense nationale, de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile ainsi que ceux nécessaires à l'exploitation des réseaux d'infrastructures et à la sécurité des transports terrestres et maritimes *(CGDD, 2015)*

Indicateurs	Objectifs	Cibles	Indicateurs de suivi
	Politique de maîtrise de la consommation de papier	**Evolution du nombre de ramettes de papier consommée entre l'année N et l'année N-1** Toutes les couleurs du papier sont visées. *Indicateur en valeur absolue (nombre de ramettes)* **Quantité de papier recyclé acheté / quantité de papier acheté** Toutes les couleurs du papier sont visées. *Indicateur en % (numérateur et dénominateur en kg)*	Données récupérées via le réseau des acheteurs (MDA) dans le cadre des marchés nationaux
	Optimiser les consommations d'eau	**Quantité d'eau consommée dans l'année pour les bâtiments occupés par les services**	*Indicateur en m3*
Préserver la biodiversité	Développer l'alimentation biologique Préserver la qualité et la biodiversité des espaces verts et non bâtis		
Responsabilité sociale de l'État	**Disposition sociale dans les marchés publics**	**Pourcentage de marchés de 90 000 Euros HT et plus comprenant au moins une disposition sociale au sens du plan nationale d'action pour l'achat public durable 2015-2020 (**)** Indicateur en % (numérateur et dénominateur en nombre de marchés) Sous indicateur propre au ministère : Clause « Jeunes décrochés » ⇒ Nombre de marchés ayant intégré une clause sociale « jeune décroché » ⇒ Nombre d'heures de formation en entreprises réalisées	

Sources : Commissariat Général au Développement Durable, 2015

3. Des outils autocentrés sur le fonctionnement des administrations publiques, sur la mutualisation et sur la rationalisation des dépenses publiques

Les outils incitatifs financiers et non-financiers du Fonds Etat exemplaire décriraient, pour Boudet (2011) et Deschamps (2012), des dispositifs qui sont autant de modalités pour réduire les coûts de fonctionnement des organisations publiques et rationaliser les dépenses publiques. A travers ces dispositifs, le Plan administration exemplaire entretient un lien étroit avec l'état des finances publiques que nous observons à divers niveaux (Deschamps, 2012) :

- ⇒ dans les activités des agents ;
- ⇒ dans la gestion immobilière, mobilière et des parcs automobiles qui sont autant de dispositifs en complément du PAE ;
- ⇒ dans la gestion des déchets.

Tableau 32 : Tableau synthétique des outils autocentrés sur le fonctionnement des administrations publiques

Thématiques	Dispositifs	Outils
Activités des agents	Sensibilisation au développement durable	Outils de sensibilisation au développement durable (formations, ateliers, colloques, etc.)
	Formation à l'achat public durable	Introduire des modules de développement durable dans la formation des agents
	Mesurer les activités des agents :	Mesurer la consommation de papier
		Mesurer la consommation en eau
		Mesurer les dépenses énergétiques
Gestion mobilière, immobilière et des parcs automobiles	Gestion immobilière et mobilière	Mutualiser et réduire les surfaces occupées par les services administratifs
		Elargir les politiques d'aliénation du parc mobilier, immobilier
		Rationaliser le parc immobilier
		Promouvoir le télétravail et les réunions par visio-conférence
	Gestion des parcs automobiles	Mutualiser la gestion du parc automobile
		Réduire le parc par élimination les voitures particulières âgées
		Optimiser l'encadrement de l'attribution des véhicules de fonction et de l'utilisation des véhicules de service
		Généraliser l'externalisation de la gestion de flotte : entretien, réparations et maintenance des véhicules
		Maitriser les dépenses de carburants
		Pilotage budgétaire des dépenses liées au parc automobile
		Renforcer le réseau de compétence dédiée à la gestion du parc automobile
Valorisation et le recyclage des déchets (y compris les déchets liés au bâtiment et aux travaux publics)	Recourir au coût du cycle de vie	Intégrer et gérer les coûts d'utilisation (par exemple, la consommation d'énergie pour les bâtiments), de maintenance (entretiens et réparations), liés à la fin de vie (durée de vie du produit et coût de gestion des déchets
		Monétariser les impacts et les externalités environnementales à toutes les étapes de vie d'un produit, d'un service, d'un ouvrage

Sources : adapté de Deschamps, 2012

Conclusion du chapitre 4

L'analyse de la politique publique d'exemplarité met en évidence un paradoxe. Si d'une part, nous relevons l'usage de vocable relatif au développement durable, nous observons également des outils centrés sur la politique par objectifs, les indicateurs de réussite et de performance, la maitrise des dépenses budgétaires, un pilotage autour des dépenses de fonctionnement des agents. Ce qui nous conduit à nous demander si la politique publique d'exemplarité ne relèverait pas d'un pilotage dans le sens de contrôler, de mesurer et analyser l'activité d'une organisation publique par une analyse des coûts, des techniques de planification, des outils budgétaires, des indicateurs de réussite et tableaux de bord, une analyse comparative (le « benchmarking ? »), l'instauration d'une compétition entre les ministères ? Vise-t-elle en l'état, le résultat final des organisations publiques (efficacité) ainsi que le rapport entre les moyens et les réalisations (efficience) ? Quelle place accorde-t-elle au développement durable ? Dans quelle mesure les outils financiers et non financiers du plan administration exemplaire laissent-ils entrevoir des équivoques relatives aux réformes sans pour autant qu'il ne soit nécessaire de les conceptualiser comme telles. En outre se demande-t-on les recoupements qu'il est possible de faire entre la politique publique d'exemplarité et la réforme globale de l'Etat ? En d'autres termes, la politique publique d'exemplarité, promeut-elle les politiques de maitrise des finances publiques, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et, plus récemment, le programme d'Action publique 2022 ? La politique publique d'exemplarité relève-t-elle, *a priori, de l'accessoire d'une réforme plus générale* (Boudet, 2011) de l'organisation publique ? Ces questions discutent de la transformation de la gestion des organisations publiques dans nos sociétés modernes. Les débats que nous poserons dans le chapitre suivant laisseront supposer que la politique publique d'exemplarité s'accompagne d'un ensemble de paradigmes post-bureaucratiques (bureaucratie-post bureaucratie, managérialisme – post managérialisme) dont les caractéristiques se chevauchent car elle semble puiser ses influences autant :

- ⇒ dans les politiques publiques environnementales confrontées à la montée en puissance des objectif chiffrés, des politiques par objectifs, des indicateurs de suivi et d'évaluation ;
- ⇒ dans les principes de commerce et de concurrence internationaux et intereuropéens par la place qu'elle accorde à la politique publique d'achats durables ;
- ⇒ dans la politique de modernisation des organisations publiques, dans laquelle s'inscrit la politique d'achats publics ;
- ⇒ dans les dynamiques des politiques de maitrise des dépenses budgétaires.

Chapitre 5. La politique publique d'exemplarité. Une mise en perspective de la post-bureaucratie et du management public

Résumé :

> *« Même si les pratiques dans les organisations publiques se rapprochent de celles observées dans le privé, « c'est pour rejoindre des tendances bureaucratiques qui s'y sont développées. Et, l'introduction et l'appropriation de pratiques de gestion issues du privé traduit moins un affaiblissement de la bureaucratie que son plus net accomplissement moderne »* (De Rozario, Pesqueux, 2018).

Le Plan administration exemplaire met en évidence des traits caractéristiques qui soulignent des types organisationnels ni totalement bureaucratie wébérienne, ni totalement nouvelle gestion publique. Ils amènent à se demander si le PAE offre une nouvelle perspective aux organisations publiques dans la mesure où il permet de décrire les pratiques (de gestion et de travail) dans l'organisation publique, comparativement à celles enregistrées dans le privé, tout en étant bureaucratisée ? En outre, implique-t-il, au sens de De Rozario et Pesqueux (2018), la recherche de nouvelles formes d'organisation publique ? Discute-t-il du point de vue du fonctionnement et de la gestion des administrations publiques : 1) Des dysfonctionnements bureaucratiques ? 2) De la requalification des organisations publiques, à travers la nouvelle gestion publique ? 3) de l'émergence de nouvelles formes d'organisation ? 4) D'un sens moderne de la bureaucratie ?

Les discussions émanant de ces questionnements s'inscrivent dans les catégories propres au débat sur la post-bureaucratie et portent l'accent sur les paradigmes bureaucratiques et post-bureaucratiques. Les débats portent autant sur l'émergence de nouvelles formes d'organisations publiques dans les sociétés modernes post-bureaucratiques dont les prérogatives s'élargissent avec le développement durable que sur leurs conditions d'émergence. Notre travail permet d'identifier quatre niveaux de discussion :

⇒ sur les tensions relatives à la rationalité bureaucratique (Marx Weber) analysée à travers l'idéaltype bureaucratique wébérien ;

⇒ sur la mise en perspective de la bureaucratie à travers essentiellement les courants

« *bureau-critiques »* ;

⇒ sur les courants post-bureaucratiques ;

⇒ les tendances post-bureaucratiques émergeant avec l'intégration du développement durable dans les organisations publiques.

Ces niveaux de discussion confrontent divers paradigmes post-bureaucratiques difficiles à identifier et à conceptualiser isolément à cause des imbrications qui existent dans la post-bureaucratie. Et même si les pratiques identifiées à travers le PAE et le PMAE se rapprochent de celles observées dans le privé, comme nous l'avons observé dans le chapitre précédent, c'est pour rejoindre *« des tendances bureaucratiques qui s'y sont développées »* (Guillemot et Jeannot, 2013, p.84) . En ce sens, l'introduction et l'appropriation de pratiques de gestion issues du privé traduisent, pour De Rozario et Pesqueux (2018), moins un affaiblissement de la bureaucratie que son plus net accomplissement moderne. Ce qui octroie au Plan administration exemplaire divers héritages. En ce sens, il entretient un dialogue continu avec divers courants post-bureaucratiques.

L'objectif de ce chapitre est de poser les paradigmes de la post-bureaucratie qui alimentent les débats dans les sociétés modernes post-bureaucratiques et sur une mise en perspective des organisations publiques avec l'introduction du développement durable. Ces débats permettent de poser en filigrane les termes de la problématique qui cherche à comprendre tout autant ce que représente, révèle ou implique la démarche administration exemplaire sur la transformation des organisations publiques.

I. Une mise en perspective de la bureaucratie

Le but de cette sous-section n'est pas de présenter, dans les détails, l'ensemble des travaux ou des développements qui gravitent autour de la bureaucratie, ni d'en établir la liste exhaustive des auteurs et de leurs approches conceptuelles. Après être revenu, de manière succincte, sur les principales approches conceptuelles et théoriques de la bureaucratie, nous focalisons notre analyse sur les courants critiques de la bureaucratie et les mises en perspective post-bureaucratiques.

1. La bureaucratie. Des tentatives de conceptualisation

En tant que phénomène social affectant l'ensemble des sociétés, la bureaucratie est discutée à travers ses outils, ses caractéristiques, ses finalités et son rapport à l'organisation. Elle s'inscrit dans une dialectique entre ses problèmes et ceux de l'organisation. En ce sens, un lien s'établit entre la notion de bureaucratie et celle d'organisation qu'on peut observer à travers les deux dimensions qui structurent les manières de schématiser la notion de bureaucratie : sa genèse à travers la bureaucratisation et son fonctionnement à travers le bureaucratisme :

- ⇒ la bureaucratisation est l'ensemble des processus analytiques génétiques permettant de saisir la genèse de la notion ;
- ⇒ le bureaucratisme est l'étude des caractères à la fois structuraux et dynamiques.

Ces deux dimensions aboutissent à l'élaboration d'une approche opérationnelle de la bureaucratie, concomitamment à son évolution sémantique (et celle de l'organisation). En ce sens, la notion de bureaucratie se confronte à la multiplicité des approches. En effet, elle est utilisée dans une quarantaine d'acceptions différentes classées en 12 catégories (Albrow, 1970 ; Lapassade, 1978). Nous présentons dans le tableau n°33 la construction et l'évolution de la notion de bureaucratie.

Tableau 33 : La construction et l'évolution sémantique de la bureaucratie

(

Bureaucratisation : les facteurs (non exhaustifs)[22]	Evolution sémantique du mot bureaucratie	Bureaucratisme : critères essentiels du fonctionnement bureaucratisé
⇒ La composition sociale des organisations ⇒ Le système de distribution du pouvoir, et par exemple de centralisation, ou de hiérarchisation verticale ⇒ La taille ou les dimensions des organisations ⇒ La spécialisation des tâches (pouvant être constitutive d'une séparation entre la base et les membres de l'appareil) ⇒ L'accès à des fonctions de gestion	⇒ La bureaucratie au sens de « mode de gouvernement bureaucratique » ⇒ La bureaucratie au sens de « bureaucrates au pouvoir » ⇒ La bureaucratie au sens d'« employés » ⇒ La bureaucratie au sens d'« appareil » ou de « système de bureaux » ⇒ La bureaucratie au sens de « type idéal de bureaucratie » ⇒ La bureaucratie au sens de « Patho-bureaucratie » ⇒ La bureaucratie au sens d'« organisation dotée de personnel » ⇒ La bureaucratie au sens (possible) de « société bureaucratique » ⇒ La bureaucratie au sens de « bureaucratisme » ou « pathologie des bureaux » ⇒ La bureaucratie au sens de « rationalité des bureaux » ⇒ « Bureaucratie » pas au sens de « pouvoir des bureaux » ⇒ La bureaucratie au sens d' « administration par les fonctionnaires »	⇒ Le fonctionnement bureaucratique est un dysfonctionnement. ⇒ L'usurpation du pouvoir ne suffit pas à définir la dégénérescence bureaucratique. ⇒ Le « pouvoir des bureaux » est bien celui d'un système mécanisé. ⇒ Dans un système bureaucratique les communications ne circulent que selon une seule direction, du haut de l'organisation hiérarchisée vers sa base. ⇒ La directivité bureaucratique est une autre forme d'un tel système de communications. ⇒ Les techniques bureaucratiques de la formation concourent à développer le conformisme des attitudes, dont une des conséquences les plus marquantes est le manque d'initiative et, par suite, le renforcement de la séparation en deux étages caractéristiques de l'organisation bureaucratisée. ⇒ A l'opposé, la déviance. ⇒ Le déplacement des buts. ⇒ La résistance au changement est l'une des séquences du déplacement des buts. ⇒ Le carriérisme est la conception bureaucratique de la profession.

Sources : A partir des travaux d'Albrow (1970) ; Lapassade (1978)

[22] *A cause de la nature diverses des conditions de bureaucratisation, les facteurs suivants ne sauraient être généralisés quant aux conditions dans lesquelles une bureaucratie se forme et se développe* (Albrow ; Lapassade).

Dans la perspective de la schématisation de la bureaucratie, Martin Albrow a tenté de tracer l'évolution sémantique de la notion de bureaucratie dans sa monographie intitulée « Bureaucracy » qui lui a permis d'identifier 7 sens modernes de la bureaucratie que nous synthétisons dans le tableau 34.

Tableau 34 : Les sens modernes de la bureaucratie

Bureaucratie (s)	*Organisation rationnelle* (7. Rationalité des bureaux ; 9. Bureaucratie)
	Inefficacité de l'organisation (6. Bureaucratisme ; *6 a.* Pathologie des bureaux ; 10. Patho-bureaucratie)
	Règne des fonctionnaires (4. Mode de gouvernement bureaucratique ; 5. Bureaucrates au pouvoir)
	Administration publique (1. Employés — y compris diverses combinaisons ou sous-ensembles possibles ; 2. Appareil ; *2 a.* Appareil administratif)
	Administration par les fonctionnaires (8. Administration par les fonctionnaires).
	Organisation (3. Organisation formelle ; 3 *a.* Organisation rationnelle ; 3 *b.* Organisation moderne ; 3 c. Organisation bureaucratisée).
	Société moderne (y compris le sens de société bureaucratique et de société bureaucratisée, mais il n'est pas certain que le mot bureaucratie soit utilisé seul pour désigner l'une ou l'autre de ces notions).

Source : Albrow (1970).

Dans les acceptions modernes, trois lectures conceptuelles de la bureaucratie peuvent être identifiées, au sens de Lapassade (1978) :

⇒ par la nature organisationnelle du problème bureaucratique : elle ne doit pas entrainer une confusion entre les notions de bureaucratie et d'organisation, même s'il subsiste une généralisation, selon les mêmes modèles, de la bureaucratisation des organisations (sociales) ;

⇒ la subsistance d'une certaine ambiguïté entre la bureaucratie comme système de relais et de transmission et la bureaucratie comme pouvoir ;

⇒ la réapparition et la confrontation de la bureaucratie comme problème philosophique dû notamment à l'émergence de courant tendant *« à désigner Par l'idée d'une bureaucratisation du monde, les nouvelles formes que prend le contrôle social dans l'ensemble de la civilisation industrielle »* (Lapassade, 1978). A ce titre, nous dit Lapassade, *« les normes qui orientent la définition de la bureaucratie sont déterminées par la conception de l'histoire. Et, selon les (nos) choix, les bureaucraties seront considérées soit comme la face d'ombre d'un progrès historique, soit au contraire comme le signe d'un déclin irréversible de la civilisation. »***.**

Nous résumons dans le tableau 35 les caractéristiques de l'organisation bureaucratique wébérienne (administration publique).

Tableau 35 : Les caractéristiques de l'organisation bureaucratique wébérienne.

Entrée dans l'organisation bureaucratique	⇒ Sélection et recrutement sur compétences individuelles et concours (neutralité du recrutement pour éviter l'effet de cooptation par reconnaissance du mérite individuel) ; ⇒ Contractualisation et adhésion à la mission de service public précisées par l'application de la loi et ses outils d'applications (vérifié au moment de la sélection et des concours collectifs) ; ⇒ Nomination sur des missions ponctuelles.
L'organisation	⇒ Hiérarchie clairement définie (de sorte que chacun connaisse son rôle et celui des autres) et attributions définies par fonctions occupées (pour éviter la concurrence entre agents et cadrer la performance) ; ⇒ Séparation entre la fonction et l'homme qui l'occupe, le fonctionnaire ou l'employé ne pouvant devenir propriétaire des moyens, ni du poste (éviter l'appropriation du travail et des moyens de production et faire circuler les postes et les personnes pour les rendre accessibles à tous) ; ⇒ Emploi à temps plein (pour éviter l'éparpillement et le risque de moindre investissement dans l'activité) ; ⇒ Salaires fixés selon les statuts connus, l'ancienneté, l'âge et d'autres critères précisés dans le cadre d'une procédure de carrière, de même que les avantages et les obligations. Les salaires sont bas de sorte de ne pas faire de la mission publique un motif d'enrichissement et de carriérisme personnel. En principe, il n'y a pas d'intéressement à l'activité car pas de bénéfice ; ⇒ Respect d'une discipline interne et d'un code déontologie ; ⇒ Précision des activités et des relations par écrit sous forme de règles générales pour fluidifier la performance et éviter les aléas des interprétations et des jugements subjectifs.

Sources : De Rozario, Pesqueux, (2018)

Deux constats peuvent être faits sur les tentatives de conceptualisation et de schématisation de la bureaucratie :

⇒ les recherches sur la bureaucratie ont porté davantage l'accent sur la classification et moins sur le consensus conceptuel (Lapassade, 1978). De fait, la bureaucratie se définit à travers de traits qui le caractérisent et permettent de saisir sa matérialité et sa nature ;

⇒ la multiplicité des approches constitue l'une ses principales faiblesses. En ce sens, la bureaucratie est critiquée par les différentes interprétations auxquelles elle fait face (De Rozario, Pesqueux, 2018).

De Rozario et Pesqueux identifient de nombreux travaux qui gravitent autour de l'idéal type bureaucratique et de ses principes de fonctionnement (De Rozario et Pesqueux, 2018, p.134). En outre, nous disent De Rozario et Pesqueux, les travaux sur la bureaucratie inspirent de nombreux thèmes de gestion : « *la motivation de service public (MSP) ; les leadership studies ; l'école de la contingence avec la reprise par Mintzberg de l'expression « bureaucratie professionnelle » pour caractériser la dynamique de la configuration types des professions ; le*

management public et la nouvelle gestion publique (NGP) ou New Public Management (NPM), les travaux du courant de la Stratégie comme pratique. ». Ils identifient, également, de nombreux thèmes de gestion inspirés par les travaux sur la bureaucratie. Nous portons l'accent dans ce qui suit, sur la bureaucratie à travers ses critiques et les différents courants qui émergent comme tendances de sa discussion.

2. Les courants critiques de la bureaucratie

De nombreuses lectures critiques contemporaines de la bureaucratie ont vite émergé, fondées sur ses dysfonctionnements. Guillemot et Jeannot (2013) dressent dans *« Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé »,* les grandes lignes de ces courants *« bureaucritiques »*. Nous proposons dans le tableau n°36, les principales lectures critiques de la bureaucratie.

Tableau 36 : Les courants critiques de la bureaucratie

Les courants critiques de la bureaucratie	
Auteurs	**Critiques**
Merton et al.	⇒ Émergence d'une mentalité bureaucratique conduisant à la confusion entre les moyens et les fins et ainsi une non-performance caractérisée par la complication des procédures
Selznick (1949) ; Roethlisberger, Dickson et Wright (1939) ; Downs, 1967 ; Niskanen (1971)	⇒ Détournement des buts de l'organisation au profit de règles de fonctionnement à des sous-groupes de l'organisation ; ⇒ Augmentation des dépenses de l'administration pour s'accorder une plus d'importance (les responsables) ;
Gouldner (1954) ; Blau (1955) ; Crozier (1963) ; Crozier et Friedberg, (1977) ; Crozier et Thoenig, (1975) ; Dupuy et Thoenig, (1985)	⇒ Ambiguïté des potentialités des bureaucraties ; ⇒ Double légitimité du contrôle ; ⇒ Capacités d'apprentissage des bureaucraties ; ⇒ Adaptation et théorisation du changement ; ⇒ L'ouverture et la souplesse des fonctionnaires vis-à-vis de leur environnement ;
Clegg et Courpasson, 2004	⇒ Rigidité, hiérarchie stricte, autorité avec des règles fixes et aucune marge de discrétion ou de créativité de la part des agents ;
Guillemot et Jeannot ; De Rozario et Pesqueux	⇒ Amalgames et incompréhension sur le cadrage théorique et conceptuel de la notion de bureaucratie des auteurs comme (Weiss, 1983 ; Chazel, 1995)

Source : Adapté de Guillemot et Jeannot, 2013

De Rozario et Pesqueux (2018) proposent dans « Théories des organisations », un résumé des principales lectures critiques de l'organisation bureaucratique wébérienne. Pour eux, ces travaux alimentent une *« controverse fructueuse sur l'hypothèse de spécificités d'un modèle d'organisation bureaucratique représentative »*. Ils traduisent les controverses de la manière suivante : *« compte tenu de ses dérives (les critiques de la bureaucratie), les bureaucraties*

devaient importer les pratiques managériales qui ont fait leur preuve dans les entreprises privées (la nouvelle gestion publique ou l'école du Public Choice). Mais les organisations publiques n'ayant pas les mêmes types de propriétaires, ni les mêmes mandats délégués que les organisations privées (leur but n'est pas la profitabilité), pourquoi de telles pratiques leur conviendraient-elles (courant du management public critique qui cherche à différencier l'organisation bureaucratique représentative de la firme capitaliste) ?

Les critiques de la bureaucratie entraînent-elle sa disparition ? Supposent-elles sa rénovation ? Le cas échéant, la post-bureaucratie, constitue-t-elle une rénovation de la bureaucratie ? Quelles lectures tendancielles pouvons-nous faire de la post-bureaucratie ?

3. De la bureaucratie à la post-bureaucratie

Les débats sur la post-bureaucratie sont plus ouverts qu'on ne puisse le croire. En réalité, on retrouve dans celle-ci certains éléments bureaucratiques portant sur *« un plus grand respect pour la loi, la politique et les citoyens »* (Lynn, 2010). En ce sens, les courants post-bureaucratiques font aussi, d'après l'objet de débats en organisation et en sociologie portant sur le déplacement de l'attention de l'efficacité vers la flexibilité et la livraison de valeur dans la production, par le modèle bureaucratique (1) ; la centralisation ou focalisation par les services publics sur les besoins spécifiques du client au lieu de la bureaucratie elle-même (2) ; la décentralisation du gouvernement, à la différence du gouvernement bureaucratique centralisé de Weber (3). Les débats sur le contrastes bureaucratie, post-bureaucratie portent sur la perception de l'usager comme client, ses besoins et les instruments à mettre en œuvre pour satisfaire ses besoins, l'autorité (Hague et Harrop, 2010), la participation, les principes qui préfigurent la structure, les idées, les pratiques du secteur public. Il s'agit, pour la bureaucratie de principes idéaux de gestion du secteur public, pour la post-bureaucratie, de principes d'organisation ou de gestion du secteur public.

Par ce contraste portant notamment sur les principes, nous cherchons à en déduire un modèle « idéal-typique » d'organisation publique qui aide à comprendre et expliquer les dynamiques et l'interaction de l'application de principes de gestion des services publics dans cette tension entre la bureaucratie et la post-bureaucratie. Sur la base de ce contraste, les idéaux types sont mobilisés pour démontrer la nature complexe issu du mélange ou de la superposition de caractéristiques bureaucratiques et post-bureaucratiques. Les principes contenus dans l'idéal type post bureaucratique aide d'autant à comprendre les théories ou principes derrière les

dynamiques d'organisations publiques émergentes et les choix dans la post-bureaucratie.

Tableau 37 : Les principes de la bureaucratie et de la post-bureaucratie.

Principes bureaucratiques de gestion publique	**Principes post-bureaucratiques de gestion publique**
Contrôle de l'organisation	Orienté client
Pouvoir de position	Participation
Règle centrée	Centré sur les personnes
Action indépendante	Collaboration
Orienté vers le statu quo	Orienté vers le changement
Centralisation	Décentralisé
Orienté processus	Orienté résultats
Motivé par le budget	Orienté vers le chiffre d'affaires

Source : Adapté à partir du profil bureaucratique de Kernaghan (2000)

Le fonctionnement de l'organisation publique, suivant les principes bureaucratiques et post-bureaucratiques est résumé dans le tableau 38.

Tableau 38 : Le fonctionnement de l'organisation publique, selon les principes bureaucratiques ou post-bureaucratiques

Principes bureaucratiques	**Principes post-bureaucratiques**
⇒ Application rigide, stricte et méthodologique des règles ; et division du travail avec du personnel spécialisé. ⇒ Exécution par les fonctionnaires (du pouvoir) de règles et de règlements conçus de façon centralisée par les Hauts responsables. ⇒ Non autorisation aux fonctionnaires d'exercer leur pouvoir discrétionnaire sur la base des affaires dont ils sont saisis. ⇒ Application stricte des des règles codifiées.	⇒ Des recettes pour financer le service public. L'approche consiste à inciter le gouvernement à augmenter les recettes et à introduire la concurrence dans la prestation de services afin d'obtenir les meilleurs services au meilleur prix ; ⇒ Importance de la prestation responsable, adaptable et axée sur le client des services publics : ▪ Prise de décision filtrée vers le bas à la gestion inférieure avec des pouvoirs discrétionnaires ; ▪ Création d'organismes indépendants ou semi-autonomes pour superviser la prestation de services publics au lieu du gouvernement central. ⇒ Service rendu au client et non à la bureaucratie (du moins théoriquement).

Source : adaptée de Kernaghan (2000)

A partir des deux tableaux, se dessinent une vision contrastée de la post-bureaucratie par rapport à la bureaucratie. Ce contraste est, cependant, loin de figurer toutes les lectures post-bureaucratiques. Dans ce qui suit, nous portons davantage l'accent sur les courants qui nourrissent sa construction dans les sociétés modernes.

⇒ Quels sont les courants post-bureaucratiques qui émergent ? S'agit-elle de la nouvelle gestion publique ? Le cas échéant, quel lien entretiennent-ils avec le managérialisme et le néo-managérialisme ?

⇒ Sous quelle forme se caractérisent-ils dans les sociétés modernes et notamment dans le contexte post-nouvelle gestion publique ?

II. Les courants post-bureaucratiques

1. La nouvelle gestion publique

1.1. Emergences et fondements

La nouvelle gestion publique gagnerait-elle en influence en devenant une « réfutation - systématique du modèle bureaucratique basé sur la rationalité wébérienne ». Est-elle la post-bureaucratie ou une de ses lectures ?

La nouvelle gestion publique ou New Public Management (NPM) est apparue à la fin des années 70 - début des années 1980 en Angleterre. Elle est formalisée par Erwan Ferlie dans son ouvrage *« The New Public Management in Action »*. Elle a rapidement gagné les sphères publiques françaises avec pour objectif l'introduction du modèle de management privé dans le public. Il pose la dialectique de l'opposition public-privé. Mais, nous dit Chevalier (2007), « *même si la plupart des acteurs « s'accorde sur la spécificité des valeurs et finalités des organisations publiques, ils reconnaissent néanmoins la nécessité de sortir du débat stérile sur le degré d'« étanchéité » de la frontière privé/public pour s'interroger sur l'évolution des modes de gestion du public et leur éventuelle influence par ceux du privé ».* Toujours d'après lui, « *De ces valeurs et finalités particulières découlent –effectivement- une organisation et un certain nombre de principes de gestion spécifiques, qui font du secteur public un « îlot à part au sein de l'économie et de la société »* (Chevalier, 2007, p. 15 ; cité dans Ott, 2012).

La Nouvelle gestion publique, dans un contexte de post-bureaucratie, fait échos à l'analyse des différents apprentissages issus de l'application de modalités et d'outils de gestion du privé dans les administrations publiques. Se demande-t-on dans quelle mesure, ces modalités et ces outils du privé questionnent-ils le management public dans la mesure où la nouvelle gestion publique remet en cause les fondements des modèles de gestion des administrations publiques par conséquent du management public ? La NGP est apparue comme une transformation et dans une plus large mesure, une adaptation du management public. En ce sens, interroge-t-elle le

renouvellement ou l'émergence de nouveaux modèles d'organisations publiques ? Le cas échéant, qu'est-ce-qui fonde la légitimité de ces modèles ?

La nouvelle gestion publique fait face à la crise de légitimité des administrations publiques et se présente comme la nécessité d'un retrait de l'Etat. Certains chercheurs (Rosanvallon, 1981 ; Laufer, 1985) y voient comme une validation de la dépréciation de la représentation de l'administration publique courant des années 1970. Elle acte, en outre d'après Ott (2012), du déphasage entre les modèles des administrations publiques et le système de valeurs, de normes et de croyances prévalant dans le « système-monde » au sortir du choc pétrolier et de la crise financière. Ce qui engage les administrations publiques dans la modernisation. De Rozario et Pesqueux, identifient un certain consensus qui se développe au début des années 1980 sur le constat d'inefficacité :

> « U*n certain consensus se développe au début des années 1980 sur le constat d'inefficacité, sinon d'échec, de l'Etat et ses administrations à remplir les mandats qui leur ont été délégués, et à contrôler leurs couts. Un grand chantier de modernisation débute dans les pays occidentalisés où ces bureaucraties ont prospéré. L'Etat et ses multiples organisations ne sont pas considérés comme des pourvoyeurs uniques de justice sociale. Les citoyens sont-ils pas à la fois les propriétaires de ces organisations en les finançant par les taxes et impôts, des clients attendant une redistribution de leurs deniers sous formes de services de qualité ? Il s'agit des fondements de la « nouvelle » gestion publique (NGP), encore appelée l'école du Public choice, que l'ouvrage majeur d'Osborne et Gaebler (1993) traduit en guide pratique.*

Ce moment libéral, nous dit Pesqueux (2007) *« peut s'assimiler au passage d'une régulation fordienne (l'Etat facilite les régulations entre consommation, production de masse et compensation des méfaits potentiels), à une régulation schumpétérienne : l'Etat, de même que les dirigeants des bureaucraties sont des entrepreneurs et des managers ».*

Diverses lectures peuvent identifiées de cette mouvance de modernisation.

Tableau 39 : Les lectures de la modernisation des administrations publiques

Auteurs	Lectures
Rosanvallon (1981)	Evolution idéologique relative à la valeur, de la transparence
Chevalier (1997)	Evolution de l'exigence des citoyens se comportant comme des clients
Laufer et Burlaud (1980)	Dimension symbolique des réformes permettant à l'Etat de montrer son intérêt au management et à l'efficacité
Merrien (1999) **Ott (2012)**	Accentuation et renforcement du courant néolibéral Tentative par l'Etat par les réformes, de justification de la pertinence de son existence et de ses méthodes
Bezes	Concrétisation de l'émergence de souci de soi avec des tendances politiques plus ou moins fortes

Sources : Adapté de Ott, 2012

A la lumière du tableau et de nos lectures, les réformes administratives apparaissent comme - le *leitmotiv* des discours politiques ; ce que résument Laufer et Burland (1980) qui considèrent que *« les réformes acteraient d'une crise de légitimité qui expliquerait l'essor du management public ; justifierait le fait que « le secteur public est de moins en moins en position de légitimer son action par la seule origine juridique constitutionnelle de son pouvoir (…). En outre, la source nouvelle de légitimité est désormais à rechercher dans une plus grande rationalité économique ; ce qui suppose une meilleure utilisation du management dans l'administration »* (Laufer et Burland, 1980 ; cité dans Ott, 2012). La nouvelle gestion publique apparait dans ce contexte marqué par une crise de légitimité des organisations publiques. Quels liens entretient-elle avec le managérialisme ? Dans quelle mesure est-elle une lecture de la post-bureaucratie ?

1.2. Définitions et principes

A cause de ses fortes imbrications théoriques et idéologiques, il est fort difficile de définir la Nouvelle gestion publique. Considéré tantôt comme une idéologie, tantôt comme une vision, tantôt comme une doctrine (Hood, 1991), il conduit, d'après Hall (1993), à un nouveau paradigme des politiques publiques qu'il décrit à travers trois éléments : le diagnostic, les normes générales d'action et les instruments.

Pour Pesqueux, parler de Nouvelle gestion publique, *« c'est indiquer une bifurcation par rapport au management public ».* Par conséquent, elle *« va insister sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (ex-ante et ex-post). Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques : celle de l'efficacité socio-économique, celle de la qualité de service, celle de*

l'efficacité de gestion ou d'efficience. (Pesqueux, pp. 136-137). La NGP repose ainsi sur une amélioration du rapport coût-efficacité pour les gouvernements (Merrien, 1999) et met en avant, d'après Hood (1991 ; cité dans Ott, 2012) trois types de valeurs :

⇒ les valeurs traditionnelles du secteur public, dont surtout celle de continuité ;

⇒ les valeurs de transparence, de probité, d'intégrité, qui s'opposent au clientélisme ;

⇒ les valeurs limitant le poids du secteur public dans la vie économique. Il s'agit d'optimiser le rapport entre les ressources allouées et les objectifs visés (notion d'efficience) ; l'échec se mesure alors en termes de dépenses inutiles. C'est ce type de valeurs que chercherait principalement à satisfaire le NGP

Ainsi, les réformes inspirées de la nouvelle gestion publique visent à faire passer les organisations publiques à une dynamique « managériale » (managérialisme ?) basées sur des pratiques issues du privé (FERLIE et al., 1996). Les fondements et les arguments de la NGP doivent, cependant, être cherchés dans divers courants théoriques dont les plus influents sont d'après Merrien (1999 ; cité par Guenoun, 2009) le néolibéralisme de F.V. Hayek, l'Ecole des choix Publics ou Public Choice influencés par Buchanan et Tullock et le courant de la sociologie des organisations (Crozier). Amar et Berthier (2007) identifient d'autres courants de moindre envergure qui influencent indirectement les grandes lignes directrices de la NGP tels que le taylorisme ou ses avatars (De Rozario, Pesqueux, 2018). En effet, ils identifient d*'autres courants d'influence de la NGP dont la force réside dans le mariage de deux idéologies* : la Nouvelle Economie Institutionnelle et les avatars contemporains de la Gestion Scientifique Taylorienne ».

Gruening (2001) dans *"Origin and theoretical basis of New Public Management"*[23] propose une classification des différents courants d'influence de la NGP et démontre que les fondements (théoriques et conceptuels) ne sont pas exempts de débats qui portent essentiellement sur les discours et corpus doctrinaux qui le structurent. En effet, contrairement à ce qui est convenu, il est important d'aller au-delà de l'analyse classique de la NGP – courant néolibéral et l'école des choix publics (Aucoin, 1990, pp.115 ; Dunsire, 1995, pp. 21–29 ; Lueder, 1996, pp. 93 ; Naschold et al., 1995, pp. 1– 8 ; Reichard, 1996, p. 245f ; Schedler, 1995, p. 155 ; cités dans Gruening, 2001, p.1). il met en évidence sept courants d'influence (traduction d'après la classification de Gruening (2001)) :

[23] Gruening (2001), *"Origin and theoretical basis of New Public Management,* International Public Management Journal 4 (2001) 1–25.

⇒ la science administrative classique ;

⇒ la science administrative néo-classique –inspirée des travaux d'H.A. Simon ;

⇒ l'économie des choix publics ;

⇒ la nouvelle économie institutionnelle (théories de l'agence et des coûts de transaction) ;

⇒ la nouvelle science administrative (intégrant le constitutionnalisme et le communautarisme) ;

⇒ l'analyse des politiques publiques ;

⇒ le management public – rationaliste et organique.

Dans le tableau n°40, différentes caractéristiques unanimes à la nouvelle gestion publique sont identifiées par les chercheurs (Dunsire, 1995, P. 21 ; cité par Gruening, 2009), alors que d'autres sont plus controversées et moins unanimes (Reichard, 1992 ; et Stewart et Walsh, 1992 ; Borins, 1994, 1995 ; Boston, Martin, Pallott, et Walsh, 1996 ; Buschor, 1994 ; Gore, 1994 ; Hood, 1991 ; Nashold et autres,1995 ; cités dans Guenoun, 2009) .

Tableau 40 : Les caractéristiques de la nouvelle gestion publique.

Caractéristiques unanimes (identifiées par les chercheurs) (Undisputed characteristics (identified by most observers)	**Caractéristiques discutables (non unanimes) (Debatable attributes (identified by some, but not all, observers))**
Restrictions budgétaires (Budget cuts)	Législation limitant les dépenses publiques (Legal, budget, and spending constraints)
Le traitement individualisé des usagers (guichet unique, octroi de bon de consommation-*vouchers*) (Vouchers)	Rationalization of jurisdictions
Mesure de la performance (Accountability for performance)	Policy analysis and evaluation
Audit de la performance (Performance auditing)	Improved regulation
Privatisation (Privatization)	Rationalization or streamlining of administrative structures
Democratization and citizen participation	Democratization and citizen participation
Decentralization	
Strategic planning and management	
Separation of provision and production	
Competition	
Performance measurement	
Changed management style	
Contracting out	
Freedom to manage (flexibility)	
Improved accounting	
Personnel management (incentives)	
User charges	
Separation of politics and administration	
Improved financial management	
More use of information technology	

Sources : Guenoun, 2009

De Rozario et Pesqueux identifient les 12 principes de la nouvelle gestion publique (d'après Giauque (2003)) à partir des recherches le déploiement de la bureaucratie libérale.

Tableau 41 : Les 12 principes de la nouvelle gestion publique

⇒ Une compétition
⇒ Une centration sur les résultats notamment financiers, plus sur les moyens
⇒ Un management par objectifs sous forme de missions et de projets, non plus sous forme d'application de règles et de procédures formelles écrites. Ce point n'est pas clairement observé …
⇒ Une redéfinition, de l'usager et du citoyen comme client et propriétaire des services publics
⇒ Une recherche de maximisation financière, pas uniquement d'une bonne dépense des impôts
⇒ Une utilisation des mécanismes de marché (dans les achats publics, diffusion de l'information via intranet et des plateformes, sans accompagnement ou expertise d'aide à la décision (l'individu est rationnel et saura faire son choix selon ses intérêts)
⇒ Décentralisation de l'autorité et encouragement au management participatif, à l'innovation
⇒ Développement de partenariat public-privé et avec des associations du tiers secteur (notamment pour la mission sociale et la présentation d'une RSE de ce type d'organisation)
⇒ Séparation entre le stratégique et l'opérationnel (délégation aux organisations bureaucratiques de
⇒ L'application des décisions prises au sein de partenariat public-privés
⇒ Contractualisation avec les unités administratives
⇒ Allocation de budget non pas en fonction des missions et des projets de déploiement du secteur public, mais en fonction de la contractualisation négociée. Introduction d'indicateurs de performance et évaluation a posteriori de l'efficience organisationnelle

Sources : De Rozario, Pesqueux, 2018 ; Giauque, 2003

Pour Pascale et Yvon Pesqueux (2018), ces principes constituent un programme de recherche au cœur de la controverse sur ce qui rendrait les organisations bureaucratiques spécifiques par rapport à la firme capitaliste à laquelle ces principes de gestion se réfèrent. A ce titre, l'introduction de méthodes de gestion issues du privé est régulièrement présentée comme la solution à son ses limites supposées : la bureaucratie. De ce regard porté sur les organisations publiques à partir des 12 principes de la nouvelle gestion publique, nous posons les questions de savoir :

⇒ A partir des principes de la nouvelle gestion publique, qu'est ce qui rend les organisations bureaucratiques ou post-bureaucratiques spécifiques par rapport à la firme capitaliste ?

⇒ Dans quelle mesure ces principes discutent-ils de la post-bureaucratie ?

⇒ L'appropriation de méthodes issues du privé traduit-il un affaiblissement de la bureaucratie ? Ou un plus net accomplissement de la bureaucratie ?

1.2.1. La nouvelle gestion publique. Une lecture managérialiste et/ou néo-managérialiste de la post-bureaucratie ?

Karl Max, à travers ses enseignements, a joué un rôle important dans l'histoire du managérialisme (Pesqueux, s.d.[24]). Pour lui, *Das Kapital*, *« lorsque le capitaliste fusionne avec d'autres capitalistes et que deux sociétés se réunissent, elles sont plus susceptibles de se diluer et que lorsque cela se produit, ceux qui étaient autrefois de « sages » chefs d'entreprise ne devaient être que des gestionnaires sans but[25] »* (Karl Marx, in *Das Kapital ;* cité dans Pesqueux, s.d.). Cette pensée est développée dans ses livres comme la *« Transformation du capitaliste en un simple gestionnaire, un administrateur du capital d'autres personnes, et des propriétaires du capital en de simples propriétaires, de simples capitalistes d'argent et capitalistes »[26]*. Il introduit des prémices du managérialisme. Divers débats ont eu lieu sur l'origine, les fondements et la définition du managérialisme. Nous les présentons dans le tableau n°42.

[24] Yvon Pesqueux, Eléments de réflexion sur le New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP)
[25]Après reformulation :source: https://fr.qwe.wiki/wiki/Managerialism
[26]Après reformulation :source : https://fr.qwe.wiki/wiki/Managerialism

Tableau 42 : Les approches du managérialisme

Approches du managérialisme (idéologie selon laquelle tout est centré sur l'organisation)	
Auteurs	**Pensée**
Karl Marx ; James Burnham ;	⇒ Transformation du capitaliste en un simple gestionnaire ⇒ Evolution du capitalisme et émergence du managérialisme
Elton Mayo	⇒ Ecole des relations humaines ⇒ La démocratie renvoi à une division et un manque d'esprit communautaire ⇒ Les dirigeants doivent veiller à l'harmonie sociale ⇒ Le managérialisme est à la fois un processus et une idéologie de fond
Linda Rouleau (2007) (Bourdieu ; Pierru)	⇒ Le managérialisme, une idéologie souhaitant étendre les principes de la gestion à toutes les sphères de la vie sociale et humaine ⇒ Proche du néo-libéralisme (gestion rationnelle et imitation des pratiques)
Albert A. Anderson ;	⇒ Le managérrialisme, une idéologique considèrant les sociétés comme équivalentes à la somme des décisions et des transactions faites par les directions des organisations
Robert Locke ; J.C. Spender ;	⇒ Le managérialisme, l'expression d'un enracinement impitoyable et systématique dans une organisation ⇒ Privation des propriétaires du pouvoir de décision et des travailleurs de la résistance
Enteman (1993), Locke et Spender (2011) ; Thomas Klikauer (2013) ;	⇒ Extension du managérialisme à la société civile (sociopolitique), aux propriétaires et employés (organisation-économie) ⇒ Une combinaison basée sur une la gestion, l'idéologie et l'expension
Joan Magretta	⇒ La société n'est pas une agrégation d'individus ⇒ Le managérialisme repose sur le libéralisme et la concurrence

Le tableau n°42 met en évidence différentes idéologies qui animent la conception du managérialisme, notamment dans les contextes contemporains. Deux principaux champs disciplinaires se dégagent : les sciences politiques et l'économie. Nous présentons leur vision respective dans le tableau n°43.

Tableau 43 : Les acceptations du managérialisme suivant les champs disciplinaires

En science politique	⇒ Mesure de l'efficacité relative des gestionnaires ; ⇒ Système de rémunération basé sur une comparaison des responsabilités et des tâches, dans le privé et le public, avec des indicateurs de performance censés mesurer leur efficacité ; ⇒ L'émergence ou l'échec d'un modèle dépend à la fois de la capacité de gestion et des facteurs de contingence tels que la taille, la cohésion, le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires et le contrôle des ressources ;
En économie	⇒ Une application des techniques managériales dans les entreprises ; ⇒ Une démarche stratégique qui repose sur la fixation d'objectifs et le respect d'un plan d'action partagé par la ligne hiérarchique ;

L'usage politique du managérialisme fait l'objet de quelques critiques. Il peut être désigné pour décrire les *« organisations perçues comme ayant un excès de techniques, de solutions, de règles et de personnel de gestion, surtout si celles-ci semblent aller à l'encontre du bon sens des observateurs »*[27]. Et, si pour certains, les failles décelées dans la théorie du managérialisme peuvent être acceptées, allant jusqu'à la présenter comme une *« théorie valide de l'Etat »* ; d'autres la rejettent totalement, soulignant les difficultés d'un *« tel système à réussir au niveau politique »*[28]. Enfin, il peut avoir un usage péjoratif, au sens de Locke et Spender (2011) qui y voient, à travers « la caste de gestion », comme « c*e qui se produit lorsqu'un groupe spécial, appelé gestion, s'intègre systématiquement dans une organisation et prive les propriétaires et les employés de leur pouvoir de décision (y compris la distribution d'émoluments), et justifie cette prise de contrôle par l'éducation du groupe gestionnaire et la possession exclusive des organismes codifiés des connaissances et du savoir-faire nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation »* (Locke et Spender, 2011). En ce sens, les critiques de la NGP sont liées à la conception et la perception de son efficacité discutable, à la perte d'expertise pour les administrations publiques du fait de la sous-traitance donc de l'externalisation de certaines compétences, à la non-maitrise des dépenses publiques malgré les mesures phares concrétisées par des coupes budgétaires importantes, ... L'un des arguments les plus ardents de ses détracteurs résultent du décalage observé entre les promesses et les réalisations. Au-delà de la nouvelle gestion publique, lecture tendancielle managérialiste et néo-managérialiste de la post-bureaucratie, critiquée, quels courants post nouvelle gestion publique émergent ?

1.3. Les courants post-nouvelle gestion publique

Les critiques du modèle bureaucratique wébérien et de la nouvelle gestion (NGP) publique dessinent-elles une nouvelle ère dans la gestion publique. D'ailleurs, la NGP ne saurait constituer la seule réponse au management public moderne, notamment, de la post-bureaucratie qui est hétérogène. Par conséquent, il ne saurait être une conception consensuelle des tentatives d'introduction de pratiques managériales dans les administrations publiques. D'ailleurs, la NGP est accusée d'être *« Un outil de confort à la disposition des Etats qui l'utilisent afin de donner un sens aux réformes »* (Merrien, 1999). Et, toutes les réformes ne sauraient être abordées sous la bannière de la NGP (Merrien, 1999). Par conséquent, se dessine une ère post-NGP qui préfigure l'émergence d'une approche non pas par le management public mais les

[27] Après reformulation, source: https://fr.qwe.wiki/wiki/Managerialism#Political
[28] https://fr.qwe.wiki/wiki/Managerialism

managements publics. Aujourd'hui, *« les objets de recherche, en dépassement d'une uniformisation automatique »*, se focalisent sur la pluralité des contextes, des enjeux et des processus d'introduction des logiques managériales dans les administrations publiques. Les dynamiques sont désormais fonction de la perception des services publics et de leur organisation qui prédéfinissent son sens et ses formes. La pluralité des contextes explique l'engouement de la recherche vers d'autres modèles de management public qui tendent, selon Emery (2009) et Osborne (2006), vers une ***« nouvelle Gouvernance Publique ».*** Nous avons identifié dans la littérature, divers courants post-nouvelle gestion publique qui structurent et prolongent les débats sur la post-bureaucratie :

⇒ le management de la qualité par Emery (2009) ;

⇒ la nouvelle gouvernance publique vue par les chercheurs en sciences administratives ou sciences de l'organisation ;

⇒ les courants post post-bureaucratiques et post-NGP émergents.

1.3.1. Le management de la qualité

Le management de la qualité est particulièrement intéressant dans la mesure où il est en rupture avec l'idée consistant à concevoir une gestion publique incompatible avec toute performance qui est fonction du capital humain. Par ailleurs, il reconnait le caractère pluriel des organisations publiques basé sur *« un juste équilibre entre paradigme managérial et administratif, rôle politique et économique »*. En outre, il situe les organisations publiques *« dans un environnement d'interdépendances, répondant à des valeurs particulières »* (Ott, 2012). En ce sens, la nouvelle gouvernance publique, par le biais du management de la qualité, tend vers une nouvelle manière de penser les administrations publiques. D'ailleurs, l'une des idées fondatrices de cette approche *« transversale »* est qu'il est quasiment *« impossible de comprendre les dynamiques des réformes sans s'intéresser aux pratiques, aux normes et aux croyances spécifiques qui caractérisent les contextes bureaucratiques nationaux. Aujourd'hui, la tendance est au renouveau du modèle bureaucratique. »* (Ott, 2012). Ainsi, dit Emery (2009), *« l'institution publique est en profond redéploiement, justifiant un questionnement sur ses fondements conceptuels »*.

Emery rappelle, en outre, que *« l'idée de repenser les caractéristiques de l'organisation bureaucratique classique au sens de M. Weber (Weber 1956) a déjà été exprimée il y a de*

nombreuses années notamment par Heckscher et Donnellon (1994), Steen (2006) ». Même si les travaux de Heckscher et Donnellon se focalisaient sur les processus de remplacement « *de la direction hiérarchique de l'organisation qui impose une volonté de manière unilatérale, par une forme de gouvernance plus participative, basée sur une volonté déterminée de manière consensuelle, où « chacun assume la responsabilité pour le succès d'ensemble »* (Emery, 2009). A la différence de Heckscher et Donnellon, les auteurs comme Steen se placent davantage à un niveau institutionnel et estiment « *qu'il serait judicieux de porter un regard neuf sur le modèle bureaucratique en tant que tel, élargissant, de fait, l'objet d'analyse à l'institution publique globalement considérée »* (Steen, 2006 ; cité dans Emery, 2009). L'intérêt et l'enjeu ne sont pas, pour Emery, de redonner vie à une certaine nostalgie des modèles bureaucratiques mais de *« définir les contours d'une nouvelle conception « hybride » de l'organisation publique, mariant les principes et valeurs classiques de la bureaucratie, et les exigences d'efficacité que l'approche par la Nouvelle gouvernance publique met en avant »*.

1.3.2. La nouvelle gouvernance publique traitée par les chercheurs en sciences administratives ou en sciences de l'organisation

Emery identifie divers travaux gravitant autour de la nouvelle gouvernance publique : Aucoin, 1997 ; Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Olsen, 2006. Ces questionnent, en l'occurrence le modèle bureaucratique dans un contexte marqué selon Olsen, par la nécessité de penser *« A new institutionalised moral vision synthesizing private and public ethical principles and standards is needed, ... ».* En ce sens, il ne saurait existé une seule manière de faire des administrations publiques. Cette acception de Olsen est partagée par Pollitt et Bouckaert qui à travers l'*« Etat néo-wébérien »* voit une *« Forme hybride combinant Selon de nouvelles logiques à inventer, les principes classiques de fonctionnement bureaucratique avec des principes issus de l'économie et des nouvelles formes de gouvernance* ». Elle rejoint en outre celle de Denhardt/Denhardt sur le *« New Public service »* pour qui « *En réaction à une « managérialisation » exagérée des services publics, ceux-ci devraient notamment se focaliser sur servir les citoyens pas les consommateurs, viser l'intérêt général, valoriser davantage la citoyenneté et moins l'entrepreneuriat, penser stratégiquement agir démocratiquement, reconnaître que l'imputabilité n'est pas une chose simple, servir plutôt que de piloter, valoriser les personnes pas seulement la productivité* (Denhardt et Denhardt, 2003 ; cité dans Emery, 2009).

L'intérêt de ces analyses est de permettre d'identifier *« le modèle d'organisation – capitaliste, bureaucratique - comme un des pans du management public ayant permis l'émergence de « nouvelles perspectives du secteur public et du management »* ; mais pas que, nous dit Emery. En effet, il ne saurait rendre compte, à eux seuls, de la variété des pratiques administratives. Toutefois, ils permettent de se rendre compte de l'évolution des cadres idéologiques et de constitution des rapports de force et d'influence des réseaux constitués autour de la disciplinarisation et de la modernisation du management public. Nous proposons dans notre recherche de mettre en évidence les modèles d'organisation induits par l'administration exemplaire à travers les caractéristiques, principes et valeurs, mais pas uniquement. En effet, dans la mesure où *« le managérialisme consiste à considérer le secteur privé comme l'incarnation du modèle de la décision économique rationnelle et à proposer sa diffusion au secteur public »* (Guenoun, 2009), il n'en demeure pas moins que les pratiques ne se conforment pas nécessairement et exclusivement à cette acception. En outre, nous dit Guenoun, le modèle bureaucratique et la NGP ne rendent pas compte de la diversité des pratiques administratives, encore moins de la diversité de conception de la gestion du secteur public. Et, *« à la faveur de la multiplicité des pratiques managériales publiques, nous élargissons la définition de la bureaucratie et de la NGP jusqu'à ce que la diversité tant cognitive que pratique des managements publics ne permette pas de croire en une unité »* (Guenoun, 2009). Ce qui permet de cadrer et d'analyser la démarche administration exemplaire comme managérialisme tout en le confrontant aux principes et valeurs qui le sous-tendent en nous référant, notamment, à l'organisation bureaucratique moderne ou aux autres courants émergents que nous présentons ci-après.

De Rozario et Pesqueux (2018) concluent à une mise en perspective de l'intérêt pour l'idéaltype de la bureaucratie par la motivation de service public à travers les constats sur les origines de l'inefficacité bureaucratique et les effets de changement de ces hybridations entre pratiques managériales et fonctionnement bureaucratique.

La gestion des organisations publiques est-elle « aujourd'hui » alignée sur les enjeux actuels ? Et, dans quelle mesure cet alignement peut-il être compris comme une mise en perspective de la re-bureaucratisation dans le sens d'une organisation émergente ni bureaucratie rationnelle légale, mais une post-nouvelle gestion publique caractérisée par une nouvelle gouvernance soucieuse de « transparence » et de « responsabilité partagée » c'est-à-dire d'une transformation de toutes les relations de service public ? A travers les idéaux-types

d'organisation publique post- bureaucratique induits par la politique publique d'exemplarité, déduit-on un diagnostic organisationnel post-bureaucratique ?

La refonte du Plan administration exemplaire est basée sur la double critique de la bureaucratie wébérienne et de la nouvelle gestion publique. Le Plan administration exemplaire a évolué vers le Plan ministériel administration exemplaire et puis vers la responsabilité sociétale des organisations publiques à l'horizon 2025. Cela implique-t-il un renouvellement de la post-bureaucratie autour des enjeux qui l'accompagnent ? Quels effets cela peut-il avoir sur l'organisation publique ? En, outre, dans quelle mesure s'inscrivent-ils dans le renouveau du management public ? Ces questionnements se complexifient d'autant plus que l'exemplarité intègre des enjeux spécifiques auxquels se confrontent les organisations publiques dans les sociétés modernes post-bureaucratiques : le traitement des communs organisationnels et des communs informationnels, la transformation numérique, la dématérialisation ou l'e-administration, la *« smart governance »,* la responsabilité sociale des organisations publiques, etc. Ces enjeux dessinent-ils autant de courants post-bureaucratiques, plus particulièrement post-nouvelle gestion publique émergents qui viennent élargir ses différentes lectures, au-delà du cadrage des débats autour de la nouvelle gouvernance publique.

III. Les courants post-nouvelle gestion publique, post-bureaucratiques émergents

1. Les communs organisationnels. Une mise en perspective de la post-bureaucratie et de la post-NGP

Afin de traiter le renouvellement des cours post-bureaucratiques sous le prisme des communs d'organisation, nous mobilisons le dilemme de Hardin qui porte l'accent sur la défaillance du marché. *« Il attribue la surexploitation des ressources à l'absence ou à la difficulté à mettre en place des droits de propriété crédibles et opposables sur la ressource »* (Meunier, 2015). Pour faire face, il recommande la mise en place de droit de propriété fictifs qui repose sur des droits négociables ou une intervention publique par différents canaux (jeux de quotas, taxes, interdictions). Dans ce sens, deux conceptions de la régulation émergent (Meunier, 2015) :

⇒ par les droits de propriété (et donc marché), du moins quand c'est possible, comme c'est toujours le cas pour les biens dits privés ;

⇒ par l'administration publique pour les biens dits publics ; une alternative dans laquelle

on retrouve le débat entre marché et État.

Toutefois, pour Ostrom, *« les hommes ont su de tout temps s'organiser pour éviter la déplétion des ressources. Et de le faire en dehors de toute structure de marché et de propriété privée, encore moins du diktat d'un souverain »* (Olstrom ; cité dans De Rozario et Pesqueux, 2018). De fait, certaines institutions sont capables d'internaliser la soutenabilité de la ressource. Ses études portent sur les conditions d'émergence des équilibres coopératifs capables de se former de façon durable. Elle en conclut que, *« l'économie de marché n'est pas toujours, une telle institution. Les cas où de telles institutions peuvent ou doivent apparaître concernent les biens dits « communs qui s'érigent en troisième voir entre le Marché et l'Etat »* (Olstrom ; cité dans De Rozario et Pesqueux, 2018). Ostrom définit ainsi les communs comme des biens communs sans propriétaires (par exemple l'eau et l'air). Dans ce sillage, elle « *pré-institutionnalise et théorise l'économie des communs, comme institution alternative à celle de l'économie de marché, d'une part, et à l'institution publique, d'autre par ».* (De Rozario, Pesqueux, 2018). Elle met en avant trois types d'initiatives pour mettre en place une « gouvernance » des communs qu'elle décrit comme *« polycentrique »* (De Rozario, Pesqueux, 2018) :

⇒ des initiatives pour augmenter la probabilité initiale d'auto-organisation des individus en collectif de gestion ;

⇒ des initiatives pour maintenir dans le temps les capacités d'auto-organisation, relativement complexes à cerner et à organiser ;

⇒ des initiatives pour renforcer les capacités de création de nouveaux communs, au-delà de résoudre un problème de gestion.

Dans cette optique, les organisations publiques, de même titre que les organisations privées sont assimilées à des *« bureaucraties d'accaparement »* des biens communs (Lapassade, 2006 ; De Rozario, Pesqueux, 2018). L'approche par les communs pose la question de la régulation par la gouvernance(?) mais par « Qui ? » ou par « Quels mécanismes ? » :

⇒ par l'Etat ?

⇒ par régulations de marché et des organisations à but non lucratif ?

⇒ par des partenariats publics privés » c'est-à-dire les deux ?

⇒ ou faudrait-il que ce ne soit ni l'Etat et ni le marché (forçons le trait), mais les communautés d'individus capables de s'auto-organiser pour s'en charger ?

Notre intérêt se porte sur les questions relatives à l'auto-organisation. A ce titre, on note un regain d'intérêt pour les communs dans les travaux, notamment, de Weinstein (2013) qui tente de proposer une acception institutionnelle du commun : *« (Les communs sont) des formes diversifiées d'action collective dans la gestion des ressources, qui ont comme point commun de n'être ni purement marchandes, ni purement étatiques, de ne reposer ni sur un strict régime de propriété privée, ni sur un système de propriété et de gestion publique, et qui émergeraient à partir d'un processus d'auto-organisation et d'autogouvernement à l'intérieur d'un groupe préexistant ou se constituant en même temps que se forme le commun, ce qu'on qualifiera habituellement de «communauté» » (p. 70).* De cette définition, nous identifions deux notions (De Rozario, Pesqueux, 2018) :

⇒ l'auto-organisation, à partir de la libre interaction des parties concernées ;
⇒ l'organisation qui ne repose pas sur la hiérarchie, en particulier sur une autorité centrale dotée d'une large autonomie, l'État par exemple ou la direction générale d'une entreprise, ni sur la stricte propriété privée.

D'autres travaux émergent également, notamment, chez les économistes qui portent l'accent (non exhaustives) essentiellement sur les aspects suivants (De Rozario, Pesqueux, 2018) :

⇒ l'auto gestion
⇒ l'organisation de la propriété : la propriété privée est une notion moins simple qu'il y parait, beaucoup plus large que l'usus, fructus et abusus
⇒ l'achèvement de la discussion sur ces formes d'organisation hors marché et hors instance politique centrale.
⇒ les liens entre les communautés étroites et les principes d'auto-organisations.
⇒ la nature fragile des équilibres au fil du temps.
⇒ la difficulté de mettre en place ces équilibres lorsque la taille de la communauté est grande, ou soumise à une forte croissance démographique, forte hétérogénéité politique ou culturelle ou enfin à des chocs technologiques importants.
⇒ les risques de captation par des intérêts particuliers.
⇒ les conditions d'entrée aux nouveaux venus questionnant la démocratie.

Ces travaux mettent en évidence des enjeux (non exhaustifs) des communs d'organisation qui questionnent :

⇒ le changement de périmètre ou l'évolution du périmètre des « commoneurs » et par la même occasion des institutions ; ce qui questionne la mise en place d'un nouveau commun et la préservation de l'agilité institutionnelle ;

⇒ le rapport entre propriété publique et communs ;

⇒ la relation entre « marché » et communs (questionnement du lien entre compétition et coopération).

Pour résumer ces discussions sur les modèles post-bureaucratiques modernes, nous citons des travaux de De Rozario, Pesqueux (2018*)* pour qui *« les travaux sur les communs avancent l'existence d'un « commun d'organisation » dont l'ontologie et l'épistémologie diffèrent du commun de la firme capitaliste » ;* des points que nous discuterons et qui permettront de proposer une hypothèse de définition des communs d'organisation. En outre, pour eux, « *La légitimité - de cette autre économie – implique donc également la désinstitutionalisation de la convention institutionnelle de la firme capitaliste et de celle de la démocratie, pour institutionnaliser et réinstitutionnaliser la convention d'organisation mise en avant par les « commoneurs ». Ce défi oppose deux paradigmes – le paradigme du profit présenté comme dominant et le paradigme des communs présenté comme alternatif. Il est particulièrement stimulant pour repenser l'organisation publique ».*

Pour nous, c'est l'occasion de penser l'organisation publique en posant un diagnostic organisationnel sur le sens de la politique publique d'exemplarité dans le renouvellement de la gouvernance du développement durable. Dans quelle mesure, c'est évolution discute-t-elle de l'évolution des organisations publiques, sous le prisme de l'évolution de la convention institutionnelle de la firme capitaliste et celle de la démocratie à la convention d'organisation des « commoneurs », hybride ?

2. Les communs informationnels. Une mise en perspective de la post-bureaucratie et de la post-NGP

Issus de la numérisation de la société (Y. Pesqueux, 2018), les communs informationnels se caractérisent, selon B. Coriat (2013), par l'émergence de biens non rivaux et généralement non exclusifs, rendus nécessaires par les effets d'une exclusivité artificiellement construites par les GAFAM. Ils posent non seulement la nécessité de faire évoluer le droit de propriété

intellectuelle mais aussi la question de la gouvernance orientée non vers la conservation mais vers l'enrichissement de la ressource informationnelle qui doit être rendue disponible.

La diffusion contemporaine du concept de développement durable s'est largement appuyée sur l'intégration de ses enjeux stratégiques par les organisations, sous peine d'être critiquées (Acquier, 2007, p.153). Ce qui crée un décalage par rapport à la démarche volontaire de la RSE centrée sur l'éthique. Dans cette optique, la démarche de développement durable dans les organisations résulte, pour Acquier (2007), des pressions exercées par les diverses parties prenantes de plus en plus élargies : consommateurs, usagers, citoyens, organismes internationaux, investisseurs, fournisseurs, communautés locales, organisations non gouvernementales, parties prenantes locales, etc. Ces pressions et ces attentes renvoient aux évolutions de la gouvernance du développement durable marquées par 1) l'internationalisation des enjeux globaux tels que le réchauffement climatique, les politiques de développement économique, la pauvreté, la démocratie et, 2) l'accroissement ou le renforcement de thématiques telles que la valeur, la vertu, l'engagement, la responsabilité, etc. Celles-ci revêtent une dimension stratégique pour les organisations dans un contexte mondialisé et informatisé où des parties prenantes peuvent se mobiliser, sous diverses formes, à *« tout moment pour remettre en question publiquement le comportement des organisations »* (Acquier, 2007) ; ce qui suppose une transparence et un droit de regard sur les actions. La manière dont les organisations intègrent ces exigences et pressions se reflète-t-elle dans le fonctionnement et la gestion ? Quel impact peuvent-elles avoir sur les organisations publiques ? Suscitent-elles l'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux outils ? Quel type d'information produisent-elles et à quelle fin ? Les exigences suscitent l'émergence de nouveaux outils et une nouvelle figuration des flux d'information de sorte à réduire les asymétries d'information entre les organisations et les parties prenantes. Ces divers outils et flux donnent lieu progressivement à l'élaboration de cadre juridique et institutionnel plus ou moins contraignant.

3. La « smart governance », la « smart city », les « smart grids », les « smart meters » : Une mise en perspective de la post-bureaucratie et de la post-NGP

L'avènement des « smart » mettent en évidence trois lectures tendancielles qui offrent, chacune et de manière concomittante, une mise en perspective de la gouvernance du développement

durable dans un contexte post-bureaucratique et post-NGP : « la smart gouvernance », « les smart grids – smart meters », la « smart city ».

La smart city intègre divers enjeux qui portent, entre autres, sur la mobilité durable, les bâtiments à énergie positive, les interconnexions – habitants, administrations, entreprises, commerces et qui questionnent les réponses à apporter aux problématiques de changement climatique. Pesqueux (s.d.)[29] identifie divers domaines sur lesquels porte sa construction, allant du développement de services de transport, la maitrise des déchets et de la consommation d'énergie au développement des smart grids, notamment le développement de l'électricité.

Les « smart grids ou réseaux intelligents » se définissent suivant quatre critères[30] (Pesqueux, s.d.) : la flexibilité pour une optimisation de l'équilibre entre la production et la consommation, la fiabilité permettant d'améliorer l'efficacité et la sécurité des réseaux, l'accessibilité aux sources d'approvisionnement multiples et l'espérance de gains liés à l'économie de consommation et à la diminution des coûts liés à l'optimisation qui résulte de la mise en œuvre de ces dispositifs.

Les smart grids s'appuient sur le développement d'outils informatiques de collecte, de mesure, de contrôle, de transmission de l'information. Ils reposent, en outre, sur la capacité de ces outils à ajuster les flux – d'électricité entre fournisseurs et consommateurs. Ils contribuent ainsi à l'optimisation de la production, de la distribution et de la consommation – d'électricité, par exemple. Ils sont à différencier des « smart meters » qui sont une étape des « smart grids ».

Les « smart grids » s'inscrivent dans les objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'accroissement de l'efficacité énergétique et d'amélioration de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétiques européen. Ils contribuent aux objectifs des politiques liées à la transition énergétique visant la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre et la promotion de la production et de la consommation durables.

Ces mouvements de smart city et de smart grid posent les bases fondatrices de la « smart gouvernance[31] » qui vise à régler les relations entre des agents sociaux de substance hétérogène (citoyens, entreprises, gouvernements). En ce sens, *« La smart governance est le cadre de la reconsidération des enjeux de l'e-administration au regard d'une « désintermédiation – réintermédiation » des relations G to G - government to government, G to B - government to business et G to C - government to citizens » (Pesqueux, s.d.)*. Quand bien même la smart

29 Publication: courant 2020
30 https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/reseau-intelligent-smart-grid
31 H. Willke, *Smart Governance, Governing the Global Knowledge Society*, Chicago University Press, 2007

gouvernance contribue, selon Pesqueux, à la *« légitimation du développement durable comme métrologie et à l'ubris du technologisme illimité »*, il n'en demeure pas moins qu'elle contribue à l'émergence du « smart state » par la dynamique de technologisation de la nouvelle gestion publique. En ce sens, Pesqueux identifie, à travers la rhétorique du smart, une tentative d'introduction d'outils du privé, sous le corollaire du développement durable et des problématiques environnementales. Ainsi, pour Pesqueux*, « Ce que l'idéologie managériale de la nouvelle gestion publique n'a pu réaliser par l'implantation des outils de gestion issus du monde des entreprises, la rhétorique du smart tente de le faire, à la lumière d'un despotisme éclairé d'ordre technologique face à l'enjeu de l'épuisement des ressources naturelles et des problème environnementaux liés aux modes de production et de consommation »*. En outre, nous rappelle-t-il, *« La smart governance est une réponse à la complexité générée par les enjeux de la smart city et du développement d'un smart state, les réponses en termes de smart grids au regard du refus idéologique de réglementer par interdiction et rationnement, même s'ils les rendent possibles. Elle nécessite la mise en œuvre de processus complexes de gouvernance qui tendent à être masquée par la rhétorique enthousiaste de la transformation numérique donnant l'illusion de l'infini au regard de la finitude des ressources caractérisant la référence au développement durable. Il s'agit d'un projet de reconfiguration des services publics* ».

4. Une discussion de la gouvernance du développement durable. Une approche post-bureaucratique ?

Les courants post-bureaucratiques émergents mettent en évidence trois aspects qui discutent de la mise en perspective de la gouvernance du développement durable : le renouveau de la gouvernance de la mondialisation marquée par la multiplicité des enjeux globaux, l'entrée progressive des parties prenantes et les transformations pour accompagner ce renouveau. Ces aspects discutent essentiellement l'action collective relative au développement durable qui circulent entre action publique, privée et individuelle.

En raison du déplacement de zones de pression et du niveau de portage, notamment depuis l'accord de Paris, la gouvernance mondiale du développement durable se confronte à la tension relative à la cohérence entre ce qui est attendu et les pratiques réelles. L'évolution des parties prenantes, des formes de revendications rendent insuffisantes les réponses institutionnelles et juridiques, critiquées désormais pour leur manque d'ambition, leur nature molle, face aux

enjeux.

La gouvernance se confronte aussi à une difficulté de périmétrage des éléments à prendre en compte dans la circonscription. En effet, les conséquences des activités économiques, industrielles des entreprises ne sont plus celles qui sont observées et jugées. L'inaction de l'Etat, des gouvernements, des individus, est de plus en plus dénoncée. Ces dénonciations sont d'autant exacerbées par la rapidité avec laquelle elles sont mises en évidence et circulent. Ceci a pour effet de créer une impression de décalage permanent entre les capacités de réaction des autorités publiques et les réponses attendues par les populations.

Dans ce nouveau contexte, peut-on préfigurer une gouvernance en crise fondée sur la légitimité individuelle de juger du degré d'action, en fonction des perceptions individualisées de l'inaction ? S'agit-il d'une gouvernance en crise oscillant entre le regard très global portés par des groupes très globaux (dans les instances de décisions stratégiques) et les régards très locaux, voire individuels des conséquences et des actions ?

Dans ce contexte à la fois mondialisé du point de vue stratégique et décisionnel et individualisé des conséquences des changements climatiques pour des actions collectives, la gouvernance comme mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, ne saurait se penser sans des dispositifs assez complexes de régulation (De Rozario, Pesqueux, 2018, p.266).

La question se déplace de l'intérêt des actionnaires vers celle des enjeux des parties prenantes diversifiées à la fois porteuses d'actions collectives et individuelles. Dans ce contexte, la question de la responsabilité qui lui est rattachée, se pose comme « un outil de légitimation » et interpelle les conséquences potentiellement négatives, sur les plans économique, social, environnemental ainsi que les potentielles réponses alternatives qui leur seraient apportées. Suivant une rhétorique de la moralisation individuelle et collective, la gouvernance oscille, d'une part, entre une vision élargie de la gouvernance et une perception individuelle de ses effets, substrat d'une lecture à l'échelle micro et extra-organisationnelle ; d'autre part, entre la méto-gouvernance juridictionnelle (harmonisation des dispositifs de régulation ou gouvernance de la gouvernance pr voie politique – lois, règlements) et des arrangements contractuels (normes qualité) (De Rozario, Pesqueux, 2018, p.267).

5. L'exemplarité comme une mise en perspective du management public

A son balbutiement et surtout au niveau international et européen, la politique publique d'exemplarité des organisations publiques visait les achats durables par l'élaboration de plans d'action Achat-responsable, la divulgation et l'introduction d'outils d'optimisation et de verdissement des processus de passation des marchés publics. La politique publique d'exemplarité français s'est rapidement élargi pour concerner un ensemble de domaines : mutualisation, communication, responsabilisation, rationalisation et appropriation – par toutes les instances aussi bien directrices qu'exécutrices.

Au-delà de l'identification des perspectives d'évolution de la politique publique d'exemplarité. Dans un contexte politico-économique en mouvance, l'état des lieux des deux premières périodes de mise en œuvre pratique met en lumière des critiques et difficultés liées à la mise en œuvre de l'exemplarité. En effet, ressort la problématique de la reproduction des schémas traditionnels de gestion des affaires publiques. Au risque de paraître zélé, l'on pourrait pré-augurer un défaut de cadrage du rôle des administrations publiques françaises en matière de développement durable. En effet, l'assignation d'objectifs – durables – chiffrés a entrainé, auprès des praticiens, un sentiment d'éloignement de l'essence même d'une administration publique « à la française ».

Ainsi, notre démarche analytique ne saurait être constituée indépendamment au débat réactualisé se rapportant à l'évolution des modalités de gestion des administrations publiques. La question de la contractualisation des services s'est d'ailleurs fortement posée lors des rencontres interministérielles sur la refonte de la circulaire 5351/SG du 3 décembre 2008 avec une opposition entre ceux qui souhaiteraient préserver l'excellence, la nature et l'image « traditionnelles » des administrations publiques françaises et ceux qui souhaiteraient voir évoluer la gestion traditionnelle des services publics ; l'exemplarité devant être une extension de la gestion des services administratifs. Ce débat nous ramène, notamment, à l'opposition entre les « défenseurs du service public » au nom de la spécificité de l'action publique[32] et les teneurs du discours libéral qui souhaiteraient voir les administrations publiques être gérées comme une entreprise (Amar et Berthier, 2007).

Toutefois, malgré les oppositions, subsiste un point de vue sur lequel toutes les parties prenantes impliquées dans le processus de réflexion sur l'exemplarité des administrations publiques sont

[32] Vincent Dubois, http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/80/38/DOC/L_action_publique.doc

d'accord : *L'exemplarité, en lui-même ne saurait atteindre les objectifs qui lui sont assignés dans la structuration actuelle des services administratifs et avec le modèle actuel de gestion des activités administratives (organisation du travail, périmètres et enjeux ministériels, stratégies ministérielles internes, orientations politiques et pressions internes et externes, modèles d'évaluation, outils d'incitation, de collecte et de suivi, etc.*[33]*).* Ce point de vue commun, bien que paradoxal, entre les opposants et les défenseurs du modèle de gestion publique acte de la complexité de la réorganisation de l'appareil administratif et de la réflexion sur les tendances d'évolution de l'exemplarité des organisations publiques. En tout état de cause, la question de la transformation des organisations publiques s'est posée d'une manière accrue. ***Comment et sous quels angles ?*** Afin de répondre à cette question, il est important de rappeler qu'il s'agit d'analyser les transformations des organisations publiques induites par l'exemplarité. Nous ne portons pas l'accent sur le changement organisationnel en tant que processus.

5.1. La démarche administration exemplaire : dans la perspective de renouveau du (des) management(s) public(s) ?

La nature de l'objet de la thèse conduit à constituer le cadre analytique critique à partir du bilan des deux premières périodes de mise en œuvre (2008-2014 à travers le Plan administration exemplaire et 2015-2020 à travers le Plan ministériel administration exemplaire) dont les principaux résultats sont tirés de la refonte du P.A.E. dirigée par le Commissariat Général au Développement Durable et qui a vu la participation des différents ministères, du Service des Achats de l'Etat et autres organismes affiliés (IFORE, IGPDE, Services Interministériels, Services du Premier Ministre, Services déconcentrés régionaux et départementaux, …). La démarche analytique est constituée en prenant en considération des éléments descriptifs, quantitatifs et qualitatifs. A la lecture des effets des deux premières périodes de mise en œuvre, l'exemplarité des organisations publiques se révélerait-elle un outil de modifications des pratiques et comportements et/ou un outil de légitimation de la gestion par la performance ? Notre questionnement se structure autour de la légitimation de l'exemplarité comme managérialisation actant la mise en application et en perspective, au travers elle, d'une vision

[33] Rapport – confidentiel non diffusable – sur la refonte du PAE 2008-2014 (CGDD, 2012)

managériale signe de l'extension de la gestion publique et du management public ; ce qui nécessite de saisir l'objet de la vision managériale en mouvance, le Management public.

5.1.1. Le management public. Un objet en mouvance à saisir ?

Dans la mesure où les nouvelles acceptions – formes hybrides de(s) management(s) public(s) - invitent à les inscrire dans une dynamique de renouveau, il est très important, dans la perspective du cadrage théorique et conceptuel de notre recherche, de faire un focus sur le(s) management(s) public(s), notion composite dont les frontières ne sont pas clairement identifiées. En effet, quand bien même le concept est largement employé et a envahi les champs de la rhétorique actuelle, il demeure abstrait, imprécis, et ceci d'autant qu'il prétend s'appliquer à la sphère publique. En outre, elle est sujette à confusion avec d'autres notions ou réduite à une partie de ses composantes. En effet, subsiste une confusion entre les notions de management, de gestion et de pilotage (G. Chevalier, 2009)[34] dont il est important de définir les contours.

Henri Fayol est l'un des précurseurs du management. En 1916, il publie *« Administration industrielle et générale »*[35] au travers duquel il conceptualise les pratiques qu'il a développées en sa qualité de directeur. Ses principaux apports sont attenants à sa circonscription des différents rôles d'un directeur. Aux taches traditionnelles de commandement et de contrôle, Fayol ajoute celles de précision, d'organisation et de coordination. Cette approche du directeur ou du manager - dans les acceptions modernes - de Fayol, en partie reprise par Bartoli et Hermel (2009) qui réactualisent les tâches eu égard aux paradigmes modernes, marque une nette démarcation utile à faire entre management et gestion. Bartoli et Hermel décrivent les rôles des managers au travers des cinq taches[36] qui sont la **finalisation, l'organisation,** l'**allocation des moyens**, l'**animation** et le **contrôle/Pilotage**. Cette approche proposée par Bartoli et Hermel (2009), outre l'aspect visionnaire mis en avant par Fayol, invite à déceler un double aspect

[34] **G. Chevalier**, *« Eléments de management public »*, Le management public par la qualité ; Ed. AFNOR, 2009, 453 pages ;

[35] Bartoli et Hermel, 2009

[36] Ibid : La **finalisation** désigne la définition d'objectifs pour une certaine unité, dans le but de donner une finalité aux actions qui en découlent et de faciliter l'établissement des priorités (Bartoli et Hermel, 2009) ; **l'organisation** est la conception transversale, croisements entre logiques de fonction et de projets, coordination L'**allocation des moyens** représente une mission essentielle du manager actuel, dans une perspective de limitation des moyens moins prégnante au début du XXème siècle ; l'**animation** suppose une contribution active des personnels ; le **contrôle/Pilotage** suit une logique de suivi et d'audit. Le management contemporain nécessite un pilotage permanent de l'activité, permettant pro-action et réactivité.

stratégique et opérationnel du management qui revêt, en outre, un caractère plus globalisant contrairement à la gestion ou au pilotage.

> ***La gestion*** étant l'application concrète de la vision développée par le management et aussi, la mise en œuvre concrète de la stratégie par des méthodes et des outils ; outils que Santo et Verrier (2007) classent en trois catégories interdépendantes *: les outils de finalisation, de contrôle et d'animation.* Par ailleurs, contrairement au management constitué de processus transverses, la gestion se décompose en fonctions notamment celles attenantes à la gestion des ressources humaines, à la gestion financière, au marketing, … (Bartoli, 2009). A ces principales fonctions, Pesqueux ajoute, « *dans une forme de débordement »*, *« la prise en compte des thématiques débattues dans le cadre de la « responsabilité sociale de l'entreprise » (en particulier les attentes des parties prenantes, du développement durable, ...) »* (Pesqueux, 2007).
>
> ***Le pilotage*** est, quant à lui, surtout employé comme outil destiné au manager et au gestionnaire afin d'évaluer, de mesurer, à l'aide d'indicateurs, les démarches de performance en aval de la détermination des objectifs constitués d'un ensemble d'outils de mesure appropriés. Ainsi, il est souvent rattaché à la performance, notamment dans le cadre du contrôle de gestion qui est aujourd'hui généralisé au travers des outils du New Public Management définis dans cadre des réformes des administrations publiques.

Distinguer d'emblée ces trois notions est très important dans le cadre de notre démarche analytique dans la mesure où elles sont souvent employées sans distinction et d'autant que le management ne saurait être réduit ni à la gestion ni au pilotage. En effet, selon Santo et Verdier (2007), *le management n'est pas la somme des outils modernes de gestion mais une mise en perspective stratégique de ces outils.* » (cité dans Ott, 2012). L'un des effets les plus importants de la confusion identifiée dans la notion de management est qu'elle *« conduit à des tentatives de réformes dites « managériales » des administrations publiques qui ne s'appuient souvent que sur des changements gestionnaires et budgétaires, sans suffisamment prendre en considération les aspects plus globaux et culturels inhérents au management. Ces réformes sont donc nécessairement partielles et peinent à donner un sens global au changement. » (*Santo et Verdier, 2007 ; cité dans Ott, 2012*).* On retrouve ce flou conceptuel dans la notion composite de « management public » du fait, essentiellement, du défaut de cadrage de son objet – les organisations publiques.

Aujourd'hui, le management public est sujet à interprétations surtout de la part des acteurs chargés de sa mise en œuvre. L'approche proposée par Lynn et Hill (2009) qui, au travers de trois dimensions, montrent que le management public est à la fois pratique, idéologie et domaine de recherche[37], retient notre attention**.** Il subsiste, en outre, un paradigme dans la notion de management public du fait qu'il est également utilisé afin de désigner à la fois le management des organisations publiques – mise en place des leviers permettant de gérer de manière efficace les organisations publiques - et le management des politiques publiques – considération des administrations publiques comme étant garantes du maintien ou de l'amélioration d'un certain nombre de caractéristiques de la société (Gibert, 2004). Cette approche constitue la deuxième source d'ambiguïté du management public qui d'ailleurs, dans la perspective de Pollit et Bouckhaert (2000, 2004), n'est pas neutre et ne saurait se définir qu'au regard du contexte dans lequel il évolue. Ainsi, « *Le management public n'est pas une technique neutre mais une activité indissolublement liée à la politique, aux politiques publiques, aux droits et aux enjeux de la société civile. Il est toujours sous-entendu par des valeurs et/ou des idéologies. » (*Pollit et Bouckhaert, 2000, 2004). Et la compréhension de ces valeurs est une condition sine-qua-none à toute tentative d'appréhension des problématiques relatives à l'introduction des pratiques managériales dans les administrations publiques. Cette approche du management public est d'autant plus importante à mettre en avant si on le considère comme étant l'instance de mise en œuvre des différentes politiques ou stratégies mises en œuvre dans les dynamiques institutionnelles (comme changement institutionnel) – que nous ne traiterons toutefois pas expressément dans le cadre de la thèse quand bien même il est important de le soulever.

Nous retenons l'approche proposée par Bartoli (2009) et reprise par Pesqueux dans *« Gouvernance et Privatisation »*, consistant à considérer le management public comme étant *« l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation. »* (Pequeux, 2007, p.135). Ainsi, le management poursuit un objectif d'efficacité qu'il s'agisse du *normal* ou du *new* management. Par conséquent, il marque, pour Pesqueux, « *l'entrée des catégories d'une régulation*[38]

[37]Le management public est pratique car il recouvre un ensemble d'activités le composant (approche de Fayol et Bartoli). Il est aussi idéologie car serait l'émanation d'une tentative de légitimation du principe de performance dans la perspective de modernisation des administrations qui se concrétise par l'avènement des techniques issues du privé afin de tendre vers l'idéal privé et domaine de recherche car investissant les laboratoires avec une diversité dans les thématiques.

[38]La régulation est ici définie comme un processus par lequel les actions

organisationnelle dans les administrations publiques, régulation définie comme « un processus par lequel les actions anti-organisationnelles sont contrées par les forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation. » (p.135).

Ces approches analytiques cadrent avec la complexité de la politique publique d'exemplarité comme perspective managériale. Néanmoins, nous proposons un cadrage autour de la refonte du Plan administration exemplaire qui a permis de mettre en évidence aussi bien les difficultés liées à la mise en œuvre de la politique d'exemplarité que les éléments de configuration organisationnelle, fonctionnelle, structurelle et politique de transformations des services administratifs, eu égard aux contextes d'extension de la gestion publique et de renouveau de(s) management(s) public(s).

5.1.2. La refonte du Plan administration exemplaire (PAE). Une mise en perspective du management public ?

L'essentiel des sujets abordés et des propositions faites dans le cadre de la refonte P.A.E. en 2012 tournaient essentiellement autour du Fonds Etat Exemplaire, à cause, probablement, du fait que les incitations financières ont occupé une place prépondérante. Même si l'objectif n'était pas celui-là, la refonte du P.A.E. a permis de mettre en avant la problématique de la redondance des logiques financières par l'élaboration d'outils de gestion et d'optimisation des services internes des ministères autour des résultats et de la performance. La plupart des questions qu'elle a suscitées tournaient autour de la modernisation et du « management » des services internes des administrations par leur contractualisation. En effet, est soulignée la perte d'efficacité des services administratifs et d'efficience des différents outils et procédures définis. Ainsi, le débat a essentiellement tourné, au-delà du P.A.E., autour de la performance et de la contractualisation des services internes.

A partir de ce constat, un certain nombre de limites sont décelées dans la mise en œuvre de la politique d'exemplarité dont la plupart incomberait à une volonté politique d'exemplarité non traduite ou mal traduite en actes par les ministères. Ce décalage se traduit plus spécifiquement par la concomitance des orientations et le déphasage des décisions politiques d'exemplarité avec les réalités organisationnelles et les priorités des administrations jugées dénues d'outils de mobilisation, de valorisation et de mise en œuvre.

L'intégration du développement durable qui a débuté avec celle plus générale de la protection de l'environnement s'insère dans un contexte de renouveau du management public. Le P.A.E. met en confrontation deux processus relevant de logiques différentes : la construction de donne empirique autour de l'exemplarité et la mise en œuvre du managérialisme dans les administrations publiques. La confrontation entre ces deux processus met en discussion leur avenir au nom de leur spécificité et des exigences de leur objet commun qui est l'administration publique. Il s'agit du dialogue, d'une part, sur la légitimité de chacun des processus dans une logique de domination, d'intégration et d'imbrication de l'un par rapport à l'autre et, d'autre part, sur les différentes valeurs d'influence qui conditionnent la manière dont les rapports se constituent dans la création d'outils de légitimation et de légitimité.

Faire dialoguer ces différents éléments est d'autant plus intéressant que l'exemplarité et le renouveau du management public se caractérisent et s'identifient par une intention politique accompagnée d'une injonction dont les natures ne sont pas pour autant clairement spécifiées et identifiables. En outre, les deux dynamiques, au contact de leur objet spécifique doté d'une histoire et modelé par cette dernière, ne peuvent se subsister que grâce au rythme des discours qui les constituent et par un mouvement d'extension de la gestion des services administratifs caractérisé par l'évolution et/ou la transformation des différentes structures administratives. D'où l'objet de la thèse de questionner les réceptions et la performativité des politiques d'exemplarité et d'analyser dans quelles mesure l'exemplarité ou les exemplarités transforment l'appareil administratif et induisent des mutations d'ordre comportemental, managérial, politique, discursif, stratégique, …, concomitamment au cadre plus général de renouveau du management public et aux principes qui sous-tendent, essentiellement, ce renouveau.

Il s'agit d'effectuer une analyse critique de l'exemplarité des administrations publiques par son biais, de la confronter aux différentes dynamiques et de la mettre en perspective par rapport au contexte de renouveau du management public et, notamment, de la nouvelle gestion publique. En effet, l'exemplarité par le PAE, définie comme un ensemble d'outils et d'instruments empruntés à différents champs, est identifiée, au travers de ses grands principes comme une ramification de la NGP. Cette ambiguïté est d'autant plus renforcée que l'exemplarité, qui trouve sa principale raison – politique – qu'à travers les discours, manque de substance sur les plans conceptuels et empiriques. En effet, elle est considérée comme une réactualisation des notions d'excellence (qui revient dans le discours gouvernemental le plan « Excellence environnementale » sur la mixité énergétique), de responsabilité, de devoirs, … qui ne recouvrent pas les mêmes champs, n'ont pas les mêmes portées et finalités, évoluent dans des

espaces temps différents, déstructurent les manières dont le débat public et le symbolisme attenant sont conduits et/ou le rôle de l'Etat est perçu et conçu. D'où la difficulté d'interroger cette notion d'exemplarité insaisissable, intemporelle (presque), réaménagée, remodelée au fil de son histoire (conceptuellement et empiriquement), invisible (conceptuellement) et pourtant « partout à la fois ». L'évolution des sociétés et la montée des besoins exprimés ou non orientent, en quelque sorte, le rafraichissement de la notion d'exemplarité ; ce qui nous amène à nous demander si « la montée et l'évolution des besoins -sociétaux - identifiés ou non, exprimés ou non, déstructure-t-elle la manière de concevoir l'exemplarité – « comme réponse fonctionnelle à l'effervescence des besoins » ? Notre analyse se focalise sur le PAE et le PMAE en procédant à une mise en perspective de l'exemplarité comme nouvelle orientation politique et stratégique, et comme renouveau du management public.

Conclusion du chapitre 5

L'intégration du développement durable dans les organisations publiques se marquent par un environnement complexe soumis à divers dynamiques en mouvance permanente. Les divers courants post-bureaucratiques rendent compte de la complexité de périmétrer l'ensemble des caractéristiques de cette forme d'organisations ; ce qui laisse émerger un ensemble de paradigmes qui se chevauchent, traités comme autant de paradigmes post-bureaucratiques (bureaucratie, nouvelle gestion publique, post-nouvelle gestion publique, nouvelle gouvernance publique, etc.). Au-delà de l'analyse conceptuelle et opérationnelle du développement durable, les différentes analyses de la politique publique de développement durable font émerger des débats qu'il est possible d'interpréter comme révélateurs de la difficulté de qualifier la politique publique d'exemplarité et à penser son action dans le champ des organisations publiques. Tous travaux de recherche se confrontent à ses difficultés notamment conceptuelles, théoriques et empiriques en raison des différentes et nombreuses imbrications. Ces difficultés se marquent davantage par celles liées à un accord sur une définition commune du concept, sur la caractérisation de pratiques « responsables », « durables », « exemplaires » des organisations publiques ou sur la mesure et leur évaluation. Elles interrogent, par ailleurs, les effets sur la conceptualisation des managements publics qui s'en trouvent impacter aussi. Dans quelle mesure, le développement durable interroge-t-il les managements publics ?

En plus de nous inscrire dans la dynamique d'une analyse normative concernant le bien fondé des outils financiers et non financiers, les différentes lectures semblent inviter à une analyse plus systématique des transformations en cours d'une part, dans les organisations publiques, d'autre part, dans les managements publics. Dans le cadre de notre thèse, nous chercherons à analyser les outils de l'exemplarité (ou les rationalisations gestionnaires contemporaines) dans le champ du développement durable. Une étape préalable consiste toutefois, à étudier les outils à l'aune des mouvements de transformation des organisations publiques et des managements publics. Dès lors, comment caractériser le développement durable et ses outils si on le considère sous l'angle des grands débats historiques sur les transformations des organisations publiques et par ricochet, des managements publics ?

Conclusion de la deuxième partie

Au terme des deux premières parties, nous constatons, à travers la politique publique d'exemplarité, un mix entre des connaissances organisationnelles (« identifiées à travers les outils incitatifs ») et une gouvernance éclatée (« à travers le réseau d'acteurs institutionnels supranational, national ») qui n'est ni celle de la centralisation wébérienne, ni celle de la focalisation autour du « volontarisme managérial », au centre de la logique du modèle d'organisation post bureaucratique » (managérialiste ?). Ce qui fait émerger la question de recherche suivante : **La politique publique d'exemplarité, met-elle en perspective la post-bureaucratie et le management public ? Le cas échéant, quel type organisationnel fait-elle émerger ? Quel modèle de management des organisations publiques fait-elle émerger ?**

Cette question fait émerger trois propositions de travail (traitées dans la partie suivante) :

> Proposition 1 : La politique publique d'exemplarité ne transforme pas l'organisation publique. Nous avons une organisation de type bureaucratie wébérienne ;
>
> Proposition 2 : La politique publique d'exemplarité accentue les traits caractéristiques de l'organisation de type firme capitaliste. Nous avons une organisation de type firme capitaliste ;
>
> Proposition 3 : La politique publique d'exemplarité transforme l'organisation publique ; donc émerge une nouvelle forme d'organisation publique qui n'est ni celle de la bureaucratie wébérienne, ni celle de type firme capitaliste mais une forme émergente.

Troisième Partie

Posture épistémologique et méthodologie

Résultats : analyse et mise à l'épreuve

INTRODUCTION

> *« La raison d'être d'une thèse est de produire une connaissance à la fois nouvelle et vraie. Des preuves empiriques doivent toutefois être fournies et reconnues comme vraisemblables pour que la nouveauté de la connaissance produite ne soit pas purement rhétorique, ne dérive pas en une course à l'originalité interprétative par rapport aux études reconnues comme valides par la communauté scientifique, sans rapport avec la réalité ».* (Thiétart et al., 2014).

L'empirisme scientifique repose sur des données vérifiables. Il s'agit, avec des méthodes de collecte et d'analyse acceptées par la communauté académique, de s'assurer de la validation des résultats et de la validité de la recherche. Baumard et Ibert identifient trois objets sur lesquels peuvent porter les apports (Baumard et Ibert, 1999, pp. 99-103) : empirique, théorique ou méthodologique.

Sur le plan empirique, nous souhaitons apporter un éclairage distancié sur l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable en la posant comme objet empirique de renouveau du management public et de discussion de l'organisation publique moderne post-bureaucratique. Dans ce sens, la méthodologie doit permettre de saisir notre objet de recherche et être en cohérence avec des ressources matérielles et cognitives disponibles. Sur le plan théorique, cette recherche contribue aux débats sur les organisations publiques émergentes dans les sociétés modernes post-bureaucratiques. Ces débats portent sur différents points, notamment sur leur actualisation dans les courants post-bureaucratiques : la bureaucratie, la nouvelle gestion publique, les courants émergents portant sur la nouvelle gouvernance publique tels que le management de la qualité, l'Etat néo-wébérien, les communs, notamment organisationnels et informationnels.

Les divers éléments méthodologique, empirique et théorique explicitent notre posture épistémologique et conditionnent la méthodologie à retenir. L'objectif de cette partie est, ainsi, de présenter notre positionnement épistémologique et notre méthodologie pour collecter, traiter et analyser les données. Elle se compose de trois chapitres.

Le chapitre 6 est consacrée à la présentation et la justification de notre positionnement épistémologique. Après être revenu, dans un premier temps, sur les principaux paradigmes scientifiques et avoir justifié la dynamique épistémologique qui émerge de notre recherche, nous abordons l'utilité de la recherche en sciences de gestion et les actions mises en œuvre pour rendre notre recherche utile.

Le chapitre 7 est consacré à la présentation de la méthodologie de recherche. Dans un premier temps, nous développons et argumentons la méthode d'analyse de contenu mobilisée pour traiter le corpus de l'exemplarité en matière de développement durable. Nous y dévoilons les corpus mobilisés et les modalités de collecte, de préparation et de traitement des données. Les résultats issus de l'analyse de contenus sont mobilisés pour construire les idéaux-types d'organisation publique induits par l'exemplarité. Nous présentons, enfin, la démarche de construction, de génération et d'analyse des données.

Le dernier chapitre 8 est consacré à la présentation et à l'analyse des résultats que nous mettons à l'épreuve de nos propositions de travail.

Chapitre 6. Positionnement épistémologique

Résumé :

L'objectif de ce chapitre est de présenter notre positionnement épistémologique. Il s'agit de mettre en avant les éléments ayant joué un rôle dans nos choix de recherche. Après être revenu sur les grands courants épistémologiques et les courants épistémiques en sciences de gestion, nous explicitons notre posture épistémologique et sa cohérence avec le design de recherche tout en prenant en compte les critères de validité de notre travail de recherche. Nous exposons, enfin, la logique qui en découle pour les choix méthodologiques.

I. L'épistémologique

1. Une tentative de définition(s)

L'épistémologie vient du grec « epistémé » signifiant « connaissance, science » et « logos » « discours sur » mais aussi « logique de » (Martinet et Pesqueux, 2013). Pesqueux (2014) y voit à la fois le fondement des démarches de construction de la connaissance[39] et le fondement du processus de construction d'une représentation du réel.

Deux grandes traditions philosophiques – francophone et anglo-saxonne – peuvent être distinguées dans l'étude de l'épistémologie comme discipline philosophique. Dans la tradition francophone, deux visions s'affrontent : une vision de l'épistémologie comme l'étude critique des sciences (Rey et Rey-Deboye, 1986, p.674) et de la connaissance scientifique (i) et une vision de l'épistémologie considérée comme le traitement de la connaissance générale (ii). Dans la tradition philosophique anglo-saxonne, l'épistémologie est perçue comme l'étude de la connaissance en général. En ce sens, elle ne saurait porter spécifiquement sur la connaissance générale. Nadeau (1999) résume l'épistémologie comme l'étude critique de *« la méthode scientifique, des formes logiques et modes d'inférence utilisés en science, de même que des principes, concepts fondamentaux, théories et résultats des diverses sciences, et ce, afin de déterminer leur origine logique, leur valeur et leur portée objective »* (Nadeau, 1999, in Martinet et Pesqueux, 2013, p.41). Dans ce sens, l'épistémologie vise à établir les fondements

[39] Par différence avec la praxéologie (qui concerne les conduites et les pratiques), l'ontologie (l'essence, l'identité avec les quatre aspects que sont le pathos, le psychos, l'ethos et le thymos) et l'anthropologie (les valeurs)

de la science (Allard-Poesi et Perret, 2014, p.15, in Thiétart et al., 2014). Cette perception de l'épistémologie[40], jadis dépassée, est remplacée par une vision où celle-ci est considérée, pour Allard-Poesi et Perret, *« comme une activité réflexive qui porte sur la manière dont les connaissances sont produites et justifiées »* (p.15). Ce que Piaget (1967) analyse comme *« l'étude de la constitution des connaissances valables »* (Piaget, 1967). Allard-Poesi et Perret identifient quatre dimensions à travers lesquels peut se déployer cette réflexion épistémologique :

⇒ une dimension ontologique, qui questionne la nature de la réalité à connaître ;
⇒ une dimension épistémique, qui interroge la nature de la connaissance produite ;
⇒ une dimension méthodologique, qui porte sur la manière dont la connaissance est produite et justifiée ;
⇒ une dimension axiologique enfin, qui interroge les valeurs portées par la connaissance.

Il s'agit pour nous, dans cette perspective réflexive épistémologique, de questionner les fondements et la pertinence de la connaissance que nous souhaitons produire et de justifier les choix effectués. Mais avant d'initier cette réflexion qui doit nous conduire à l'explicitation de notre posture épistémologique, il nous parait pertinent de revenir, de manière synthétique, sur les grandes phases de questionnements, d'émergence et de développement de l'épistémologie, notamment en sciences de gestion.

1.1. L'épistémologie : Une analyse synthétique – longétitudinale de son émergence, son développement et ses questionnements

Le tableau 44 propose une analyse longitudinale de l'épistémologie en mettant en évidence son émergence (Compte et Littré, 1868 ; Delpelteau, 2000 ; Paquin ; Allard-Poesi et Perret, 2014), son développement (Cercle de Vienne, Moritz ; Pesqueux, 2010 ; Martinet et Pesqueux, 2013) et ses limites (Bachelard, 1934 ; Popper, 1981 ; Hume, Dumez, 2012 ; Avenier et Perret, 2012).

[40] Ici, l'épistémologie est perçue comme une caractérisation de la science « afin d'estimer la valeur logique et cognitive des connaissances qu'elle produit pour décider si elles peuvent prétendre se rapprocher de l'idéal d'une connaissance certaine et authentiquement justifiée » (Soler, 2000 ; cité par Allard-Poesi et perret, 2014, in Tiétart et al., 2014)

Tableau 44 : Analyse longitudinale de l'épistémologie

Analyse longitudinale de l'épistémologie	
Auteurs	**Evolution de l'épistémologie**
A Compte et Littré, 1868 ; Depelteau, 2000 ; Paquin,	**Emergence** ⇒ Forces naturelles ; ⇒ Métaphysique ; ⇒ Prise d'autonomie des disciplines scientifiques ⇒ Positivisme basé sur une approche théorique ; ⇒ Confrontation des faits et théories pour comprendre le monde ; ⇒ Principe de représentativité : la réalité émane d'un objet ou d'un phénomène et doit être représentative ;
Cercle de vienne ; Moritz Schilk ; Pesqueux, 2010 ;	**Développement** Empirisme logique ou positivisme logique ou néopositivisme ; ⇒ Positivisme basé sur une approche empirique ; ⇒ La métaphysique n'est pas une science ; ⇒ L'objet scientifique doit reposer sur l'expérimentation ; ⇒ Principe de validité : la science est la seule méthode unique et valable ;
Bachelard, 1934 ; K. Popper, 1981 ; Hume, Dumez, 2012 ; Avenier et G. Perret, 2012 ;	**Limites** ⇒ Vérificationnisme ou critère de scientificité d'un objet ; ⇒ Principe de la réfutabilité ; ⇒ Principe de falsifiabilité au niveau logique et empirique ; ⇒ Approche hypothético-déductive et non empirique inductive ; ⇒ Impossibilité de séparer le rationalisme de l'empirisme ; ⇒ Principe dialectique et récurrente ; ⇒ La réalité provient d'un raisonnement probabiliste ;

Ce tableau met notamment en évidence les différents questionnements auxquels se soumet le positivisme logique. Ceux-ci aboutissent à un *« post-positivisme considérant la réalité provenant d'un raisonnement probabiliste et mettant en avant le principe de réfutabilité »* (Avenier et Gavard-Perret, 2012, p.30). Notre recherche s'inscrit en sciences de gestion. En ce sens, il nous semble pertinent d'y identifier le traitement de la question épistémologique.

1.2. L'Epistémologie des sciences de gestion

Afin de traiter l'épistémologie des sciences de gestion, il nous parait important de revenir, de manière très synthétique, sur les fondements des sciences de gestion ainsi que ses différentes phases de développement. Dans cette perspective, Le Moigne (2007) propose trois questions relatives à une épistémologie des sciences de gestion que Pesqueux (2013) discute :

⇒ Qu'est-ce que la question ? pour répondre à la question « quoi ». Elle conduit, selon Pesqueux, à deux attitudes par rapport à l'organisation : celle la considérant comme « une chose », d'ordre ontologique, et celle conduisant à la considérer comme un processus, d'ordre phénoménologique. Cette question est le lieu de mettre en perspective la rencontre entre un savoir pratique et un savoir d'expert, significative en sciences de gestion ;

⇒ Comment s'est-elle constituée ou engendrée (question méthodologique) ? pour répondre à la question « comment » ? dépendamment de l'attitude adoptée dans la réponse à la question gnoséologique ; cette réponse contextuelle conduisant à justifier la méthode adoptée : inductive (partant d'une position considérant comme étant inutile de faire des hypothèses) , abductive (partant d'hypothèses vérifiées et éventuellement corrigées en fonction des résultats), hypothético-déductive (reposant sur une tension « conjecture-réfutation » à partir d'hypothèses servant de base à la démonstration). Pesqueux met ici en avant les trois fondamentaux de la méthodologie que sont la méthode ;

⇒ Comment apprécier sa valeur ou sa validité (question axiologique pour répondre aux enjeux de cohérence des raisonnements, question pragmatique aux enjeux liés aux applications possibles des résultats de la recherche, question téléologique posant celle plus de l'objectif de la construction de la connaissance et question politico-éthique inhérente à la dimension sociale de la gestion interrogeant le destinataire de la connaissance) ? répondant à la question « pourquoi ? ».

Partant des principaux questionnements épistémologiques des sciences de gestion, le tableau 45 aboutit aux questionnements portant sur les sciences de gestion et ses fondements.

Tableau 45 : origine et émergence de l'épistémologie des sciences de gestion

Origine et émergence de l'épistémologie des sciences de gestion	
Auteurs	**Principes et approches de l'épistémologie**
Xénophon & la civilisation grecque 5e s. av. J.C	Un questionnement sur la bonne conduite du domaine familial privé et la politique de la cité.
Adam Smith (19e s.) ; Henry Fayolle et F. W. Taylor (20e s.)	Un questionnement sur les sciences de gestion porté par des industriels et non des scientifiques.
J. Piaget, (1967) ; P. Gréco, (…) ; Guba et Lincoln (1994) ; Khun, (1983) ; Lemoigne (2007) ; David (1999) ; David, Hatchuel et Laufer, 2012 ; Pesqueux et Martinet, 2013	Etude longitudinale qui observe 3 phases : ▪ Phase d'initiation (1900 à 1939) : elle est portée par une nouvelle classe de dirigeants ; ▪ Phase de développement d'outils spécifiques (1945 à 1964) : elle est portée par des ingénieurs et cadres appelés « cols-blancs » ; ▪ Phase de questionnements épistémologiques et la collection d'instruments sur la scientificité de la gestion (depuis 1965) : participation de plusieurs auteurs dont : ⇒ Khun, (1983) : critère de réfutabilité par confrontation de théories, introduction de paradigmes qui reposent sur le principe de révolution (cycles récurrents) et le principe d'incommensurabilité (pas de comparaison entre 2 paradigmes) ; ⇒ J. Piaget, (1967) ; P. Gréco, (…) : l'épistémologie est stratifiée (différents niveaux sont observables) une épistémologie de la science et une épistémologie de chacune des grandes disciplines (mathématiques, logique, gestion, …) ⇒ Approche constructiviste basée sur la nature de la validité des connaissances scientifiques ⇒ Lemoigne ; Guba et Lincoln, 1994 : s'intéressent à la question ontologique de l'épistémologie ; ⇒ David (1999) ; David, Hatchuel et Laufer (2012) : approche abductive combinant induction et déduction qui repose sur un rejet des connaissances dogmatiques et l'acceptation des sciences de gestion comme sciences de l'action collective ⇒ Y. Pesqueux et Martinet : la recherche en sciences de gestion est nécessairement ingénieurique, c'est une action collective organisée, devenant régulière, organisable et instrumentable. Ils mettent en avant la triple mission des sciences de gestion :
Jean Piaget et Von Glaserfeld (1967) ; Baskhar (1978) ; Burell et Morgan (1979) ; Lemoigne (2007) ; Dumez (2011) ; Avenier et Thomas (2015)	Il existe 4 paradigmes : ⇒ Positivisme et post-positivisme : la réalité existe, est objective et observable ; la réalité et l'objectivité sont complexes et perceptibles par réfutation ; ⇒ Réalisme critique : la réalité existe indépendamment de notre connaissance, fonctionne selon des mécanismes, l'objectivité repose sur la confrontation entre théories et expérimentations ⇒ Constructivisme pragmatique : pas de réalité objective, mais des réalités socialement construites ⇒ Interprétativisme : compréhension des constructions sociales et la description.

Le tableau d'analyse longitudinale aboutit à l'identification de grands paradigmes épistémologiques (Thiétart et al., 2014 ; Avenier et Thomas, 2015) longtemps débattus en raison de recherche portant essentiellement sur la recherche de la vérité. A la faveur de l'évolution vers la recherche d'une vérité, la problématique porte moins sur la vérité scientifique et plus sur la capacité de la science à se corriger elle-même. Dans la perspective d'Avenier et Thomas, notre intérêt porte autant sur ces questionnements que sur la diversité des terminologies utilisées pour la désignation et le classement des paradigmes épistémologiques pouvant recouvrir des paradigmes méthodologiques et non épistémologiques et traiter des questions d'ordre ontologique. Nous retenons les deux paradigmes majeurs – le constructivisme et le positivisme, tantôt identifiés comme des rivaux, tantôt vus comme un continuum (Le Moigne, 1995). Si dans les années 1980, le positivisme dominait dans les sciences de gestion, il est remis en cause courant des années 1990 à la faveur du constructivisme (Luckmann et Burger, 1996) et du courant post-positiviste émergent. Cette évolution conduit, selon Avenier (2011), à interroger *« la pertinence de la validité interne »*. En tout état de cause, le positionnement épistémologique est décisif d'après Avenier dans la mesure où il oriente le chercheur et prescrit les éléments d'évaluation de la fiabilité et de la validité de la connaissance produite et assure la production d'une connaissance valable. Dans une perspective épistémologique constructiviste (Le Moigne, 2007), les travaux de Rochette et Houillier-Guibert (2018) et d'Avenier et Thomas (2015) permettent de proposer une synthétisation des paradigmes épistémologiques que nous présentons dans le tableau 46 ainsi que leurs principales caractéristiques.

Tableau 46 : Les quatre paradigmes épistémologiques et leurs principales caractéristiques

Caractéristiques	Paradigmes			
	Paradigme Positiviste	**Post-positivisme Réalisme critique**	**Paradigme interprétativiste**	**Paradigme constructiviste**
La nature de la réalité (ontologie)	Hypothèse ontologique : il existe une essence propre à l'objet	Hypothèse ontologique : il existe un réel en soi	Hypothèse phénoménologique : l'essence de l'objet ne peut être atteinte	
Lien sujet/Objet (épistémologie)	Existence d'une indépendance entre le sujet et l'objet	Le réel empirique peut être observé et décrit Le sujet est influencé par le réel profond	La réalité est dépendante du sujet	
	Le chercheur n'agit pas sur la réalité observée	Le chercheur imagine le fonctionnement des mécanismes générateurs à l'origine des évènements perçus	Le chercheur interprète ce que les acteurs ont dit, les acteurs eux-mêmes interprètent l'objet de recherche	Le chercheur co-construit des interprétations ou des projets avec les acteurs
	Statut privilégié de l'explication	Statut privilégié de l'explication	Statut privilégie de la compréhension	Statut privilégié de la construction
Vision du monde	Déterminée, elle s'impose au chercheur		Intentionnelle, forgée par le chercheur	
Critères de validité	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Reproductibilité (Cheminement cognitif)	Idiographie Empathie	Adéquation Enseignabilité
Idéal	Recherche d'une loi universelle	Mettre à jour les mécanismes générateurs	Donner à voir la réalité des acteurs	La connaissance se construit chemin faisant
Logique dominante	Déductive	Abductive	Inductive	

Sources : Rochette et Houillier-Guibert, 2018 (adapté de Thiétart (1999), Perret et Séville (2003) et de Lecocq (2012)).

Malgré le débat posé par Dumez (2011, 2012) prolongé par Avenier et Thomas (2012) sur le choix d'usage de termes « cadre épistémologique » ou « paradigme épistémologique », nous nous inscrivons dans la dynamique d'Avenier et Thomas qui utilise le « Paradigme épistémologique » pour désigner un cadre épistémologique ayant des hypothèses fondatrices et des principes d'élaboration de connaissances et de justification des connaissances précisément *« explicités et acceptés par certaines communautés de recherche »* (Avenier et Thomas, 2012, p.3). Elles se fondent sur la définition de Kuhn (1970) qui considère le paradigme comme *« The*

entire constellation of beliefs, values, techniques, and so on, shared by the members of a given community » (cité dans Avenier et Thomas, 2012, p.3) ; traduite par les auteures comme *« L'ensemble des croyances, valeurs, techniques, etc., partagées par les membres d'une communauté donnée »*. Cet ensemble concerne, selon elles, l'explicitation de ce qu'est la connaissance, sa constitution et les possibilités de justification de sa valeur. Les auteures perçoivent aussi plusieurs avantages dans l'usage de paradigme épistémologique comme celui, entre autres, de permettre d'éviter les confusions entre ontologie et épistémologie, entre paradigme épistémologique « constructiviste » et « constructivisme social » traitant des questions d'ordre ontologique (i) ; d'éviter d'identifier le paradigme épistémologique à une idéologie (ii) ; de veiller à la cohérence de la démarche de construction de la connaissance et du cadre épistémique (iii).

2. Une réflexion – nécessaire sur notre posture épistémologique en science de gestion

Après avoir parcouru les grands courants de l'épistémologie et de l'épistémologie en sciences de gestion, il nous paraît essentiel à ce stade de notre travail, de nous interroger sur notre propre posture épistémologique. Les réflexions qui en découlent font émerger un certain nombre de questionnements. L'un des plus importants porte sur pertinence d'une réflexion sur notre posture épistémologique afin de pouvoir aborder les méthodes utilisées devant permettre d'explorer la question de l'exemplarité en sciences de gestion et en management public.

Selon Piaget, *« tout projet de recherche amène le chercheur à adopter une réflexion épistémologique en tant que l'étude et la constitution de connaissances valables »* (Piaget, 1967, p.6). Ce que reconnait aussi Avenier (2011) pour qui le chercheur ne saurait faire l'économie d'affronter les réflexions épistémologiques quelles que soient les méthodes de recherche mobilisées. Même si pour certains chercheurs (Dumez, 2011 ; Martinet, 1990), il est possible de faire l'économie de cette étape en raison du fait que ce ne sont pas les hypothèses ontologiques qui donnent la cohérence de la démarche scientifique, il n'en demeure pas moins que le chercheur a tout intérêt à se pencher sur l'origine et la nature de la connaissance produite et à se questionner sur son positionnement épistémologique et méthodologique dans la mesure où pour Avenier (2011) *« l'épistémologie ne se réduit pas à la méthodologie quand bien même elle l'englobe »*. Ces questionnements permettent de mieux appréhender les enjeux de la recherche et interrogent aussi le statut de la connaissance produite. Ce processus nous met face

à nos propres doutes. Ceux-ci sont néanmoins nécessaires nous disent Rochette et Houillier-Guibert (2018) car ils nous conduisent, d'après eux, à construire une réflexion nous amenant à évaluer la pertinence et la validité d'élaboration des connaissances eu égard à notre objectif poursuivi et à positionner notre travail de recherche dans un des paradigmes épistémologiques au sens de Kuhn. En effet, il s'agit, pour ce dernier, de *« réfléchir aux modes d'étude des phénomènes mais aussi de penser notre positionnement de manière cohérente »* (cité dans Rochette et Houillier-Guibert, 2018). Ainsi, nous ne saurions ne pas interroger ces doutes qui se structurent essentiellement autour de notre subjectivité latente en raison de notre objet de recherche qui est l'exemplarité. Nos questionnement portent également sur *« notre éventuelle vision d'un monde »* construite sur des présupposés qu'il serait nécessaire d'expliciter pour *« contrôler la démarche de recherche et accroitre la validité de la connaissance qui en est issue »* (Perret et Séville 2003, p.13 ; cité dans Rochette et Houllier-Guibert, 2018). En ce sens, notre ancrage épistémologique nous indique le parcours de construction de la connaissance et fournit *« le cadre dans lequel se déroule l'activité scientifique »* (Mbengue 2001 ; cité dans Rochette et Houillier-Guibert, 2018). Pour ces auteurs, toute la difficulté réside dans la possible instrumentalisation du cadre scientifique pour valider une intuition annoncée au début des travaux. Pour nous, il s'agirait plus de représentations portant sur l'exemplarité. En tout état de cause, la question de l'éthique et de l'honnêteté de notre démarche intellectuelle se pose, pour Blidon et al. (2008), avec acuité dépendamment des normes académiques (déontologie) ou des valeurs propres au chercheur (subjectivité) (cité dans Rochette et Houillier-Guibert, 2018).

Dans ce qui suit, nous exposons et justifions notre positionnement épistémologique dépendamment de nos repères préétablis sur notre objet de recherche qui porte sur l'exemplarité et sa construction. Il s'agit de discuter l'objet eu égard à nos propres représentations et au rapport que nous avons développé et entretenu avec l'exemplarité. Nous questionnons, en outre, le but de notre recherche et la pertinence de notre raisonnement.

II. Notre posture épistémologique

1. Notre démarche de recherche

Le premier questionnement porte sur mon immersion dans les administrations publiques. Cette recherche s'inscrit dans un parcours de recherche entamé depuis le master en économie théorique et appliquée au développement durable et se prolonge dans le cadre du master recherche en Politiques environnementales et développement durable. Les résultats du dernier mémoire de recherche portant sur l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable ont fait émerger un certain nombre de questions d'ordre personnel, professionnel et liées à mes recherches actuelles. En effet, dans le cadre de ce master, j'ai effectué une immersion de 6 mois au ministère français des affaires sociales et de la santé (en administration centrale) en tant que stagiaire, chargé de mission Plan administration exemplaire. Même si le choix d'une recherche en thèse semblait clair, un certain nombre de questions portant sur les potentielles perspectives professionnelles, sur le rapport au terrain et à la connaissance acquise et sur la connaissance à produire nous semblaient pertinentes au vu du contexte.

Etant immergé pour la première fois dans une administration publique centrale, marquée par une structure hiérarchique, ma première attitude était de veiller au respect des canevas établis (des procédures, des normes et des règles). En tant que stagiaire, chargé de mission rattaché au responsable ministériel achats publics, une petite marge de manouvre pouvait s'offrir à moi dès l'instant que je n'étais pas considéré comme un fonctionnaire à part entière. J'étais partagé entre le respect de la hiérarchie, des procédures, des règles et mon statut qui me permettait, en un sens, d'aller chercher, en dehors de ces canevas, des réponses qui me paraissaient les plus logiques ou les plus efficaces face à un problème. En réalité, au début, je me limitais à mes principales prérogatives d'exécutant et de conseiller stratégique auprès du responsable ministériel des achats publics. Je n'avais pas le reflexe immédiat, malgré mon parcours en recherche, d'aller chercher des réponses ou de procéder à des confrontations avec les théories. Durant les premiers moments d'immersion, aucune réponse théorique ne me semblait pertinente ou adaptée aux questions que je me posais. Pour des raisons de performance, la meilleure réponse me semblait se trouver dans les procédures internes ; faisant fi, pour l'essentiel du temps, de mes connaissances et/ou de mes repères propres. A mesure que j'intégrais l'équipe et que je me sentais légitime dans ma posture de chargé de mission, émergeaient les premières interrogations sur le rapport que j'entretenais avec la connaissance, les pratiques, les savoirs

acquis. Je commençais à mettre en place une approche pratique combiné à un effort de contextualisation, réactualisé au fur et à mesure des nouvelles informations ou des évolutions possibles. Cette démarche aboutit aux premières confrontations entres les pratiques sur le terrain et les théories acquises lors des formations. Bien évidemment, cette démarche inductive de faire et de raisonner – non formelle – n'avait rien de scientifique, montrait ses limites et me mettait face à mes propres limites. La fin de la mission et la rédaction du mémoire de master offraient l'occasion de prendre du recul. Et, j'ai longtemps continué à me poser des questions sur mon immersion et mes pratiques en tant que chargé de mission Plan administration exemplaire en matière de développement durable : Ai-je réussi mes missions ? Ai-je réussi à mettre en pratique le développement durable au sein du ministère ? Qu'en est-il de mes convictions sur le développement durable et sa mise en œuvre ? Qu'est-ce-que je retiens de cette mission ? Quelles sont les connaissances que j'ai acquises à la suite de cette mission ? La réalité du terrain change-t-elle mon regard sur le développement durable et sa mise en œuvre opérationnelle ? Qu'ai-je appris sur la mise en œuvre du développement durable dans les administrations publiques ? Ai-je été exemplaire ? Quel regard est-ce-que je porte sur l'exemplarité ?

Si l'exemplarité s'imposait à l'administration publique dans son fonctionnement, elle ne disait rien sur moi en tant que chargé de mission. Quelques années plus tard, ces questions liées à l'exemplarité en matière de développement durable continuaient à m'animer au point de tourner presque à une obsession mais je ne les comprenais toujours pas. Elles m'ont conduit à revenir vers la recherche afin de mieux comprendre le monde professionnel et/ou mon monde personnel dans lequel je vivais et qui était de plus en plus construit sur l'exemplarité, le développement durable. Les premières réponses issues de la confrontation avec la recherche m'ont permis de mieux cerner la connaissance que je souhaitais produire. Interroger l'exemplarité en matière de développement durable que je retrouvais partout et qui circonscrivait mon quotidien professionnel et même au-delà, me semblait l'occasion d'un questionnement sur une conception de modèle de société en quête continue de sens.

Dans ma démarche de recherche, les sciences de gestion m'ont paru plus appropriée pour comprendre les dispositifs de mise en œuvre opérationnelle du développement durable à travers l'exemplarité. Elles semblent aussi adaptées à mon objet de recherche et mon cadre empirique marqués par un décalage entre ce qui pouvait être perçu comme une évidence (l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable) et les réalités du terrain, notamment sur les plans juridiques et opérationnels. Notre objet de recherche constitue un

champ émergent ; ce qui m'a amené à poursuivre les recherches du mémoire de master 2 en vue d'approfondir les connaissances et de contribuer à la construction d'une connaissance sur l'exemplarité en matière de développement durable et son champ d'application (ici les organisations publiques émergentes dans les sociétés modernes post-bureaucratiques). Cette recherche doit aboutir au décryptage de ce que représente, dissimule ou revêt l'exemplarité en matière de développement durable ; autrement dit, à la compréhension de l'exemplarité et du développement durable. Nous cherchons à en comprendre la construction, la substance, le substrat, le contenu. Cette démarche inductive préliminaire se complète par la rédaction d'un projet de recherche qui offre l'occasion de donner de la substance à notre questionnement théorique, en usant d'allers-retours permanent entre la théorisation ou la conceptualisation de l'exemplarité et les pratiques. J'ai complété ces allers-retours par des cycles abductifs (Savy-Angeli, 2017). Les connaissances sur les courants épistémologiques amènent à sentir une plus grande proximité avec une attitude constructiviste telle que définie précédemment ; à cet effet, l'attitude constructiviste semble la plus appropriée à notre démarche.

2. Nos hypothèses épistémologiques en management

L'instauration de la réflexion épistémologique en management a occasionné la multiplication de références au constructivisme selon Avenier (2011). Parmi les théorisations constructivistes traitant d'épistémologie, elle souligne les deux principaux paradigmes épistémologiques constructivistes reposant sur des hypothèses fondatrices distinctes (Avenier, 2011, p.373) : le « paradigme épistémologique constructiviste radical ou téléologique, selon Le Moigne (2001)» (von Glasersfeld, 1974152, 1988/1981, 2001, 2005 ; Le Moigne, 1990, 1995, 2001, 2002, 2003) ou paradigme épistémologique constructiviste , et le paradigme épistémologique constructiviste selon Guba et Lincoln (1989, 1998). De ces deux paradigmes, Avenier soulève un certain nombre de questions qui nous ont interpelé lorsqu'il fallait choisir notre propre positionnement épistémologique : Faut-il s'inscrire dans un paradigme particulier ? Les différences entre les hypothèses fondatrices peuvent-elles être considérées comme marginales au regard des croyances qu'elles expriment et des conditions de construction et de justification des énoncés susceptibles d'être élaborés dans les deux paradigmes épistémologiques ? Qu'est ce qui fonde la cohérence ou la pertinence de ce choix de positionnement ? Quelles sont leurs implications méthodologiques? L'objectif de ce questionnement, outre le fait de répondre à la question classique du positionnement épistémologique, est de nous amener à comprendre les influences de notre manière de penser et d'agir (en tant qu'ancien chargé de mission Plan administration

exemplaire), de questionner les fondements de nos croyances ; autrement, de comprendre nos propres représentations en nous exposant aux hypothèses fondatrices des paradigmes. Le trableau suivant présente les principales hypothèses fondatrices de deux principaux paradigmes épistémologiques constructivistes contemporains.

Paradigmes épistémologiques / **Hypothèses fondatrices**	**Paradigme Epistémologique Constructiviste Radical/Pragmatique** (Glasersfeld, 2001; Le Moigne, 1995, 2001, 2002)	**Paradigme Epistémologique Constructiviste selon Guba et Lincoln** (1989, 1998)
Hypothèses gnoséologiques *Quelle est la nature de la connaissance ?*	***Hypothèse de connaissance phénoménologique :*** L'expérience humaine est connaissable. Chaque humain connaît sa propre expérience d'*un réel*. L'élaboration de connaissances est vue comme un processus intentionnel de connaissance d'une relation perçue de résistance aux actions humaines. L'existence d'*un réel tel qu'il peut être en lui-même* n'est pas niée a priori, mais aucune hypothèse fondatrice n'est postulée sur l'existence et la nature d'un *réel en soi*. La confrontation des connaissances que différents humains ont d'un phénomène ne permet pas de garantir l'élaboration d'une connaissance objective d'*un (possible) réel en soi*, qui serait indépendante des sujets connaissants et de leurs contextes d'étude.	***Hypothèse d'ontologie relativiste :*** Il existe de multiples réalités socialement construites, qui ne sont pas gouvernées par des lois naturelles, causales ou d'autre sorte.
Dans la connaissance, quelle est la relation entre le sujet connaissant et le phénomène étudié ?	Dans la connaissance d'un phénomène, ce qui relève uniquement du phénomène étudié ne peut être séparé de ce qui relève du sujet connaissant. Cette hypothèse rend inadéquate la notion classique de *vérité* où une connaissance *vraie* est une connaissance qui correspond exactement à un *réel en soi* auquel elle se rapporte. Le **critère de vérité** retenu dans ce paradigme est le principe pragmatique du *verum/factum* (Vico, 1858) : le vrai est le même que le fait (« *factum* »).	Dans la connaissance d'un phénomène, ce qui relève uniquement du phénomène étudié ne peut être séparé de ce qui relève du sujet connaissant. Cette hypothèse rend inadéquate la notion classique de *vérité* où une connaissance *vraie* est une connaissance qui correspond exactement au réel auquel elle se rapporte. La « vérité » est définie comme la représentation la plus informée et sophistiquée faisant consensus parmi les individus les plus compétents pour forger cette représentation.
Quel est le but de la connaissance ?	L'élaboration de connaissances est vue comme un processus intentionnel d'élaboration de constructions symboliques, appelées représentations. Celles-ci sont forgées à partir de l'expérience que le sujet a du phénomène qu'il étudie et de ses connaissances antérieures. Le phénomène étudié est connu finalisé par l'action cognitive intentionnelle de sa représentation. Savoir, c'est disposer de manières et de moyens pour penser et agir intentionnellement. Le processus de connaissance a pour but l'élaboration de représentations *fonctionnellement adaptées* et *viables* pour cheminer dans le monde.	L'élaboration de connaissances est vue comme un acte de construction. Connaître, c'est élaborer des constructions informées et sophistiquées faisant consensus. Le processus de connaissance a pour but l'élaboration de compréhensions améliorées des situations étudiées.
Hypothèses méthodologiques	Toute méthode, y inclus les méthodes herméneutiques et dialectiques sont éligibles. **Principes directeurs** : comportement éthique, explicitation des hypothèses et du processus d'élaboration des connaissances, et rigueur critique dans la conduite de ce processus.	Seules les méthodes herméneutiques et dialectiques, mises en œuvre de manière éthique, sont éligibles. **Critères d'évaluation** de la qualité d'une recherche : crédibilité (*trustworthiness*), authenticité.

Sources : Avenier (2011, pp.377-378) ; Adapté de Guba et Lincoln (1989, 1998) et Le Moigne (2001)

Le tableau met en avant les hypothèses d'ordre gnoséologique, méthodologique et éthique composant les paradigmes - épistémologiques constructivistes. Il met, aussi, en évidence les hypothèses fondatrices communes et les points communs des deux paradigmes. Avenier souligne les trois points suivants :

- ⇒ comme hypothèses communes l'inséparabilité entre le système observant et le système observé (Von Foerster, 1981 ; cité dans Avenier, 2011, p.376) qui rend impossible la séparation des hypothèses d'ordre ontologique (concernant le réel tel qu'il est en lui-même) éventuellement postulées, des hypothèses d'ordre gnoséologique (concernant la connaissance du réel) (Avenier, 2011) ;
- ⇒ l'élaboration de connaissances comme un acte de construction de représentations intelligibles forgées par des humains en quête de sens ;
- ⇒ la perception de l'hypothèse fondatrice comme source de l'inadéquation de la notion de vérité absolue dans laquelle « la connaissance est censée correspondre exactement au réel tel qu'il est lui-même.

Des points de divergence sont aussi soulignés par Avenier et portent sur la manière de traiter la question de la vérité. En outre, des différences s'observe au niveau gnoséologique. En effet, le paradigme épistémologique constructiviste selon Guba et Lincoln comporte une hypothèse fondatrice d'ordre ontologique dénommée par Guba et Lincoln hypothèse d'ontologie relativiste ; celle-ci reconnait l'existence de multiples réalités socialement construites, non gouvernées par les lois naturelles, causales ou d'autre sorte. Alors que le paradigme épistémologique constructiviste radical a, pour Riegler (2001) quelque chose d'agnostique (cité dans Avenier, 2011) dans le sens où il repose sur la production de connaissances non pas dans le but de développer des théories du réel tel qu'il peut être en lui-même mais de *« mettre en ordre et d'organiser un monde constitué par l'expérience humaine »* (Avenier, 2011, p.379).

Avenier note aussi une divergence au niveau des hypothèses fondatrices d'ordre méthodologiques. Le paradigme épistémologique constructiviste pragmatique repose sur le respect des trois principes directeurs nécessaires pour la reconnaissance d'une méthode de recherche: l'éthique, la rigueur critique sur le processus de recherche et sur les résultats de ce processus et l'explicitation détaillée des hypothèses sur lesquelles repose la recherche et le travail épistémique et empirique. Le paradigme épistémologique constructiviste selon Guba et Lincoln propose l'utilisation de méthodes fondées sur des interactions approfondies entre le chercheur et les acteurs interrogés.

Après être revenu de manière synthétique sur les hypothèses fondatrices des deux principaux paradigmes épistémologiques constructivistes, nous pouvons à présent aborder les questions relatives aux implications épistémiques pour notre recherche.

3. Notre attitude épistémologique

Nous cherchons, d'une part, à enrichir notre compréhension de l'exemplarité ; d'autre, part, à confronter cette compréhension de l'exemplarité à différents contextes ou différentes situations. Cette démarche suppose la reconnaissance de notre part de subjectivité qui conduit à faire des choix. Ces derniers ont des implications sur notre raisonnement et sur l'objet de recherche lesquels se confrontent aussi à la diversité des points de vue et des phénomènes sociaux. C'est à effet que nous ne saurions prétendre à une vérité généralisable. Outre notre participation aux divers débats qui ont lieu sur certains points, tout en reconnaissant la légimité d'autres acteurs – par exemple praticiens, chercheurs ou tous autres acteurs de la société – nous souhaitons proposer un regard s'apparentant le plus possible à la vérité. L'objet de recherche qui est l'exemplarité ne permettrait pas la recherche de vérité abslue à cause des nombreuses interprétations et représentations dont il fait l'objet selon les contextes, les situations. Cette réalité oblige à une ouverture à la controverse qui est le cœur même de l'approche conceptuelle de la notion d'exemplarité et du développement durable auquel elle s'applique ici. Notre objectif est de veiller à la rigueur de notre démarche qui est le principal vecteur définissant la scientifiticité de notre travail de recherche. Elle est en outre le substrat de notre démarche de recherche pour une société exemplaire en matière de développement durable. Notre recherche aborde des thèmes de société rassembleurs, tendancieux, contextes des moments auxquels ils sont abordés. Ce qui nécessite un recul important et d'aller au-delà des sens communs, des sous-entendus et de ce qui peut parâitre une évidence. Cela suppose aussi, pour le chercheur, une confrontation permanente entre les discours ou les sens communs, les pratiques et les théories, le cas échéant. Divers enjeux apparaissent alors pour le chercheur. Dans le cas du projet de recherche sur l'exemplarité des organisations publiques au regard du développement durable dont l'objectif est de montrer aux autres acteurs comment faire du développement durable, il nous paraît essentiel de trouver la bonne distance par rapport aux intérêts des différentes parties prenantes qui participent à la promotion et à la mise en œuvre opérationnelle de l'exemplarité. Cette quête nous amène à distinguer les différents niveaux de gouvernance, voire de portage – international, européen, français et interministériel. Notre objectif global en tant que chercheur

est de participer à la compréhension des transitions vers un monde construit sur l'exemplarité et ses effets sur les organisations publiques. Notre proposition de travail telle que formulée à l'heure est que l'exemplarité contribue à la transformation des organisations publiques. Ce travail implique nécessairement de comprendre non seulement les intérêts des parties prenantes mais également leur traduction en dyamiques organisationnelles et en pratiques de gestion (?) pour transformer les organisations publiques. La posture de ce travail de recherche est conforme aux principes d'une attitude constructiviste quand bien même nous ne saurions la mettre en œuvre ou la décliner de la même manière à chaque étape de notre recherche. Elle offre plus une vision d'ensemble de notre recherche avec une première phase exploratoire qui vise à étudier le corpus contextuel et opérationnel de l'exemplarité en prenant en compte les niveaux ou échelles de parties prenantes et d'actions, de gouvernance. Cette démarche est une phase intermédiaire qui contribue à notre objectif final qui est de comprendre la pertinence de la mobilisation de l'exemplarité dans la construction d'un modèle de société moderne post-bureaucratique dite durable et/ou exemplaire. La posture actuelle de notre démarche de recherche est donc celle d'une attitude constructiviste ayant démarré par une phase préliminaire inductive. Les prochaines étapes de notre recherche post-thèse feraient probablement appel à d'autres démarches complémentaires que nous n'avons pas vocation à aborder pour le moment.

L'une de nos principales préoccupations actuelles concernent la validité et la fiabilité de notre recherche qui sont, pour Avenier et Thomas (2012), *« des principes directeurs génériques fondamentaux dans toute intention de recherche scientifique, ceci quel que soit le cadre épistémologique »* (p.4). Leur appréciation dépendent du cadre épistémologique spécifique de la recherche (Usinier et al., 2000 ; Avenier et Gavard-Perret, 2012 ; Avenier et Thomas, 2012, p.4). La fiabilité est liée à la cohérence des choix entre la posture épistémologique, la question de recherche et les choix théoriques et méthodologiques, à chaque phase de déroulement du travail de recherche. En ce sens, il faut veiller aux choix des cadres théorique, méthodologique, analytique et empirique.

3.1. La démarche de recherche

L'un des principaux enjeux de la thèse est de comprendre les implications de la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable sur les organisations publiques. Elle s'inscrit dans une dynamique de contribution à la construction de connaissance sur les organisations publiques émergentes confrontées à la fois aux questions de développement

durable et aux enjeux évolutifs du management public et de la post-bureaucratie tels que développés dans le chapitre 5. Notre immersion au sein du ministère de la Santé en tant que stagiaire chargé de mission a contribué à la construction de connaissances sur la manière dont le développement durable se traduit, à travers l'exemplarité, dans les administrations publiques françaises. Cette immersion a également permis d'avoir des échanges privilégiés avec les principales parties prenantes de l'exemplarité, de confronter les débats émergents sur les évolutions de la politique publique d'exemplarité et de se rendre compte de la diversité des dispositifs concernant l'exemplarité. Notre participation aux rencontres ministérielles et interministérielles, aux colloques et aux rencontres thématiques, nous ont offert l'occasion de confronter les points de vue des diverses parties prenantes.

Une série de rapports sur l'exemplarité et de stratégie de développement durable du ministère est produite, donnant une vision sur leur réception dans les ministères. Par ailleurs, les rapports centralisés du Commissariat général au développement durable, les rapports au Sénat, à l'Assemblée nationale et à la cour des comptes, sont réalisés. Une enquête sur la mise en œuvre de l'exemplarité dans les services déconcentrés régionaux et départementaux ont permis de se rendre compte du cloisonnement entre les services centraux et déconcentrés. Notre démarche a abouti à la création du réseau des référents développement durable. Cette phase préliminaire inductive, a amené, dans sa globalité, à construire le cadre de la recherche. Elle a permis, en particulier, de recueillir les corpus de la thèse constituant notre terrain. Le recueil des corpus est complété via une veille documentaire régulièrement mise à jour.

3.2. La question de recherche en sciences de gestion

La phase inductive a posé une première question : les sciences de gestion sont-elles concernées par la politique publique d'exemplarité ? Le cas échéant, quelle lecture pourrait-on faire de la politique publique d'exemplarité en sciences de gestion ?

Nous nous sommes rapidement rendu compte de la pertinence des Sciences de gestion pour aborder et traiter la politique publique d'exemplarité constitutive d'un ensemble d'outils incitatifs financiers et non financiers. En effet, dans la perspective de Pesqueux (2016 , p.6), se demande-t-on au regard des corpus représentatifs si la politique publique d'exemplarité ne serait-elle pas un « mode d'organisation qui vise à produire de la valeur en commun à partir de nouvelles formes d'organisation – du travail, des défis des politiques publiques des achats qui reposeraient sur une organisation plus « horizontale » que « verticale », de la mutualisation des

biens, des espaces, de l'organisation en réseau ou en communautés ». Malgrè l'évocation régulière de cette exemplarité en matière de développement durable, nous avons relevé quelques travaux de chercheurs français des sciences de gestion s'intéressant à l'exemplarité des organisations publiques depuis la loi de programmation relative au grenelle de l'environnement et de la circulaire 5351 SG relative à la mise en œuvre du Plan administration exemplaire du 8 décembre 2008. L'essentiel des travaux (en sciences politiques – Boudet, 2011, Deschamps, 2012) portent, notamment sur l'exemplarité managériale, sur ses dimensions et sur sa lecture juridique. La circulaire s'adresse essentiellement aux administrations publiques qui doivent montrer l'exemple aux autres acteurs privés, sociaux, dans la mise en œuvre du développement durable. Dans ce sens, les organisations publiques s'incrivent davantage dans une dynamique agissante dans laquelle s'inscrit l'exemplarité en matière de développement durable, essentiellement sollicitée sur le plan discursif. D'où l'intérêt de mener des recherches sur la mise en œuvre pratique de cette exemplarité qui offre une occasion de mettre en tension le dire et le faire portant sur le développement durable par les diverses catégories de parties prenantes ainsi que les dispositifs accompagnant.

3.2.1. Comprendre et contextualiser notre recherche en organisation

La construction du cadre conceptuel de la thèse nécessite avant tout une analyse et une conceptualisation contextuelle des éléments constitutifs de la thématique de recherche en veillant à les placer dans un contexte empirique, méthodologique, théorique. Le cadre conceptuel ne saurait ainsi faire l'économie d'une approche conceptualiste transversale devant nous amener à considérer les administrations publiques au regard d'un contexte dont *« la compréhension est alors considérée comme majeure. »* (Pesqueux). Et ce faisant, nous considérons les administrations publiques comme une construction sociale, contexte d'action collective. Cette posture amène à constituer un cadre théorique de la sociologie des organisations qui doit permettre de recueillir les informations nécessaires à la compréhension de leur fonctionnement, à saisir les interactions et décrypter leur organisation. Au demeurant, même s'il est difficile de proposer une approche théorique unique des organisations publiques, nous partons, afin de schématiser le contexte des organisations publiques dans lequel s'est inséré la politique publique d'exemplarité, de l'approche visant à les considérer comme une « *une action organisée ayant des objectifs propres, structurée par un système formel et*

subissant l'influence de son environnement et regroupant des individus divers mêlant en permanence leurs objectifs et stratégies propres à ceux de l'organisation. » (Friedberg, 1993, 141).

Une telle approche des organisations met en évidence quatre dimensions à traiter en concomitance au décryptage de la politique publique d'exemplarité : la gestion des objectifs (articulation avec les finalités et des moyens), la gestion par les objectifs de la politique publique d'exemplarité, les interdépendances avec l'environnement –interne et externe, les jeux d'acteurs entendus dans le sens des structures décisionnelles et exécutives.

L'objet empirique de notre thèse, les organisations publiques, nous obligent à aller au-delà de la vision générique et mécaniste des organisations et des institutions. Il s'agit de saisir les organisations publiques au travers de leur contexte afin de pouvoir en proposer une articulation théorique se rapprochant le plus de leur réalité organisationnelle et fonctionnelle, relative notamment à la politique publique d'exemplarité. Cette démarche nous ramène à faire la part des choses entre les institutions « publiques » et les organisations saisies dans le sens sociologique des organisations et néo-institutionnalistes. A partir de là, nous pouvons poser la simple question de savoir : une administration publique ? Où la placer dans la dichotomie Organisation-Institution ? Comment l'analyser dans le cadre de notre sujet ?

Afin de répondre à ces questions, nous nous basons essentiellement sur les travaux de Pesqueux et de Tournay sur la sociologie des institutions et sur la manière de penser le changement institutionnel. Ce que l'on peut dire d'ores et déjà c'est que l'institution fait face à une pluralité interprétative (Tournay, 2013) que l'on retrouve dans l'analyse des dynamiques institutionnelles. Ainsi, dans notre démarche épistémologique, il n'aurait peut-être pas été inintéressant de partir des travaux de Tournay afin d'analyser les processus d'émergence des dynamiques institutionnelles. Tournay invite à penser le changement comme un mouvement. *« Le changement à analyser sous l'angle d'un mouvement ? »* est notre première interrogation à la lecture des travaux de Tournay dans *« Penser le changement institutionnel »*. En effet, le mouvement décrit par Tournay, par l'analogie qu'elle a faite à la sculpture d'Umberto Boccioni, compose un espace essentiellement dynamique, continuellement transformé par l'action humaine et l'énergie. L'idée de mouvance et *de continum d'instances en suspens*, véhiculée par l'auteure dans son introduction, et largement inspirée des travaux de Bergson et Einstein, acte la nécessité de prendre en considération les objets par le mouvement. *Quant est-il alors du changement « institutionnel » traité au travers des transformations particulières de la vie des institutions ?*

Traiter cette question nécessite, selon Tournay, un détachement de la figuration du changement institutionnel de la notion largement usitée de trajectoire c'est-à-dire de déplacement spatial dans une perspective de découplage du lien entre mouvement et espace. Un préalable est toutefois *« toujours »* nécessaire : « *renoncer à la représentation commune du mouvement, des transformations d'un individu, d'un groupe ou d'une collectivité glissant « sur un temps qui défilerait continument à l'image d'une unité spatiale se déployant vers un avenir*. » (Tournay, 2013) Partant de là, quatre dimensions analytiques semblent émerger : le contenu du changement institutionnel, le contenant du changement institutionnel, le processus de changement institutionnel et les temporalités. Ces quatre dimensions actent la nécessité de prendre en considération la dichotomie n'apparaissant pas clairement entre l'institution, l'institutionnel et l'institutionnalisation surtout dans des dynamiques institutionnelles dont les contours demeurent encore flous. L'analyse de cette dichotomie nécessite une saisie de la notion de mouvement dans sa singularité. Pour Tournay, *« le propre d'un mouvement se distingue de l'espace dans la mesure où le mouvement est une donnée qualitative liée à la durée et non à un déroulé dans l'espace susceptible de reconstitution arbitraire ».* Partant de là, apparait un antagonisme fort entre une description d'état telle que la situation ou la position d'un objet dans un lieu et une restitution dynamique d'un mouvement. L'un des objectifs intermédiaires de notre thèse étant d'observer le développement durable dans une dynamique institutionnelle donc d'un objet bien spécifique ; ce qui nous amènera à une description des instruments et des pratiques dans un continuum à saisir suivant la logique de perception du changement associé à la vie des formes sociales telle que décrite par Tournay.

Si les travaux de Tournay ont pour objet de se placer davantage du point de vue de celui qui pense le changement que de l'objet figuré en état de changement, ils nous offrent toutefois un double cadre d'analyse qui, outre le fait de nous offrir une revue de la littérature et une démarche analytique riches du point de vue de la philosophie politique, nous a permis de saisir le processus de changement institutionnel dans ses dimensions cognitives. Le but principal étant de dissocier les différents éléments de mise en œuvre politique de l'exemplarité et des différentes aspirations au niveau ministériel. La référence aux travaux de Tournay permettrait, en outre, de saisir aussi bien l'objet, le contenu et le contenant de la politique d'exemplarité c'est-à-dire l'institution, le processus donc l'institutionnalisation et le cadre donc l'institutionnel. Ces travaux sont d'autant intéressants à poser en miroir, dans le cadre de l'analyse bibliographique du changement institutionnel, à ceux effectués dans le cadre de

l'analyse de la problématique institutionnaliste et de la problématique du renouveau du management public.

Effectuer ce travail analytique est d'autant plus intéressant qu'il existe à ce jour quelques travaux sur la politique publique d'exemplarité des organisations publiques (françaises) au regard du développement durable. Les travaux répertoriés à ce jour sont ceux fait par les chercheurs en droit public, par exemple Boudet (2011), dans l'article « La gestion publique au prisme du développement durable : l'« administration exemplaire » publié dans la revue *Politiques et management public* et par Deschamps (2012) dans l'article « Etat exemplaire : Slogan ou nouveau principe ? publié dans la Revue française d'administration publique.

Ils placent l'exemplarité dans le contexte de la réforme budgétaire et de l'optimisation de la gestion des services publics. Ils ont une approche descriptive avec une connotation politique, juridique. Etant spécialistes de droit public, leur lecture ne place pas naturellement l'exemplarité en sciences de gestion, même si notre thèse n'est pas une rupture avec les travaux effectués en droit public mais une continuation ou s'en inspire. Elle s'inscrit, néanmoins, dans une logique empirique, méthodologique, théorique de conceptualisation, de contextualisation et de compréhension de la politique publique d'exemplarité, ses dispositifs, ses prérogatives dans le contexte administratif public.

En tout état de cause, toute tentation de circonscription théorique, empirique, méthodologique s'inscrit dans la dynamique de l'analyse critique des organisations publiques, de leur évolution, et n'ignore pas également la notion circonscriptive de notre objet d'analyse, la politique publique d'exemplarité et le développement durable que Wackermann affirme « *être est en crise »* (Wackermann, (2008)). D'après lui, le développement durable fait notamment face à *« l'hypocrisie »* et au manque de *« réelle »* volonté civique et politique malgré tout l'engouement et la publicité à dénoter derrière. Sa remise en cause, fondée sur un recul à la fois scientifique et empirique, s'est révélée comme un impératif à tous travaux de recherche attenante à sa thématique. D'où notre démarche nécessaire de déconstruction de la notion de développement durable et de re-contextualisation dans les organisations publiques. Nous nous sommes néanmoins rendus compte que la déconstruction et re-contextualisation ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur les conflits de valeurs, sur l'enchevêtrement des échelles spatiales ou temporelles, sur les acteurs et/ou les groupes sociaux qui participent à sa mise en œuvre ou qui en sont exclus. Partant de là, il nous a paru opportun, dans notre approche analytique, de revenir sur les points essentiels dont certains, s'ils ne sont pas inscrits dans une démarche empirique logique solide, pourraient constituer les principales faiblesses de notre

approche déconstructiviste : la temporalité, le développement par les objectifs, l'évaluation, les compétences, les acteurs et les jeux d'acteurs, l'approche juridique, l'évolution spatiale-sociale, les processus décisionnels (analyse des structures matérielles et des instruments des décisions politiques) (Pollermann, 2007) et le processus de déploiement des mutations organisationnelles.

Notre passage au ministère des affaires sociales et de la santé nous a permis de nous rendre compte qu'il existe aujourd'hui une demande non exprimée ou mal exprimée des administrations publiques françaises. En effet, pour ces dernières, se posent la question du contenu à donner à la politique publique d'exemplarité au regard du développement durable : Comment l'aborder ? Comment l'intégrer dans l'organisation et son fonctionnement ? D'où notre démarche analytique de contenu qui a pour objet d'observer et de constituer une grille d'analyse commune de la politique d'exemplarité en identifiant : les rhétoriques exemplaires, les dispositifs et les outils.

Après avoir présenté ci-dessus notre posture épistémologique à partir de l'étude des courants épistémologiques, notre propre subjectivité et le questionnement de recherche qui nous anime, nous abordons à présent la méthodologie qui nous semble cohérente avec cette posture, afin d'apporter des éléments de réponse à notre problématique.

Chapitre 7 : La méthodologie de recherche

Résumé :

Les résultats du chapitre précédent portant sur notre attitude épistémologique, sur les enjeux et sur l'utilité de notre recherche en Sciences de gestion ont des implications sur nos choix méthodologiques. Ils s'inscrivent dans le prolongement de notre objectif de notre recherche qui est de comprendre ce que la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable implique pour les organisations publiques. Notre approche méthodologique s'inscrit ainsi dans un design de recherche aboutissant à l'articulation de la problématique, de la littérature, des données, de l'analyse et des résultats (Royer et Zarlowski, 2003 ; Guenoun, 2009). Elle nécessite, au préalable, de clarifier les modalités de collecte ainsi que les critères de sélection, de traitement et d'analyse des données. Nos choix méthodologiques explicitent, ainsi, notre manière de circonscrire le terrain et de collecter, de sélectionner, de traiter, d'analyser et d'interpréter les données. Notre objet de recherche qui est l'exemplarité des organisations publiques, son contenu et ses implications conduit à adopter une démarche qualitative exploratoire, interactive d'analyse de contenus et de méthode d'idéaltype wébérien. L'analyse de contenus consiste à circonscrire le terrain, à collecter et à analyser les données sur l'exemplarité. Les résultats de cette analyse servent à construire la base de données de la méthode d'idéaltype wébérien qui permet d'observer et d'analyser les idéaux-types d'organisation publique induits par l'exemplarité.

Nous présentons dans un premier temps notre approche terrain qui permet de justifier notre approche exploratoire hybride ainsi que notre raisonnement inductif. Elle permet aussi de présenter l'analyse de contenus et la méthode de l'idéaltype wébérien. Dans un second temps, nous explicitons le mode de collecte et de sélection des corpus mobilisés pour l'analyse de contenus, les modalités de traitement des données dans la méthode de l'diéaltype wébérien les ainsi que les liens entre les données, les méthodes et le mode d'analyse retenus.

I. L'approche du terrain

1. Une recherche exploratoire hybride par un raisonnement inductif

Le choix de la méthodologie de recherche n'est pas aisé et nécessite au préalable de répondre à certaines questions portant sur l'objet de recherche, le terrain, la nature de la connaissance à créer. On distingue deux principaux processus de construction des connaissances (Charreire Petit et Durieux, 2014, p.77) : le test et l'exploration ; chacun mobilisable selon les objectifs de la recherche. Le test cherche à mettre à l'épreuve un objet théorique afin d'aboutir à la confirmation ou l'infirmation d'une hypothèse. En ce sens, il met en avant une démarche de raisonnement déductif qui, en partant du général, va chercher à observer un terrain afin d'en tirer des conclusions. Elle fonde la démarche hypothético-déductive qui consiste à élaborer, in fine, une ou plusieurs hypothèses et à les confronter ensuite à une réalité. Quant à l'exploration qui met en avant une démarche de raisonnement abductif en partant du particulier au général, elle va chercher à interpréter. Il s'agit, selon Charreire et Durieux *« d'une généralisation prenant appui sur un raisonnement par lequel on passe du particulier au général, des faits aux lois, des effets à la cause et des conséquences aux principes »* (Charreire et Durieux, 2014, p.80). Pour Koenig (1993), il s'agit de tester et discuter des conjectures tirées de l'observation (p.7 ; cité dans Charreire et Durieux, 2014). Il existe une tendance à mettre en tension les deux processus en raison de leurs visées différentes. Celles-ci s'observent au niveau de leur caractère démonstratif ou non des inférences pouvant être certaines ou incertaines. En effet, si la déduction cherche à démontrer, l'abduction cherche à faire émerger plusieurs propositions valides. Ces deux raisonnements tiennent leur différence de leur statut, la rigueur d'établissement des résultats ou des affirmations. Ce que résume Blaug (1982), pour qui *« un raisonnement non démonstratif peut, dans le meilleur des cas, persuader une personne raisonnable, alors qu'un raisonnement démonstratif doit convaincre une personne, même entêtée. »* (p.15). Une autre différence se situe dans le sens de la constitution des éléments à prendre en compte dans la construction de la connaissance dans la mesure où l'exploration va chercher à faire émerger un résultat final sous formes d'objets comme des concepts, des hypothèses, des modèles ou des théories ; le test quant à lui part de ces objets dont chacun peut constituer autant de matériau de départ permettant au chercheur d'apporter une réponse à la question initiale qui se pose à lui.

A ce stade de notre démarche, la question du raisonnement se pose ; nonobstant notre positionnement épistémologique qui entre en compte dans le choix méthodologique. Si les deux raisonnements peuvent cohabiter dans la production de connaissances, ceci ne saurait pas être notre cas en raison de la nature de notre objet de recherche. Nous question de recherche **« L'exemplarité transforme-t-il ou pas l'organisation publique ? Le cas échéant, quels modèles d'organisation fait-il émerger ? »** suppose d'observer l'organisation publique sous le prisme de l'exemplarité afin d'identifier une éventuelle forme émergente par rapport aux modèles théorisés. Les analyses de l'exemplarité et de la littérature effectuées précédemment ont fait émerger divers modèles qui sont porteurs d'idéaux types d'organisation publique. Ces typologies nous servent pour positionner les analyses qu'il est possible de faire de la politique publique d'exemplarité par rapport à un champ spécifique. Il s'agit pour nous de comprendre ce que revêt la politique publique d'exemplarité et ses implications dans les organisations publiques. Ces analyses nous servent à comprendre l'évolution de l'organisation publique dite durable. Il ne s'agit pas de confirmer ou d'infirmer. Nous chercherons, à partir des modèles et des lectures qu'en a fait la littérature, d'explorer et d'élaborer de nouveaux objets théoriques. Les propositions sont issues ou formulées à partir des lectures effectuées et des observations qui émergent au fur et à mesure de l'analyse des corpus. Par la suite, nous confrontons ces propositions aux théories existantes afin d'analyser et d'expliquer l'écart entre ces théories et les résultats de notre analyse.

Nous ne chercherons pas à formuler des hypothèses à des fins d'explication mais à nous positionner par rapport aux théories, à préciser nos propositions de travail et à décrire notre terrain de recherche. Ainsi, notre méthode empirique qui cherche à comprendre est de nature exploratoire et cherche à découvrir, comprendre et élaborer des objets théoriques inédits. L'interprétation que nous cherchons à produire sur l'exemplarité dans les organisations publiques s'apparente à une recherche exploratoire hybride à savoir théorique et empirique et multiniveau puisque son objectif est la proposition de résultats théoriques novateurs et fruit d'un aller-retour entre *« des observations et des connaissances théoriques »* (Charreire et Durieux, 2014, page 90).

L'exploration théorique consiste à opérer un lien entre divers champs théoriques : le développement durable, l'exemplarité, l'organisation publique, la bureaucratie, la post-bureaucratie, la transformation. Cette démarche est inédite. Nous en retenons les corpus théoriques qui nous semblent pertinents pour leur analyse conjointe. C'est une démarche qui doit aboutir à une théorisation corrélative de ces expressions en management public. Nous nous

baserons essentiellement sur l'analyse des rhétoriques de l'exemplarité (exemple, exemplaire, exemplification) comme *« objets théoriques permettant de délimiter le cadre de notre recherche »* (Charreire et Durieux, 2014, p.90). Ces rhétoriques sont mobilisées en raison de leur pouvoir explicatif des corpus représentatifs des dynamiques organisationnelles et des dynamiques de l'exemplarité. Elles offrent l'opportunité de comprendre l'émergence, les fondements, les outils ainsi que leur instrumentalisation dans les dynamiques ou processus organisationnels. Le choix de l'exploration théorique est d'autant plus cohérent qu'elle met en tension différents champs ou corpus théoriques – philosophie générale, philosophie politique, linguistique, sociologie, théories des organisations, analyse de politique publique – afin de comprendre les théories ; ce qui nécessite une démarche inductive.

L'exploration empirique, même si elle se confronte à la difficulté de faire fi de ses connaissances, héritages, influences antérieures, nous intéresse dans la mesure où elle nous permet d'observer un phénomène mal connu ou peu traité dans la littérature. Ce que reconnait Charreire et Durieux (2014) pour qui lorsque *« Le chercheur ne dispose d'aucune base de connaissance potentiellement utilisable, alors les inférences de type inductif sont appropriées car elles permettent de donner sens à des observations dont il ne sait rien » (p.91).* En prenant exemple sur la recherche en ethnologie, elles préviennent toutefois que *« L'ethnologue découvrant un peuple inconnu peut, de cette manière, découvrir des règles de cette société, essayer de comprendre son langage, ses croyances. Cependant, dès lors qu'il va observer un peuple ayant déjà fait l'objet d'études ou dont on sait qu'il existe des liens avec des civilisations connues, le chercheur n'aura que peu d'intérêt à procéder de la sorte (table rase ou règle de la tabula rasa ») » (p.91-92).* Le risque est, pour elles, de passer du temps à explorer un phénomène déjà exploré et connu. Il ne s'agit pas pour nous de nous défaire de l'existant, qui d'ailleurs constitue une base analytique enrichissante mais de mettre en lien deux phénomènes – l'exemplarité, le développement durable – complexes à traiter et à délimiter qui cohabitent dans un espace complexe aussi qu'est l'organisation publique.

Notre approche hybride consiste à effectuer des allers-retours entre des connaissances théoriques et des observations tout au long de la recherche. Les concepts mobilisés initialement ainsi que la littérature permettent de donner du sens à nos observations empiriques par un jeu d'aller-retour fréquent entre notre matériau empirique recueilli et les théories mobilisées. Ce qui nous inscrirait dans une démarche abductive. Notre objectif est d'approfondir des connaissances antérieures sur le type d'organisation publique dans un contexte d'exemplarité. Pour Charreire et Durieux, qui mobilisent les travaux de Koenig (1993) et Glaser et Strauss

(1967), *« ces recherches tendent vers un « réalisme fort » de la théorie (Koenig) et vers la production de construits théoriques fortement « enracinés » (Glaser et Strauss) dans les faits considérés »* (p.93).

L'une des questions que nous posons à ce stade est la formulation du cadre théorique nouveau de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable. Cette question est d'autant plus cruciale qu'elle interroge aussi la testabilité des résultats sur d'autres terrains de recherche que celui qui ont été précédemment mobilisés (Eisenhardt, 1989 ; Strauss et Corbin, 1998).

Pour l'heure, nous précisons notre mode de raisonnement. La démarche hypothético-déductive est écartée car nous cherchons à explorer. Notre intérêt se porte sur la démarche inductive qui suppose que le chercheur n'a pas d'idées préconçues. Comme précisé plus haut, il ne s'agit pas pour nous de nous départir des connaissances existantes ou antérieures mais de nous baser sur des théories ou des variables importantes identifiées dans la revue de la littérature (Eisenhardt, 1989). Cette démarche nous semble la plus pertinente face aux spécificités de notre recherche qui ne consiste pas à faire générer des lois universelles, encore moins de tester un modèle existant mais de proposer de nouvelles conceptualisations théoriques, aussi rigoureuses et robustes que possible (Guenoun, 2009) concernant l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable et ses implications pour les organisations publiques.

2. Une analyse qualitative

Nous cherchons dans ce qui suit à expliciter de choix de l'approche à mettre en œuvre pour collecter et analyser les données. Ce choix est fortement conditionné par le positionnement épistémologique, la démarche de raisonnement. Il existe deux approches - qualitative et quantitative - permettant d'aborder la dimension empirique de la thèse. Notre démarche exploratoire hybride suivant un mode de raisonnement inductif conditionne le choix de l'approche qualitative qui permet de comprendre notre objet d'étude. Il est de coutume de la mettre en tension par rapport à une approche quantitative. Tel n'est pas l'objet de notre propos qui porte plus sur la justification du choix de l'analyse exploratoire que des débats qui se tiennent sur son lien avec l'approche quantitative.

La qualification de l'approche qualitative se fait par le biais des données qualitatives qui se présentent pour Miles et haberman (2013) *« sous forme de mots plutôt que de chiffres »* (p.11 ; cité dans Charreire et Durieux, 2014). Evrard et al. (1993) les définit comme *« des variables*

mesurées sur des échelles nominales et ordinales, non métriques ». Au-delà de cette hiérarchisation, notre intérêt pour l'analyse qualitative se justifie par le fait qu'elle permet de décrire et d'expliquer. L'ancrage de notre analyse qualitative s'inscrit dans une dynamique exploratoire. Il s'agit de reconnaitre la cohérence de l'approche qualitative avec notre objectif de compréhension de notre objet de recherche. En ce sens, l'analyse de la littérature et des corpus empiriques montrent à quel point l'exemplarité en matière de développement durable lie la problématique de transformation des organisations publiques à des représentations du mode de fonctionnement et de gestion de l'organisation.

Le but de notre recherche n'est pas de confirmer ou d'infirmer une hypothèse mais d'identifier des éléments *« difficilement détectables que par une approche qualitative »* (Guenoun, 2009, p.293). En ce sens, les données qualitatives nous permettent de poser les bases de notre analyse des modèles d'organisation publique émergente avec l'exemplarité et d'aller au-delà des sous-entendus et des perceptions préconçues de l'organisation – publique. La diversité des interprétations qui émergent autour de la problématique du développement durable et de celle de l'organisation publique invite à ce dépassement ou, de manière moins radicale, à un approfondissement des cadres conceptuels initiaux. Par ailleurs, Miles et Haberman (2013) voit à travers les mots, *« un je ne sais quoi de concret, d'évocateur ou de significatif qui s'avère souvent bien plus convaincant pour le lecteur, qu'il soit chercheur, décideur ou praticien, que des pages de chiffres »* Miles et Haberman (pp.11-12). En outre, nous disent-ils, *« elles permettent des descriptions et des explications riches et solidement fondées de processus ancrés dans un contexte local »* (p.11).

Notre recherche porte sur des données sensibles marquées par leur nature hétéroclite et leur origine : discours, lois, circulaires, rapports institutionnels, rapports d'experts, comptes rendus de réunion de comité central de pilotage. Cette nature justifie aussi le recours à l'analyse qualitative qui permet de saisir toute la complexité et la richesse de ce matériau sensible.

3. L'analyse de contenu

Pour Blanc et al. (2014), *« Les recherches en organisations et en management ont pour objet d'analyser le contenu ou la structure des communications »* (p.552) qui sont les principaux matériaux sur lesquels elles s'appuient. Leur but est de permettre d'analyser un contenu *« manifeste »*. L'analyse de contenu repose sur l'idée que la répétition d'unités d'analyse (mots, expressions, ou significations similaires, phrases, paragraphes) révèle les centres d'intérêt, les

préoccupations des auteurs. Blanc et al., identifient différentes méthodes sous la classification « analyse de contenus » qui se différencient, d'après eux, au niveau des unités de codage choisies et des méthodes d'analyse des résultats utilisés. Pour Weber, le choix est fonction de la méthode la plus appropriée au problème du chercheur. Ce choix est aussi conditionné par la méthode de collecte de données. Au-delà de ces différences, toutes les méthodes suivent les mêmes étapes présentées ci-après.

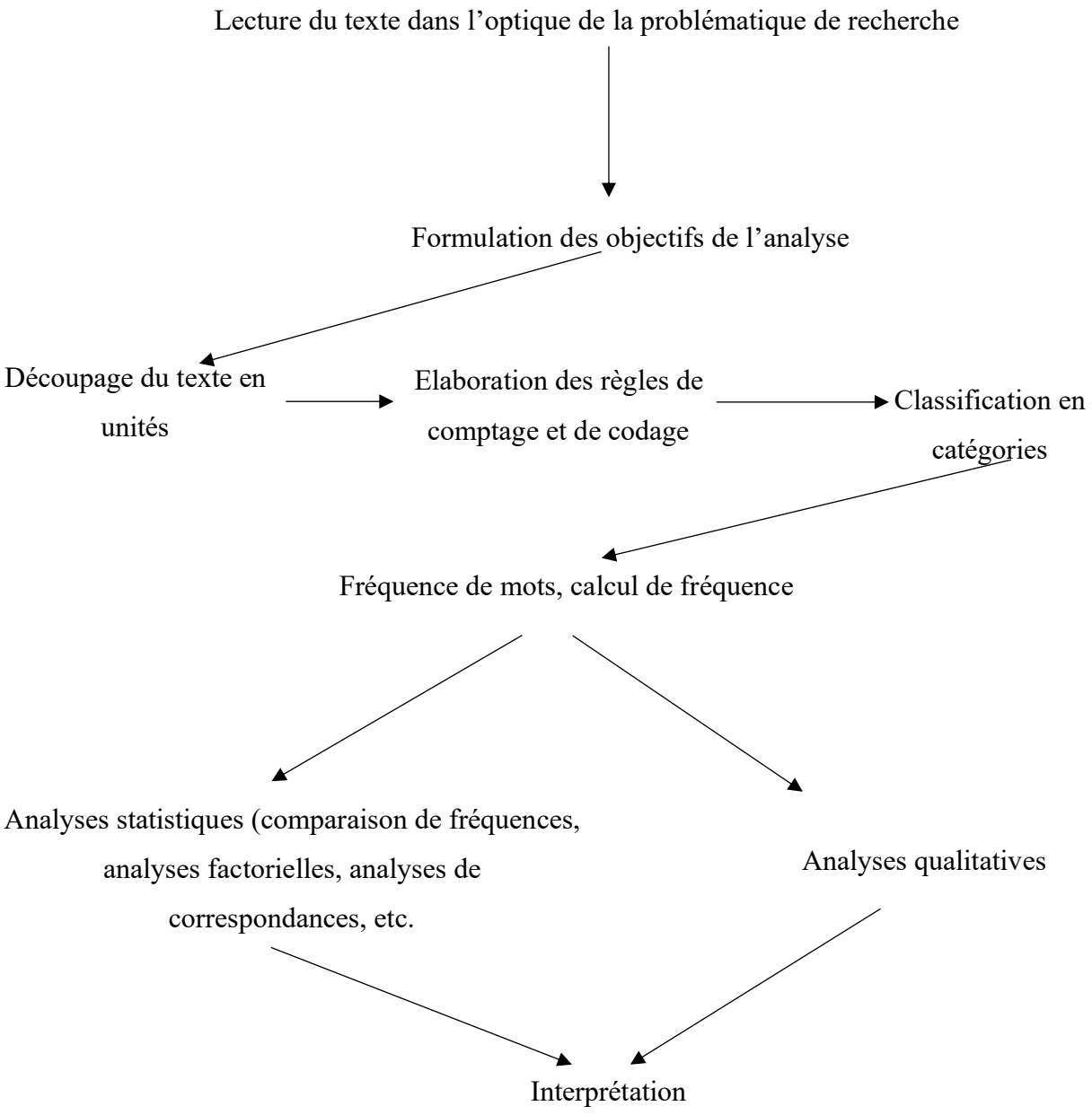


Figure 3 : Les principales étapes de l'analyse de contenus (d'après Bardin, 2013)

La figure décrit les différentes étapes de l'analyse de contenus. Notre intérêt se porte sur l'identification et l'adaptation de notre méthode d'analyse de contenus en partant des grandes lignes présentées ci-avant. Un focus est porté sur le choix du corpus mobilisé, les unités d'analyse choisies, le codage choisi, la méthode d'analyse des résultats (Blanc et al., 2014).

⇒ Les méthodes de collecte : l'analyse de contenu concerne tout type de communication verbale ou tout matériel écrit. En ce sens, elle s'effectue sur des données collectées selon des méthodes non structurées ou semi-structurées telles que les entretiens (libres ou semi-directifs) ou les méthodes documentaires ou sur certaines réponses à des questions insérées dans des enquêtes par questionnaire. Pour notre recherche, nous disposons d'un ensemble hétéroclite de corpus de documents : discours, lois, rapports institutionnels, rapports d'experts, compte-rendu de réunions. Nous les avons collecté suivant une approche documentaire. Elle présente deux avantages : 1) elle nous permet d'éviter les problèmes liés à la fiabilité des données dans la mesure où nous n'avons pas intervenu dans leur production ; 2) elle ne nécessite pas de retranscription. Nous ne saurions faire fi des limites de cette méthode liée aux difficultés de conceptualisation du construit (cognition organisationnelle, pensée de groupe, etc.). Pour faire face, il a été nécessaire de définir le construit que nous sommes censés analysé et de clarifier notre rapport à notre objet de recherche. Une fois collectées, les données sont codées directement

4. La méthode de l'idéaltype

L'idéaltype est une construction intellectuelle obtenue par accentuation délibérée de certains traits de l'objet considéré (Weber, (1922) 1988, p. 191 ; 1965, p. 181). Elle représente une version volontairement stylisée de la réalité. La littérature révèle différentes interprétations successives à la conceptualisation wébérienne. Il s'agit, pour Hennis (1996), *« de mettre l'accent sur le caractère fictionnel de l'objet sélectivement construit de la sorte »* (p. 150), pour Schnapper (1999) *« d'une volonté de « stylisation de la réalité »* (p. 18) et pour Burger (1976) du *« reflet d'un « construit mental »* (p. 164). En ce sens, l'idéaltype s'inscrit dans une logique de modélisation avec ce que cela implique ; même si un certain nombre de débats est soulevé sur le lien entre l'idéaltype, le modèle et la modélisation. L'intérêt de l'idéaltype porte davantage sur les écarts constatés entre la réalité modélisée et le monde réel ainsi que leur analyse que sur les rapprochements entre les deux car ce sont justement ces écarts qui ont *« des vertus heuristiques décisives »* (Coenen-Huther, 2003, p.540). Néanmoins, nous dit Coenen-

Huther, une confusion ne doit pas être faite avec des propositions relatives au type idéal tenant lieu de modèle et la théorie d'un ensemble de faits empiriquement observables . Alors, il ne s'agit pas d'une vérification d'hypothèses mais de mettre en évidence une *« série de présuppositions implicitement tenues pour acquises »* (Coenen-Huther, p.540). Pour Burger (1976), *« l'idéaltype relève d'un mode de raisonnement fondé sur l'énumération d'une série de conditions permettant le passage du pensé à l'observé »* (pp.164-165 ; cité dans Coenen-Huther, 2003).

> *A titre illustratif, ce qui peut être dit du type idéal de la bureaucratie n'apprend rien sur le mode de gestion réel de telle ou telle organisation à caractère bureaucratique. On y trouve en revanche les principes de fonctionnement d'une organisation de ce genre, sous une série de conditions restrictives.* (Coenen-Huther, p.540 ; Burger, 1976, p. 165)

Malgré la richesse des débats sur le lien de la démarche idéaltypique avec la modélisation, nous portons l'accent sur la conceptualisation de l'idéaltype comme concept générateur. En ce sens,

> *« En tant que concept générateur, l'idéaltype idéal fournit une base utile à l'approche comparative par son caractère sélectif. Il offre un principe d'intelligibilité par la mise en évidence de contrastes. De la sorte, il amorce un raisonnement théorique plus élaboré en suggérant des compatibilités et des incompatibilités pouvant donner la clé de tensions au sein d'un système social. Ainsi, l'idéaltype peut être mis au service de la comparaison, au service de la recherche de sens ou au service de l'analyse causale. »* (Coenen-huther, 2003, p.542).

Dès lors, nous dit Coenen-Huther, la conceptualisation idéal-typique peut être associée à des stratégies de recherche diverses dans la mesure où *« l'opération de reconstruction de sens appelée compréhension joue nécessairement un rôle à l'un ou l'autre stade de la réflexion »* (Coenen-Huther, 2003, p.543).

Nous présentons à présent le mode de collecte des données mis en œuvre dans le cadre de l'analyse de contenus et de la méthode d'idéaltype.

II. La collecte des données

Après avoir expliqué dans ci-avant, notre choix de recourir à l'analyse de contenus et à la méthode de l'idéaltype, nous explicitons les critères de sélection des corpus mobilisés et traités. Nous terminons en explicitant les liens entre ces données et le mode d'analyse retenu.

1. L'analyse de contenus

1.1. La collecte et préparation des données

1.1.1. La collecte des données

Le corpus à analyser est constitué comme une « archive » rassemblant des « documents » et constituée grâce à une veille documentaire de 2000 à 2019, combinée à des échanges avec des parties prenantes au niveau ministériel et interministériel. L'essentiel des parties prenantes ont été rencontrées lors des réunions ministérielles et interministérielles, des interviews dans le cadre de mon mémoire de master 2 sur le Plan administration exemplaire, des colloques organisés par la Direction sur la modernisation des administrations publiques, des séminaires thématiques organisés par Bercy sur la gestion des organisations publiques. L'analyse de contenu effectuée sur des données collectées selon une méthode documentaire, complète une première phase d'entretiens libres (méthode non structurée) effectuée en 2013 (sur un échantillon de 35 personnes composées de responsables ministériels, de chefs de direction, de référents développement durable, d'agents chargés du Plan administration exemplaire). Ces entretiens sont réactualisés en 2018 (sur un petit échantillon de personnes dont l'essentiel étaient interviewées en 2013).

Aussi, de mai 2012 à novembre 2012, j'étais chargé de mission Plan administration exemplaire du ministère des affaires sociales et de la santé. Ce qui m'a permis aussi d'avoir accès à l'époque un certain nombre de documents stratégiques internes (toutefois confidentiels donc non entièrement exploitables et diffusables en l'état dans le cadre de la thèse). J'ai également assisté à des réunions interministérielles en tant que chargé de mission ; ce qui a permis de disposer d'un ensemble de compte rendu de réunions (toutefois confidentiels donc non entièrement exploitables et diffusables en l'état dans le cadre de la thèse). Grâce à des connaissances, j'ai pu collecter des documents actualisés. J'ai également sollicité les bases de données interministérielles, notamment la base de données du Commissariat général au développement

durable pour collecter des rapports institutionnels sur la politique publique d'exemplarité. Grâce à la méthode documentaire, nous avons pu retranscrire les documents.

Tableau 47 : Les corpus mobilisés (voir Annexes générales non confidentielles et Annexes générales confidentielles)

Institutions	Nature des documents
Corpus Plan administration exemplaire (P.A.E.) 2008 – 2014	Bilans PAE de 2008 à 2014 Refonte PAE (2012)
Corpus Plan ministériel administration exemplaire (PMAE) 2015 – 2017.	Bilans PMAE de 2015 à 2019 Circulaires Notes de services Stratégie ministériel PMAE 2015-2020 (tous les ministères) Communication ministérielle et interministérielle
Commissariat Général au Développement Durable (base de données internes)	Bilans P.A.E. des ministères et rapports P.A.E. du CGDD (2008 à 2014) : analyse des effets institutionnels Plan ministériel administration exemplaire (2015-2020) Circulaires P.A.E. et circulaires en compléments (2008 à 2016) Guides de bonnes pratiques (guides des achats, guide de constitution de plaquette des ministères, guide économies d'énergie, guide de consommation Eau-Energie, …) Comptes rendus internes, autres rapports (ministère de la santé, ministère de l'intérieur, ministère de l'environnement) Plateformes d'échanges interministériels de bonnes pratiques (boites à idées) Guides formations (IGPDE, IFOR, …)
Ministères **Ministère des affaires sociales** **Ministère de l'écologie** **Ministère de l'intérieur** **CGDD**	Plan administration exemplaire Rapports ministériels Bilans P.A.E. Plan ministériel administration exemplaire (PMAE) 2015-2020 et rapport bilan 2015 PMAE Stratégies ministérielles de Développement Durable Stratégies ministérielles des Achats Publics durables Au niveau régional et départemental Rapports/comptes rendus au niveau régional et départemental…

Assemblée Nationale **Elysée** **Sénat**	Rapports sur l'exemplarité ; compte-rendu de travail ; rapports institutionnels ; Rapport de l'Elysée sur la charte de déontologie des membres du gouvernement comme éléments de l'Exemplarité des membres du gouvernement (Engagement à signer : déclaration de biens, de revenus, …) Rapports/comptes rendus de travail/… du Sénat : Une recherche sur les bases du Sénat de la notion d'Exemplarité sur les 10 dernières années donne les résultats suivants : 1006 résultats employant Exemplarité dans différents domaines (acteurs publics, services publics, acteurs politiques, …)
Commission européenne	L'exemplarité au niveau international, européen (rapports de trois pays : France, Stratégie européenne de développement durable Achats durables (déclinaisons en PNAAPD) Transition écologique / énergétique
Direction des Achats de l'Etat remplaçant le Service des Achats de l'Etat **Direction des Affaires juridiques – Bercy (PNAAPD)** **Mission interministérielle France Achats** **UGAP**	Rapports d'activités Stratégies des Achats Plan national d'actions des Achats publics durable (PNAAPD) – Guide des achats Guide de recommandations et de consommation Achats publics : cadre de consolidation Consommation papiers et véhicules Mobilité durable Gestion des parcs automobiles Modernisation/Rationalisation de l'Etat Gestion énergétique
France domaine	Politique immobilière de l'Etat
Club des agendas 21 **Villes durables**	Plans d'action des villes pour la transition énergétique Economie circulaire
ADEME	Plateformes d'échanges sur site (par ministère)
IGPDE	Organismes de formations des ministères économiques et financiers

IFORE/AFNOR	Organismes de formation
Textes européens sur les Achats publics	Exemplarité de l'Etat ; Stratégie européenne de développement durable ; …
Cadres européens Energies (mixité énergétique)	Réglementations sur la mixité énergétique – Stratégie de transition énergétique ; Innovation énergétique ; Transition Ecologique pour une croissance verte ; Commissions européennes
Exemplarité des acteurs publics Exemplarité des acteurs politiques	Rapport Nadal sur l'exemplarité[41] ; compte-rendu de travail (commission financière) ; … Charte et code de l'environnement[42]

[41] Jean-Louis Nadal, Rapport « Renouer la confiance publique - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics », La Documentation française, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf

[42] Charte de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000790249
Code de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220

1.1.2. La préparation des données

Les données se présentent sous différents formats. Nous avons retenu les textes ou documents publiés classés selon leur origine (auteur), leur nature (discours, rapports institutionnels, rapports d'experts, travaux de recherche). Nous avons écarté d'office des corpus difficilement exploitables en raison de leur format (vidéos, notamment), de leur auteur, de leur nature (confidentielle).

Un certain nombre de parties prenantes directes ou indirectes (européennes, françaises, interministérielles, ministérielles – centrales, régionales, départementales) sont impliquées dans le pilotage et la mise en œuvre opérationnelle de la démarche administration exemplaire. Les corpus de documents sont triés et classés de sorte à ce qu'ils soient représentatifs des catégories et des niveaux d'implication des parties prenantes. Nous avons distingué les corpus représentatifs discursifs, juridiques/réglementaires et opérationnels. Ce travail de tri et de classement aboutit à l'élaboration d'un tableau de classification des corpus qui permet de les trier selon les catégories représentatives. Ce travail de préparation permet d'identifier, de trier, de classer un millier de documents. Les corpus représentatifs discursifs, juridiques/réglementaires, opérationnels sont atteints avec à peu près 500 documents (européens, français, ministériels et interministériels). En raison du périmétrage de notre terrain de recherche au niveau des administrations publiques centrales, certains corpus de documents n'ont pas été retenus. C'est le cas des rapports et bilans Plan Administration Exemplaire des collectivités locales, des établissements publics, du club développement durable, des rapports Administration exemplaire d'autres pays européens, mobilisés à titre comparatif.

Une fois l'échantillon de documents construit, les corpus sont regroupés dans un seul document au format PDF pour une exploitation plus facile. Un certain de documents étaient sous format PNG. Afin de les analyser, ils sont transformés ou recopiés sous format texte (word) puis mis sous format PDF ; ce qui a nécessité un certain volume de travail. Nous avons analysé les textes en l'état sans les réduire, les corriger ou les modifier. La préparation des données a nécessité un volume de travail important. Une fois les données collectées, triées, classées et préparées, nous avons effectué le codage.

1.2. Le codage

Le codage consiste, pour Blanc et al., à découper le contenu des documents en unités d'analyse (mots, phrases, thèmes, …) et à les intégrer au sein de catégories sélectionnées en fonction de l'objet de la recherche. Ce processus nécessite deux étapes : la définition de l'unité d'analyse et la catégorisation.

1.2.1. L'unité d'analyse

Weber identifie six unités d'analyse qui permettent le découpage de texte (Weber, 1990 ; cité par Blanc et al., p.555) :

- ⇒ le mot : les noms communs, les noms propres, les verbes, les prénoms, etc. ;
- ⇒ le sens d'un mot ou d'un groupe de mots : certains programmes informatiques sont capables de repérer les différentes significations d'un même mot ou des expressions entières ;
- ⇒ une phrase entière ;
- ⇒ un ou des morceaux de phrase de type « sujet/verbe/objet » ;
- ⇒ un ou des paragraphes, voire un texte entier. Weber (1990) souligne les inconvénients d'un tel choix d'unité d'analyse en termes de fiabilité du codage. Il est en effet beaucoup plus facile de s'accorder sur la catégorisation d'un mot que d'un ensemble de phrases.

Malgré les inconvénients, notre choix s'est porté sur les paragraphes comme unité d'analyse. Cela se justifie, d'une part, par l'étendue des corpus qui ne permettent pas une analyse approfondie à partir d'autres unités d'analyse ; d'autre part, par la nature des documents sélectionnés. Ce choix nous permet d'adopter une analyse thématique qui adopte comme unité d'analyse un groupe de phrase ou de textes se rapportant à un même thème. Ce type d'analyse est le plus fréquent dans les études sur les organisations (Dougherty et Bowman, 1995 ; D'Aveni et MacMilan, 1990).

1.2.2. La catégorisation de l'unité d'analyse

Une fois les unités d'analyse repérées dans le corpus de textes, nous les avons classées dans des catégories, regroupement d'unité d'analyse. Toutes les unités d'analyse appartenant à une même catégorie sont supposées soit avoir des significations proches, soit avoir des

caractéristiques de forme communes. Selon l'unité de codage choisie, les catégories s'expriment le plus fréquemment (Blanc et al., 2014, p.556) :

⇒ soit sous la forme de concept qui regroupe les mots ayant des significations proches. On peut à ce niveau, avoir recours à des logiciels informatiques d'analyse de contenus auxquels sont associés des dictionnaires généraux qui permettent de regrouper automatiquement des mots ayant des significations similaires. Cela a l'avantage de minimiser le temps passé à définir et valider les catégories, de standardiser la classification et de faciliter les comparaisons entre travaux ;

⇒ soit sous la forme de thème plus larges qui regroupent des mots, des groupes de mots ou encore des phrases ou des paragraphes. La principale difficulté réside dans le choix de l'étendue des catégories sélectionnées ;

⇒ soit sous forme d'un seul mot. Dans ce cas, on a autant de catégories que de mots différents que le chercheur choisit d'étudier ;

⇒ soit comme des caractéristiques de formes de discours.

Nous avons opté pour une catégorisation sous forme de thèmes plus élargis en raison de la nature de notre objet d'étude et « a posteriori » qui consiste à définir les catégories durant le processus de codage. Les unités repérées sont comparées puis regroupées en fonction de leur similarité. Nous avons classé les unités et défini les catégories simultanément ; contrairement à la méthode « a priori » dans laquelle les catégories sont définies avant le codage à partir de l'expérience ou de résultats de recherches antérieures.

A l'issu du codage, et après avoir vérifié sa fiabilité, nous avons disposé de listes d'unités d'analyse classées dans les catégories, listes à partir desquelles nous avons fait le comptage pour l'analyse de contenus.

1.3. Extraction des thématiques

Différentes catégories rassemblent des thématiques concernant différentes catégories de contenus et portant sur les rhétoriques : « exemplarité, exemple, exemplaire, exemplification », « bureaucratie », « organisation de type firme capitaliste », « organisation publique », « organisation post-bureaucratique ». En outre, d'autres catégories de contenus non classifiables ou non identifiées dans la littérature mobilisée apparaissent aussi. Cette catégorie « autres thématiques » contient des thématiques ne correspondant à aucune des thématiques identifiées dans la littérature classique. La catégorie « caractéristiques » précise les thématiques.

Ce résultat, difficilement exploitable, nous a amenée à repérer quels étaient les sous-rubriques les plus significatives des principales catégories. Les items représentant les plus significatifs ont été extraits et deux autres classes ont été créées : les thématiques particulièrement présentes et les caractéristiques particulièrement présentes.

Les thématiques repérées sont des catégories assez génériques prenant un sens particulier dans le contexte de l'exemplarité : exemple, exemplaire, exemplification, bureaucratie, nouvelle gestion publique ; « reproduction, référence, normes, pouvoirs, outils, dispositif, économie, finance, figures, circulaire, loi, normes, procédures, concertation, participation, contrôle, évaluation, chiffres, objectifs, bureaucratie, hiérarchie, acteurs, etc. », « adoption », « mission », « exemple » , « participation et contribution », ou encore « exemplarité, exemple, exemplaire, etc.) Les « caractéristiques » sont liées par exemple à « organisation, partie prenante, gouvernance, dispositif, outil, pratique, etc. ».

Enfin, est-il vivement conseillé de construire une thématique adaptée à son corpus spécifique. En fonction de ces paramètres, le mode manuel a été choisi, et différents scénarii ont été créés. Différentes solutions sont possibles pour créer un scénario pour Blanc et al. : il est possible de construire un nouveau scénario soit 1) à partir d'une base à créer, soit 2) par l'extraction et la mise à plat des références utilisées dans le texte, soit 3) en modifiant un scénario existant. Nous avons pu choisir d'intégrer les expressions souhaitées, aux emplacements voulus, dans l'organigramme du nouveau scénario. C'est cette dernière solution qui a été retenue, pour les raisons expliquées ci-après.

Créer un scénario à partir d'un document à créer, ou même à partir des termes présents dans le corpus, présente un risque de circularité. Dans ce cas, une fois les termes du corpus extraits et posés à plat dans le scénario, nous avons dû les regrouper selon sa propre classification, et créer un organigramme. Les textes doivent être comparés entre eux et comparés avec notre base de données. Si nous les comparons avec un scénario construit à partir de notre subjectivité, nous risquons de trouver ce que nous cherchons sans avoir rien démontré.

Par exemple, où situer le développement durable ? Est-ce une notion d'économie ou bien une notion d'écologie ou encore d'environnement ? De même où situer l'exemplarité ? Enfin, que faire des composantes de l'exemplarité et de leur lecture en sciences de gestion, qui ne se considèrent pas comme partie de l'exemplarité, mais inversement. Quelle partition du langage traitant de ce sujet permettrait de comparer des points de vue permettant de classifier les types d'organisation publique émergente sur une conception plus ou moins partagée de l'exemplarité ? Pour éviter de tomber dans le piège de la circularité du chercheur, nous avons opté pour ce

choix afin de nous accrocher le plus fermement possible au cadre établi, en intégrant les expressions issues de notre corpus.

1.4. L'extraction de verbatims sur l'exemplarité

L'analyse de contenus a permis d'extraire des verbatims et de construire manuellement une première grille d'analyse qui tente à la fois de répondre aux questions du Quoi (contenu de l'exemplarité), Comment, Qui et de mettre en évidence les dimensions (rhétoriques) de l'exemplarité : l'exemple, l'exemplaire, l'exemplification.

Les proxémies de l'exemplarité extraites du dictionnaire CNTRL permettent d'identifier sept univers de sens que nous mobiliserons pour traiter les contenus et les sens de l'exemplarité, en partant des thématiques qui émergent sur l'exemplarité. Ils nous font observer les sous-entendus, des sens et contre-sens communs de l'exemplarité tels que perçus dans le langage courant. Chaque univers de sens étudié et confronté aux différents corpus et thématiques permet d'identifier les différents contenus de l'exemplarité. Le caractère exploratoire de notre travail nous imposait d'aller au-delà des sous-entendus, des sens et contre sens communs de l'exemplarité dans le langage courant. Un premier repérage manuel est effectué.

La généralisation de la recherche est apportée par la montée en abstraction présente dans la discussion entre les données empiriques et la théorie. La fiabilité recherchée dans une approche constructiviste est contextuelle. Dans cette phase exploratoire, la fiabilité est testée au fur et à mesure de l'analyse des contenus.

1.5. L'analyse des données

L'analyse des données est effectuée suivant une méthode qualitative à des fins descriptives et explicatives. L'analyse qualitative a pour but de permettre d'interpréter l'agencement de ces unités en le replaçant dans un contexte plus global. Elle permet, par ailleurs, d'apprécier l'importance des thématiques ou des thèmes dans le corpus plutôt que de la mesurer. Contrairement à l'analyse quantitative qui se base sur le « nombre de fois », nous portons l'accent, par l'analyse qualitative, sur la « valeur du thème ». A travers elle, nous cherchons à interpréter la présence ou l'absence d'une catégorie donnée, en tenant compte du contexte dans lequel le document est produit (et qui peut expliquer la présence ou l'absence de telle ou telle catégorie). Plus finement, nous avons cherché à étudier l'unité d'analyse dans son contexte afin

de comprendre comment celles-ci sont utilisées (avec quelles autres unités d'analyse apparaissent-elles ou sont-elles associées dans le texte ?). L'analyse a aussi permis de dépasser la seule analyse de contenu d'un document. Elle a permis de formaliser les relations entre les différents thèmes contenus (dans un corpus) afin d'en traduire la structure. Ainsi, grâce à elle, il nous a été possible d'étudier aussi bien le contenu que la structure des corpus.

2. Méthode de l'idéaltype

La littérature sur les organisations publiques et le management public et leur évolution mettent en évidence des paradigmes quant à l'organisation moderne post-bureaucratique. En fonction du type organisationnel à analyser, l'idéaltype d'organisation publique est mobilisé. Différentes typologies émergent : une organisation bureaucratique, une organisation de type firme capitaliste, une organisation émergente ni bureaucratie wébérienne en réseau, ni de type firme capitaliste. La procédure a donc consisté, à partir du travail sur l'analyse de contenus et des analyses des données, à effectuer une analyse des idéaux types qui émergent. Nous avons extrait les thématiques les plus significatives. Nous explicitons d'abord la recherche de terrain puis la méthode de l'idéaltype. La question que nous posons est de savoir comment s'y prendre pour construire nos idéaux-types, dans la perspective de Weber ?

Nous avons d'abord identifié l'outil permettant d'élaborer une représentation de ces idéaux-types – bureaucratie, nouvelle gestion publique – qui aident à comprendre, selon (Weber, 1995 ; Galbraith, Schendel 1983 ; Lazarsfeld, Barton 1951 ; cités par Chrystelle Gaujard, 2008, p.164 ; De Rozario, Yvon Pesqueux, 2018), la complexité de la réalité à la représentation simplifiée et caricaturée de celle-ci. Max Weber a construit un outil permettant à la fois d'observer un phénomène et d'en comprendre ses causes. Nous avons élaboré un protocole de recherche reprenant les grandes étapes de construction des idéaux-types adaptées à notre problématique de recherche[43]. Ainsi, notre première étape a consisté à cibler les phénomènes que nous souhaitons observer. Elle est suivie par le ciblage du terrain d'observation.

[43] Nous nous inspirons, tout en les adaptant à notre terrain et notre objet de recherche, certaines des grandes étapes de la méthode de l'idéaltype mises en application par Chrystelle Gaujard dans son article « Vers un nouvel idéaltype organisationnel : une application de la méthode wébérienne aux Start-up actuelles », INNOVATIONS, 2008/1, n°27), pp.163-182.

2.1. Le ciblage du terrain et des porteurs

Cette étape concerne la spécification du terrain constitué de corpus déjà traités précédemment dans l'analyse de contenus. Les porteurs de la démarche idéal typique sont donc les corpus de l'exemplarité. Notre analyse porte sur les corpus de trois grandes périodes de l'exemplarité : 1) les bilans Plan administration exemplaire (PAE) 2008 – 2014 ; 2) la refonte du Plan administration exemplaire 2012 ; 3) le Plan ministériel administration exemplaire (PMAE) 2015 – 2020. Notre analyse porte sur l'administration publique centrale. Nous n'incluons pas les administrations déconcentrées régionales et départementales. Les corpus analysés proviennent des ministères, du commissariat général au développement durable, des organismes qui lui sont rattachés (Service des achats de l'Etat, UGAP, Direction des affaires juridiques de Bercy, Direction du budget de Bercy, l'ADEME, l'IGPDE, IFORE, etc.) et des parties prenantes nationales (Sénat, Cour des comptes, etc.) et europénnes.

2.2. Le mode de recueil de données, choix d'unité d'analyse

Cette étape consiste à identifier les données, leur récolte et leur préparation et est effectuée manuellement. Un échantillon plus spécifique de corpus est extrait. Il est constitué à partir de corpus mobilisés dans l'analyse de contenus et des résultats d'analyse. L'échantillon inclut les documents sur la refonte du Plan administration exemplaire de 2012 qui a abouti au Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020 et dont le contenu présente :

- ⇒ des observations de phénomènes bureaucratiques et post-bureaucratiques en question à partir de la première période de mise en œuvre du Plan administration exemplaire allant de 2008 à 2014. Celles-ci portent, en outre, sur le fonctionnement des administrations publiques et mettent l'accent sur les contrastes de la démarche « Administration exemplaire » ;
- ⇒ une certaine rigueur de vocabulaire et de méthode d'observation de l'administration exemplaire sur la période 2008-2019.

Nous proposons, dans un second temps, en triangulant avec l'analyse manuelle de contenus, des règles d'extraction de données afin d'assurer la cohérence de notre construction de l'idéaltype. Le principal travail à cette étape concerne l'unité d'analyse des corpus que nous avons choisie (texte), exprimant une caractéristique de l'organisation publique et des éléments portant sur la description de l'organisation telle que : la structure, la communication interne, les procédures, le style de leadership, la structure du pouvoir, les outils, les dispositifs de contrôle,

de mesure, d'évaluation. Chaque donnée est récoltée et conditionnée dans une base de données. Nous avons collecté des centaines de données.

2.3. La structuration de l'idéaltype. Identification du registre des phénomènes/Logique d'agrégation des éléments

Cette étape concerne l'élaboration de la liaison entre les données récoltées (Angot, Milano, 2003) ou l'exploitation des résultats de l'analyse de contenus. Il s'agit de procéder à un regroupement des données selon une logique thématique, un thème fédérateur entre une et plusieurs données. Il existe plusieurs méthodes pour réaliser ce travail de regroupement et de classification des données. Pour réaliser cette étape, nous avons fait un travail manuel. Chacune des données intégrées est traitée spécifiquement. La classification a fait appel à notre jugement et notre « sens de la catégorisation » ; ils sont *« une composante de l'abstraction » et « apprennent à s'utiliser comme un instrument important et fiable de l'observation, de la sélection, de la coordination et de l'interprétation »* (Sanday, 1979, p. 528).

2.4. La spécification de l'idéaltype. Amplification des caractéristiques par rapport à la logique ou caricature.

Cette étape consiste à donner du sens aux catégories formées. Cela correspond à la phase d'analyse qualitative des contenus. Dans nos corpus, nous avons opté pour une unité d'analyse thématique. En conséquence, il a fallu apprécier la valeur des thèmes dégagés. De manière pratique, nous avons relu chaque catégorie que nous faisions émerger pour construire la logique qui permet de relier les données entre elles. Il s'est agi de décrire de manière fine les différents attributs du type construit et le critère principal qui le caractérise. Nous avons commenté les catégories présentes, en tenant compte du contexte et de notre problématique de recherche. Cet exercice de structuration a permis de formaliser les liens entre les catégories. Enfin, cette étape a permis de positionner le construit par rapport aux grands types d'organisation publique que nous souhaitons analyser. Le chapitre suivant présente les résultats, leur analyse et leur discussion.

Conclusion des chapitres 6 et 7

L'objectif des chapitre 6 et 7 est d'expliciter l'attitude épistémologique et de justifier les choix de méthodes pour approcher, collecter, analyser et interpréter les données. Elle consiste à tenir une démarche exploratoire, d'analyse de contenu et idéal-typique, dans le cadre d'un raisonnement inductif. A ce titre, l'approche inductive nous a semblé plus à même de répondre aux spécificités de notre recherche. En effet, l'objectif n'est pas ici de générer de loi universelle, ni de tester un modèle existant, mais bien de proposer de nouvelles conceptualisations théoriques, aussi rigoureuses et robustes que possible concernant les modèles d'organisations publiques émergentes avec l'exemplarité en matière de développement durable. Et, le caractère multiple et complexe de cette exemplarité et de ses implications rend nécessaire une démarche qualitative exploratoire, puisqu'il n'y a pas de données scientifiques préexistantes à vérifier ou à contredire. La démarche compréhensive, exploratoire et transformative vise à « analyser le contenu de l'exemplarité » et à comprendre si celle-ci transforme ou pas l'organisation publique. Et notre recherche s'inscrivant dans un contexte en évolution, l'analyse que nous cherchons à faire s'apparente à une recherche exploratoire hybride puisque son objectif et l'usage complémentaires des idéaux-types d'organisation publique sont la proposition de résultats théoriques, conceptuels novateurs, enracinés (Glaser et Strauss, 1967) et fruit d'un aller-retour entre des observations et des connaissances théoriques (Charreire et Durieux, 2014, p.90). Par conséquent, Etudier la politique publique d'exemplarité et ses effets sur l'organisation publique revient à étudier un phénomène abstrait. Par conséquent, il a fallu l'oprationaliser empiriquement. A cet effet, nous avons explicité et justifié le choix de l'analyse de contenus et de la méthode de l'idéaltype wébérien pour comprendre l'exemplarité et son contenu ainsi que les types d'organisation publique qu'elle induit dans un contexte post-bureaucratique. Pour traiter les données relatives à l'analyse de contenus, nous avons créé manuellement notre propre grille d'analyse. Ce travail manuel est complété par la construction manuelle de grilles thématiques pour faire émerger les verbatims qui concernent l'exemplarité et ses rhétoriques. Les résultats de l'analyse de contenus sont mobilisés pour traiter les idéaux types d'organisations publiques induits par l'exemplarité. Notre méthode a donc consisté en une analyse croisée verticale et horizontale des divers corpus. Cette démarche a rendu nécessaire la précision des critères de validité de la recherche ainsi que la méthode de constitution des corpus et de classification de ces derniers en thématiques.

Nous nous situons en Sciences de gestion, notamment en management public ; ce qui a amené à y circonscrire l'exemplarité tout en reconnaissant et prenant en compte ses différentes

implications dans différents corpus et travaux, notamment, en philosophie politique et générale (nous nous référons aux travaux de Gaelle Jean Mart), sociologie, littérature, histoire, théories des organisations et management et théories du leadership. Ce travail n'a pas manqué d'avoir des influences sur notre posture épistémologique. L'analyse des contenus, complétée par la méthode d'idéaltype nous ont servi à repérer et positionner les corpus mobilisés et les données collectées dans des thématiques diverses. La question de recherche a ainsi pu être opérationnalisée en questionnant le contenu de l'exemplarité à travers les questions suivantes :

⇒ Quels sont les parties prenantes et les outils de la politique publique d'exemplarité ?

⇒ Quelles lectures peut-on faire de la politique publique d'exemplarité en sciences de gestion, notamment en management public ?

⇒ Quels types d'organisation publique induit-elle ?

Nous présentons dans le chapitre suivant les résultats de notre analyse et leur mise à l'épreuve selon les propositions de travail formulées.

Chapitre 8 : Analyse de données, résultats et mise à l'épreuve

Résumé :

Ce chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse de résultats ainsi que leur mise à l'épreuve par rapport à nos propositions de travail. Nous souhaitons comprendre la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable et ses implications sur les organisations publiques.

Dans un premier temps, nous abordons les résultats de l'analyse de contenus de l'exemplarité. Il s'agit de comprendre tout autant ce que revêt l'exemplarité que ce qu'elle représente ou dissimule. Notre analyse se fait à deux niveaux : nous étudions, d'abord, le contenu de l'exemplarité par une mise en tension des corpus théoriques et conceptuels. Ce premier niveau aboutit à l'élaboration d'une grille d'analyse des rhétoriques de l'exemplarité qui propose une première théorisation de ladite notion. Cette grille d'analyse est ensuite confrontée aux divers corpus – discursif, juridique et opérationnel – représentatifs de la mise en application de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable. Cette mise en tension permet de dégager les rhétoriques de l'exemplarité – des organisations publiques – en matière de développement durable et aboutit à sa théorisation. Ce travail est d'autant plus important que la thèse s'inscrit en sciences de gestion, notamment en management public ; ce qui rend nécessaire la délimitation, voire la conceptualisation de l'exemplarité dans ces domaines. L'analyse de contenus dégage des caractéristiques de typologies d'organisations publiques que nous cherchons à analyser dans un second temps. C'est dans cette perspective que les résultats de l'analyse de contenus sont mobilisés pour servir de base à l'analyse des idéaux-types d'organisation publique induits par l'exemplarité. S'agit-il d'une organisation de type bureaucratique wébérien ? D'une organisation de type firme capitaliste ? D'une organisation émergente ? A titre analytique, les grands types organisationnels induits par l'exemplarité sont d'abord préfigurés par les résultats issus de l'analyse de contenu et plus particulièrement les figures de leader que celle-ci fait émerger. Deux courants majeurs émergent : le courant philosophique et le courant managérial. Si le premier porte l'accent sur une figure de leader imitable qui n'est pas destinée à être reproduite, le deuxième met l'accent sur la figure de leader visant à montrer l'exemple et à être imitée. En ce sens, l'approche philosophique, plus restreinte, semble porter l'accent sur le leader charismatique alors que

l'approche managériale, plus élargie, semble porter l'accent sur le leader traditionnel, légal-rationnel. Ces résultats nous inscrivent dans le prolongement des débats sur les figures de leader – charismatique, traditionnel, légal-rationnel de Max Wéber ainsi que leur légitimité.

Le croisement des grilles d'analyse issues de l'analyse de contenu de l'exemplarité avec les résultats de l'analyse des idéaux-types d'organisations permet de dégager les différentes lectures théoriques et conceptuelles de la politique publique d'exemplarité en théories des organisations, notamment en management public.

Les résultats de nos recherches introduisent les débats sur les idéaux-types d'organisations publique qu'induit la démarche Administration exemplaire et aboutissent à une troisième théorisation de la notion d'exemplarité. Cette dernière sert de base à la mise à l'épreuve de nos propositions de travail qui cherche à comprendre si la politique publique d'exemplarité transforme ou pas l'organisation publique ? Quel type d'organisation publique fait-elle émerger, le cas échéant ? Et, dans le prolongement des débats, introduit-elle un renouveau du management public ? Ces questions introduisent le troisième temps de ce chapitre consacré à la mise à l'épreuve des résultats par rapport aux trois propositions de travail de la thèse :

⇒ Proposition 1 : La politique publique d'exemplarité ne transforme pas l'organisation publique. Nous avons une organisation de type bureaucratie wébérienne ;

⇒ Proposition 2 : La politique publique d'exemplarité accentue les traits caractéristiques de l'organisation de type firme capitaliste. Nous avons une organisation de type firme capitaliste ;

⇒ Proposition 3 : La politique publique d'exemplarité transforme l'organisation publique ; donc émerge une nouvelle forme d'organisation publique qui n'est ni celle de la bureaucratie wébérienne, ni celle de type firme capitaliste mais une forme émergente.

I. Analyse de contenu de l'exemplarité en matière de développement durable. Présentation et analyse des résultats

1. Une brève revue de la littérature de l'exemplarité

Définir l'exemplarité est complexe car, d'une part, elle se définit par rapport à elle-même ; d'autre part, elle renvoie à des notions telles que modèles, références, normes qui sont tout aussi complexes à délimiter. En effet, elles renvoient elles-mêmes à autant de phénomènes non homogènes difficiles à circonscrire. Pour la définir en sciences de gestion et notamment en management public, nous avons, d'abord, effectué une revue de la littérature qui fait émerger divers sens issus de divers champs disciplinaires : philosophie générale, philosophie politique, analyse de politique publique, sociologie, linguistique, littérature, management, apprentissage. Même s'il parait intéressant d'analyser son évolution - contextuelle, conceptuelle et théorique - à travers ses rhétoriques depuis Aristote en passant par Quintilien, Sade jusqu'aux lectures modernes, notamment en philosophie politique (Gaelle JeanMart, 2011), il s'agit, dans la présente thèse, de la conceptualiser par sa matérialité et son repositionnement comme nouvel enjeu social, public et politique. En ce sens, nous portons l'accent sur trois approches de l'exemplarité qui offrent un cadre théorique et conceptuel plus adapté à notre objet de recherche et notre cadre d'analyse : dans le langage courant, en philosophie générale et en management.

1.1. L'exemplarité dans le langage courant, en philosophie générale et en management

L'exemplarité (nom féminin, bas latin *exemplaritas, -atis*), *« est le caractère de ce qui est exemplaire ; de ce qui est destiné à servir de leçon en frappant les esprits par sa rigueur »* (Larousse). Dans le langage courant, elle est *« le caractère de ce qui est exemplaire »*. En ce sens, le Dictionnaire du CNRTL, elle désigne *« Une Conduite, un comportement exemplaire »*.

En philosophie générale, Christian Giordano (2001, pp.121-132) la définit comme *« un ensemble de vertus destinées à être admirées, et si possible, imitées »*. En ce sens, *« l'exemplarité comporte l'idée de modèle souvent associé à une exigence éthique »* (cité dans

Tessa Melkonian, 2015[44]) et renvoie aux notions de *« bonté, de qualité d'âme »* (Giordano, 2001, pp. 121-134). Cette approche philosophique générale met en évidence des notions telles que la vertu ou ayant un rapport avec des dimensions de la personnalité telles que le charisme.

En théories des organisations, notamment en management, l'exemplarité est désignée, d'après Tessa Melkonian, *« de manière plus circonstanciée comme la capacité d'une figure d'autorité - manager, dirigeant, politique- à mettre en œuvre, à son niveau, les comportements qu'il/elle déclare attendre du reste de ses salariés ou des citoyens ».* En d'autres termes, il s'agit, pour elle, de montrer *« ce qui est attendu et le chemin à suivre à l'ensemble du corps social »* par ses propres actions ou comportements. Cette forme d'exemplarité s'observe davantage en période de crise où les figures porteuses de l'exemplarité sont sollicitées et s'exposent particulièrement. En cet effet, par leurs comportements, très scrutés, elles doivent être irréprochables afin de ne pas susciter l'insatisfaction ou le rejet.

Cette approche de l'exemplarité comporte, d'après Tessa Melkonian, une dimension de *« bon sens »* évidente qui la différencie de l'exemplarité philosophique générale. En effet, contrairement à cette dernière, elle se marque davantage par la capacité de la figure d'exemplarité à être en cohérence, par ses comportements, avec le discours aux collaborateurs ou aux citoyens. Et, nous dit toujours Tessa Melkonian, dans la mesure où les changements se succèdent et les ressources diminuent, *« la volonté de coopérer dans un contexte de manque d'exemplarité se fait rare. Or, dans les situations de changement quasi continu (réorganisations internes, révolution digitale et refonte associée des métiers), la coopération active (des collaborateurs) est vitale pour le succès des programmes de changement ».*

1.2. Les lectures contextuelles de l'exemplarité comme préalable à la coopération et à l'engagement

Dans les acceptions contemporaines et suivant les contextes, l'exemplarité se présente *« comme préalable à une coopération active et un engagement fort »*. L'essentiel des travaux contemporains en management, notamment, en leadership introduisent le devoir d'exemplarité et/ou *« des méfaits de la contre-exemplarité – sur l'engagement et la coopération »* pour la survie de l'organisation en situation de crise et en cas de raréfaction de ressources. Il s'agit de montrer que les efforts demandés aux autres acteurs sont d'abord fournis au plus haut niveau.

[44] En complément : https://www.hbrfrance.fr/chroniques-experts/2015/10/8608-pourquoi-les-managers-doivent-ils-etre-exemplaires/

Nous retrouvons cette invocation de l'exemplarité dans divers discours et communications internationaux, européens et français portant sur le développement durable : Rapport de Brundtland ; Sommet de Johannesburg ; Stratégie européenne de développement durable ; Grenelles de l'environnement 1 et 2, etc.

Les recherches récentes[45] mettent en évidence le besoin d'exemplarité des collaborateurs et des citoyens, notamment au sens managérial pour pouvoir coopérer activement. L'exemplarité se pose, en ce sens, en garante du lien social, indispensable en situation de crise, visant la transparence, incitant la responsabilité et prônant une *« gestion intégrée »* des problèmes. Quelques-uns des moyens possibles est, entre autres, l'alignement sur des valeurs communes telles que l'intégrité, la transparence, l'honnêteté, l'éthique, la vertu, le soi collectif.[46]

A titre illustratif, les affaire « Mathieu Gallet » de Radio France et « Agnès Saal » de l'INA sont représentatives de la manière dont l'exemplarité est mobilisée en cas de crise comme porteuse de valeurs communes et garante de lien social. Dans ces cas, l'exemplarité s'est posée comme le leitmotiv de la légitimation des sanctions (voire des récompenses lorsque c'est le cas) des actions collectives et individuelles. Le décalage entre le discours et ce qui est attendu sert de curseur, non pas seulement pour relever les manquements mais pour marquer les esprits. Cette exemplarité suppose incarner la lutte contre les privilèges *« supposés »* comme lieu de rencontre entre l'injonction de se poser comme un modèle et la nécessité de mener des actions exemplaires et d'adopter des pratiques qui permettent de montrer, aux autres, « son exemplarité », d'autant lorsqu'un effort collectif est souhaité. De fait, l'exemplarité suppose un droit collectif acquis chez les autres et un devoir des autres et se prévaut comme une nécessité dans les revendications, la construction et la légitimation de formes de violences symboliques. Elle est, en outre, un élément indissociable de déconstruction et/ou de restructuration sociale dans la mesure où la crise accentue les difficultés à vivre ensemble. *« Pour autant le manager, dirigeant ou politique ne peut être exemplaire sur tout et en toute circonstance, se pose la question des choix stratégiques qu'il cherche à promouvoir autour de lui et à incarner impérativement »* conclut Tessa Melkonian (2015). En ce sens, l'exemplarité s'analyse par rapport aux pratiques issues des aptitudes et des attitudes – collectives, individuelles – de la figure (dirigeant, manager, politique) chargée de la penser, de la formaliser, de susciter de l'intérêt autour d'elle et de la mettre en application.

[45] Tessa Melkonian, Philippe Monin et Niels Noorderhaven (2011), « Distributive Justice, Procedural Justice, Exemplarity, and Employees' Willingness to Cooperate in M&A Integration Processes: An Analysis of the Air France-KLM Merger", in journal Human Resource Management, 50(6), p. 809-837.
[46] Affaire Mathieu Gallet de Radio France, Agnès SAAL de l'INA.

Les usages et mésusages par lesquels l'exemplarité se déclame, au nom de valeurs communes ou partagée et/ou d'un imaginaire collectif, ne trouvent toutefois pas toujours de sens dans la mesure où les processus stratégiques de création d'une empirie à travers les *« cas »* ne sauraient expliquer la construction de l'exemplarité qui peut être multiple. En effet, chacun peut construire sa propre empirie lorsqu'il s'agit d'exemplarité, en partant de sa propre histoire et de sa propre expérience ; contrairement aux logiques traditionnelles où l'empirie se construit à partir d'un héritage commun faisant office de mémoire commune et vecteur de transmission de règles et de normes. Ce qui inscrit non plus dans la circularité mais dans la succession, voire la superposition de valeurs et règles motivées par les opportunités et les logiques d'interprétation. Ainsi, existeraient autant de figures incarnant l'exemplarité qu'il existe d'exemplarité. Ce qui conduit à questionner la performativité et les finalités de l'exemplarité. En ce sens, l'exemplarité s'analyse, de manière circonstanciée par ses finalités et les outils qu'elle met en œuvre. Ce qui conduit à soumettre les divers aspects des débats conceptuels et théoriques menés ci-avant aux différents corpus représentatifs (discursifs, juridiques et opérationnels) de l'exemplarité des organisations publiques telle qu'elle est y formulée ; ceci afin de contextualiser sa conceptualisation. Nous mettons en tension et discutons, par ces corpus représentatifs, les manières dont il est possible de poser le débat critique. Il s'agit de comprendre, dans cette thèse, ce que revêt l'exemplarité appliquée aux organisations publiques ainsi que son contenu. Notre objectif est de convoquer la notion d'exemplarité, de la confronter à ses différents *moments,* contextes et corpus afin de l'inviter, théoriquement et conceptuellement au dialogue par rapport à elle-même. Ce travail aboutit à une première théorisation de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable.

Du fait de sa complexité à être saisie, nous analysons l'exemplarité du point de vue de ses rhétoriques. Pour ce faire, nous croisons les corpus conceptuels et théoriques de l'exemplarité avec les univers de sens dégagés de l'analyse de ses proxémies proposées par le dictionnaire en ligne du CNRTL (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales) du CNRS**.** Cette analyse permet de dégager deux niveaux analytiques :

- ⇒ celui par les rhétoriques et les dimensions de l'exemplarité à savoir l'exemple, l'exemplification, l'exemplaire qui aboutit à une théorisation et à une conceptualisation générale de l'exemplarité ;
- ⇒ celui par les outils ou les corpus représentatifs (discursifs, réglementaires/juridiques, opérationnels) mis en tension avec les résultats du premier niveau qui aboutit à une

théorisation de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable.

2. Le contenu de l'exemplarité

2.1. Les univers de sens et les corpus mobilisés

Le dictionnaire du CNRTL identifie une cinquantaine de sens tournant autour de l'exemplarité. Nous les regroupons en 7 univers de sens que nous présentons dans le tableau 48.

Tableau 48 : Les univers de sens de l'exemplarité (extraits de l'analyse proxemique du dictionnaire du CNRTL (CNRS)).

Univers de sens	Sens de l'exemplarité
Univers de sens 1	Précédent, antécédent, passé
Univers de sens 2	Ange, édification, instruction, moralité, discours, exhortation, enseignement, leçon, conseil, exposé, citation, texte, énoncé
Univers de sens 3	Modèle, parangon, espèce, idéal, individu, représentant, spécimen, prototype, individu, type, exemplaire, sujet, cas
Univers de sens 4	Règle, voie, exemplarité, contagion, illustration, preuve, imitation, exemple, aperçu, avant-goût, idée, image, échantillon
Univers de sens 5	Paradigme, contagion
Univers de sens 6	Jurisprudence, coutume, droit, science juridique
Univers de sens 7	Emulation, entrainement, excitation

Sources : Dictionnaire CNRTL

Nous présentons dans les tableaux 49 et 50 les divers corpus théoriques et conceptuels mobilisés pour l'analyse de contenus en partant des rhétoriques de l'exemplarité.

⇒ **Les corpus théoriques et conceptuels**

Tableau 49 : Les corpus théoriques et conceptuels de l'exemplarité

Rhétoriques/Dimensions	Items	Champs disciplinaires	Auteurs
Exemple	Modèle à imiter, à suivre Passé Preuve Echantillon Incarnation Courageux Figure	Mathématique Histoire (répétition ?) Littérature Linguistique	Aristote (rhétorique) ; Quintilien ; Sade ; Cotgrave ; Jaucourt ; J.-M. Kehrès, Karlheinz Stierle, Gérard Prince, Murielle Macé, Judith Shlanger, Pierre Ouellet, Gaelle Jean-Mart, Tessa Melkonian et al., Philippe Wattier et al.
Exemplaire	Pensée de l'exemple Bon exemple Reproduction(?) Engagement Faire sens Soi collectif	Histoire Linguistique Littérature Art	
Exemplification	Construction de cas exemplaires ; Injonction à être exemplaire ; Construction de l'exemple ; Construction de la pensée de l'exemplarité ; Passage de l'illustration au cas général ; Lieu d'hybridation ; Induction ; Faire – voire, faire – exemple ; Construction du référentiel Confirmation (répétition et saturation de la preuve ?) ; Universalisation ; Standardisation ;	Philosophie Linguistique – sciences du langage Littérature Histoire Management	

Sources : Malick NDIAYE (2019)

⇒ **Corpus représentatifs – discursifs, juridiques et opérationnels de l'exemplarité en matière de développement durable**

Tableau 50 : Les corpus représentatifs - discursif, juridique et opérationnel – de l'exemplarité en matière de développement durable (Cf. Tomes d'Annexes non confidentielles).

Corpus	Sources
Discours Au niveau français	⇒ Présidents de la république ⇒ Premier ministre et ministres
Plan administration exemplaire (P.A.E.) 2008 – 2014 (Annexes)	Lois
	Circulaires et circulaires en compléments
	Bilans synthétiques PAE de 2008 à 2014
Refonte du Plan administration exemplaire 2012 à 2014 (Annexes confidentiels)	Compte-rendu des groupes de travail (GT) sur la refonte du Plan administration exemplaire
Plan ministériel administration exemplaire (PMAE) 2015 – 2020 (Annexes)	Lois
	Circulaires et circulaires en complément
	Bilans synthétique PMAE de 2015 à 2018
	Communication ministérielle et interministérielle sur l'exemplarité
Commissariat Général au Développement Durable CGDD (Annexes)	⇒ Rapports annuels sur l'exemplarité des administrations publiques ⇒ Comptes rendus de réunion sur l'exemplarité (PAE et PMAE) ⇒ Guides / recommandations
Assemblée Nationale Elysée Sénat (Annexes)	Rapports et comptes rendus de travail du Sénat : l'interrogation des bases de données sur périodes de 10 dernières années (de 2008 à 2018) donne : 1006 résultats employant Exemplarité dans différents domaines et concernant divers acteurs : acteurs publics et politiques dont les membres du gouvernement, de l'assemblée nationale, du sénat, les députés, etc. ; secteur public, services publics.
	Rapports/compte-rendu de travail sur l'exemplarité
	Rapport de l'Elysée sur la charte de déontologie des membres du gouvernement prônant l'exemplarité des membres du gouvernement
	Chartes et codes de l'environnement[47]
	Rapports Nadal sur l'exemplarité des acteurs publics et des acteurs politiques[48]

47 Charte de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000790249
Code de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220

48 Rapport Jean-Louis Nadal « Renouer la confiance publique - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics », La Documentation française, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf

Corpus	Sources
Les corpus sectoriels	
Direction des Achats de l'Etat Direction des Affaires juridiques – Bercy Mission interministérielle France Achats UGAP	Marchés publics durables
	Achats publics : cadre de consolidation
	Plan national d'actions des Achats publics durable (PNAAPD)
	Gestion des parcs automobiles
	Politique de modernisation/Rationalisation de l'Etat
	Politique énergétique
	Rapports d'activités
France domaine	Politique immobilière de l'Etat
Club des agendas 21 Villes durables	www.developpement-durable.gouv.fr Plans d'action des villes pour la transition énergétique Economie circulaire
ADEME	Plateformes d'échanges sur site (par ministère)
IGPDE	Organismes de formations des ministères économiques et financiers
IFORE/AFNOR	Guides de bonnes actions
Corpus au niveau européen	
Union européenne	Directives
	Stratégie européenne de développement durable
	Directives sur la mixité énergétique
	Stratégie de transition énergétique/transition écologique pour une croissance verte
	Rapports des commissions européennes
	Communications sur l'exemplarité en matière de développement durable

Sources : Malick NDIAYE (2019)

2.2. Les résultats de l'analyse des corpus théoriques, conceptuels et représentatifs (discursifs, juridiques et opérationnels) de l'exemplarité des organisations publiques

Nous synthétisons dans les tableaux suivants, les résultats de l'analyse des corpus théorique, conceptuel et représentatifs de l'exemplarité.

⇒ **Les rhétoriques de l'exemplarité dans les corpus théoriques et conceptuels**

Tableau 51 : Les rhétoriques de l'exemplarité dans le corpus théoriques et conceptuels – philosophie générale et management.

Rhétoriques	Sens courant	Au sens philosophique	Au sens managérial
Exemple	Modèle	Un modèle uniquement destiné à inspirer. **Ses caractéristiques :** 1) Inaccessible (par exemple, les héros) 2) Unique 3) Frappe par sa singularité 4) N'est pas reproductible ou imitable.	Un modèle destiné à montrer l'exemple. **Ses caractéristiques :** 1) Reproductible 2) Marque par sa propension à montrer comment faire
Exemplaire	Transparent Dénonce Reproduit Intègre Déontologie Excellent	Modèle : 1) Unique 2) Marque par sa singularité 3) Non imitable	Modèle : 1) Reproductible 2) Imitable
Exemplification	Outil Modalités Reproduction Inclusion Une norme Un standard	Singularisation Récompense Figure d'Héros Figure de sauveteur	Standardisation Harmonisation Universalisation
Conclusions		Cette conception de l'exemplarité met en avant la figure de leader charismatique qui trouve sa légitimité dans la capacité à marquer les esprits. Néanmoins, elle n'est pas reproductible	Cette conception de l'exemplarité met en avant la figure de leader légal-rationnel (traditionnel ?) qui trouve sa légitimité dans sa capacité à être imité, reproduit

Sources : Malick NDIAYE (2019)

Nous présentons dans ce qui suit les rhétoriques dans les corpus représentatifs de l'exemplarité. Nous présentons distinctement les corpus discursifs de ceux juridiques et opérationnels qui relèvent de niveaux analytiques différents.

⇒ **Les rhétoriques de l'exemplarité dans les corpus discursifs**

Tableau 52 : Les rhétoriques de l'exemplarité dans le corpus discursif

Exemplarité : 1) Conscience sociale 2) Sens de l'équité 3) Ethique, déontologie 4) Soi collectif 5) Normes de transparence 6) Bonne gouvernance 7) Bonne conduite 8) Responsabilité 9) Performance 10) Valeurs communes, partagées	
Exemple	⇒ Modèle qui marque par sa capacité et sa puissance ⇒ Modèle qui est efficace
Exemplaire	1) Unique ; 2) Celui qui sait ; 3) Celui qui pousse les autres à agir ; 4) Celui qui est capable ;
Exemplification	⇒ Reproduction ⇒ Inclusion ⇒ Standardisation ⇒ Normes

Sources : Malick NDIAYE (2019)

⇒ **Les rhétoriques de l'exemplarité dans les corpus représentatifs juridiques et opérationnels**

En mobilisant les corpus représentatifs - juridiques et opérationnels, nous avons identifié quatre niveaux de déclinaison de l'exemplarité en fonction les parties prenantes : les administrations publiques (centrales, déconcentrées régionales et départementales), les collectivités territoriales, les acteurs publics et politiques, les entreprises et les citoyens.

Tableau 53 : Les rhétoriques dans les corpus représentatifs de l'exemplarité - juridiques et opérationnels, en fonctions des parties prenantes visées

Parties prenantes visées	Corpus	Rhétoriques			Typologies, notions rattachées et modes d'actions
		Exemple	Exemplaire	Exemplification	
Administrations publiques (centrales et déconcentrées) ; établissements publics ; opérateurs de l'Etat	1) **Corpus juridiques :** Lois grenelle, loi sur transition énergétique, circulaires et circulaires en complément, LOLF, Directives Achats publics. 2) **Cadre opérationnels** : Plan administration exemplaire (PAE) ; Plan ministériel administration exemplaire (PMAE) ; Fonds Etat exemplaire, fiches-actions, indicateurs de réussite (évaluation, récompense et sanction), guide de bonnes pratiques, labels (diversité, …), programmes, Stratégies Achats ; Plan de gestion	1) Celui qui fait mieux	1) Satisfait aux indicateurs de réussite (référentiels) ; 2) Rationnalise les dépenses budgétaires 3) Est performant Le statut d'exemplaire s'acquiert après satisfaction aux indicateurs	1) Un outil de reproduction et de diffusion d'un modèle d'excellence – uniformisé ; 2) Un outil de récompense et de sanction des meilleurs élèves ou mauvais élèves ; 3) Un outil d'évaluation et de contrôle ; 4) Un outil de production d'exemplaires ; 5) Un outil de diffusion ; 6) Un outil de standardisation	1) **Typologie d'exemplarité :** Exemplarité commune (Managériale-opérationnelle) 2) **Notions rattachées** : Réduction, excellence, qualité, performance, mutualisation, rationalisation, évaluation, harmonisation, digitalisation, contrôle ; 3) **Modes d'actions** : Fiches-actions, Fonds Etat Exemplaire (FEE), formations des agents, ressources juridiques et financières (SAE/DAJ. ; CGDD ; ADEME ; IGPDE ; DAJ) ; procédures formalisées, informatisées, dématérialisées ; outils de suivi et de remontée des données par extraction des plateformes centralisées-UGAP- ; gouvernance par concertation

Parties prenantes visées	Corpus	Rhétoriques			Typologies, notions rattachées et modes d'actions
		Exemple	**Exemplaire**	**Exemplification**	
Collectivités territoriales	⇒ **Corpus juridiques** : Lois, Agendas 21 ⇒ **Corpus opérationnel** Chartes/labels (écolabels, diversité, mixité sociale, …) ; Agendas 21 : tableaux de bords, feuilles de route ; Plan Villes durables ; Plans d'aménagement urbains ; Energies renouvelables, mixité énergétique ; Gestion budgétaire (faire mieux) : politique de rationalisation et mutualisation ; Politiques d'attractivité : développement de services adaptés, promotion de la citoyenneté, solidarité territoriale, développement des savoirs faire, politiques d'emplois ; etc. Développement de l'expertise durable ; démocratie participative ; concertation exemplaire	1) Celui qui fait voir	**2)** Satisfait aux référentiels ; **3)** Rationalise les dépenses budgétaires ; **4)** Est performant ; **5)** Développer des pôles d'excellence ;	1) Outil de production de cas exemplaires ; 2) Outil de gestion de la performance 3) Rationalisation et mutualisation ; 4) Singularisation ; 5) Développement de label « région verte », « villes fleuries » ; développement de programmes sectoriels : « programmes jeunes », « programmes adultes » ;	**1) Typologie d'exemplarité** : Commune **2) Notions rattachées** : Performance, réduction des dépenses ; efforts budgétaires ; Mutualisation. **3) Modes d'actions** : Diffusion et systématisation de tableaux de bord et de feuilles de routes ; plans d'aménagement urbains (normes ICPE ; politiques de mutualisation et de rationalisation ; métropolisation ; développement des pôles de compétences

Parties prenantes visées	Corpus	Rhétoriques			Typologies, notions rattachées et modes d'actions
		Exemple	**Exemplaire**	**Exemplification**	
Acteurs publics – membres du gouvernement ; Parlement	1) **Corpus juridiques :** Chartes/codes (déontologie, bonne conduite ; moral ; éthique) ; contrats de responsabilité ; 2) **Corpus opérationnels** Les corpus discursifs dominent grâce à un système de légitimation et l'usage de termes générique moralisateurs mettant en œuvre la reproduction, l'imitation, la diffusion et les sanctions.	1) Référence 2) Modèle (Valeurs intrinsèques), 3) Est comme les autres ; 4) Sert de leçon ;	Exemplaire contradiction : **1)** Faire et être comme les autres **2)** Etre singulier	Exemplification ? Absence de condition et de corps de la preuve. L'exemplarité se décline par la signature d'une charte déontologique et de transparence.	1) **Typologie d'exemplarité :** Exemplarité singulière ; Exemplarité commune ; Exemplarité moraliste 2) **Notions rattachées** : Engagement, transparence, responsabilité, discrétion, sobriété, éthique, confiance, valeurs (crises des valeurs)
« Appliquées aux membres du Parlement et du Gouvernement, les consignes pour un État exemplaire sonnent comme un appel à la modestie, à la simplicité et à la probité : ils doivent être irréprochables, insoupçonnables de tirer privilège, profit ou avantage dans le fait de servir l'État, alors qu'avec l'accentuation de la crise économique, une grande partie de la France connaît la rigueur et l'austérité. Au nom de l'image de marque, des finances de l'État, du caractère dégradé et de l'attente des citoyens vis-à-vis de leurs représentants, les membres du Gouvernement et du Parlement doivent éviter des comportements dispendieux, ostentatoires voire intéressés. On peut augurer que les exigences vis-à-vis de nos élites politiques vont s'accroître, car « les temps changent, ce qui était commun peut choquer. » (Deschamps, 2012, p.831)					

Parties prenantes visées	Corpus	Rhétoriques			Typologies, notions rattachées et modes d'actions
		Exemple	**Exemplaire**	**Exemplification**	
Acteurs politiques	**1) Corpus juridiques :** Code de déontologie **2) Corpus opérationnels :** Recommandations de bonnes pratiques et de bonnes conduites ; Codes moraux et éthiques tacites ; codes de déontologie.	1) Figure, Symbole 2) Est comme tous ; N'est pas comme les autres ; 3) N'est pas dans l'induction	⇒ Modèle de rupture	1) Singulariser par rapport aux autres ; 2) Anti-imitation ; 3) Non-reproduction Toutefois, Absence d'outils de constitution de condition et de corps de la preuve de l'exemplarité.	**Typologie d'exemplarité :** exemplarité commune ; exemplarité moraliste et utilitariste **Notions rattachées** : confiance (renouer avec la confiance du public), transparence, représentativité, leadership, responsabilité
« Dans l'exemplarité relative aux hommes politiques, il est attendu, sous la pression de l'opinion publique, qu'ils se comportent comme tout le monde et s'orientent davantage sur la simplicité et la normalité propres aux citoyens ordinaires (prendre le train, respecter le code de la route, réduire les dépenses, accepter la baisse de rémunération, régime cumulatif des fonctions, ...). » (Deschamps, 2012, p.831). Cette exemplarité s'inscrit dans une forme de restauration de l'image et de la confiance envers les acteurs politiques ; on citer, à titre illustratif 1) La « présidence normale » de François Hollande ; 2) La révolte des politiques ou la remise en cause du système par Bruno Lemaire (lutte contre le système élitiste et le corporatisme, …)					
Entreprises	**1) Corpus juridiques** (RSE) **2) Corpus opérationnels :** RSE ; Recommandations, guides de bonnes pratiques et bonnes conduites, codes (moraux, éthiques, équité, …) ; labels/charte (diversité, …),	1) Modèles 2) Normes	⇒ Singulier		⇒ **Typologies d'exemplarité :** Exemplarité opérationnelle ; exemplarité managériale

Parties prenantes visées	Corpus	Rhétoriques			Typologies, notions rattachées et modes d'actions
		Exemple	Exemplaire	Exemplification	
Projets de sociétés paradoxaux et contradictoires avec l'explosion des revendications des singularités individuelles – revendications des droits et libertés à … (…) : droit d'être singulier et de ne pas être copié, … Pour autant, les modèles servent de diffusion et de circulation de valeurs supposées communes à travers les labels, chartes, codes.					

Source : Malick NDIAYE, 2019

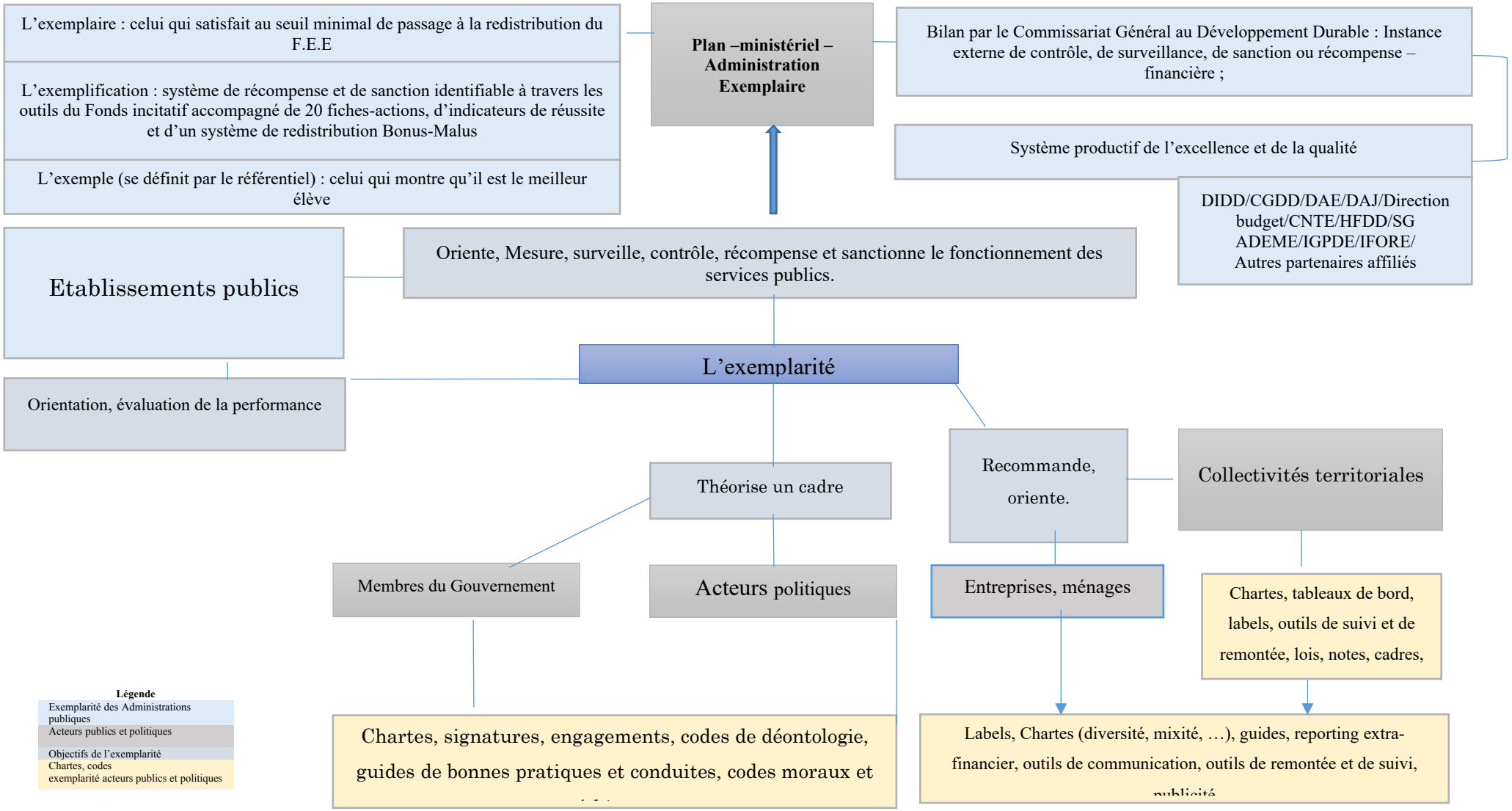
2.3. Résultats et analyse

2.3.1. 1er résultat et analyse : L'exemplarité. Un cadre global, décliné à différentes échelles.

L'exemplarité s'inscrit dans *une déontologie de l'action de l'action publique avec un objectif de changement de comportements* (Deschamps, 2012, p.832). Elle s'applique indifféremment, à la vie publique, politique, sociale, économique. L'analyse des corpus révèle différentes échelles de déclinaison de l'exemplarité, comme le montre la figure 4 suivante : administrations publiques, collectivités territoriales, acteurs publics, acteurs politiques, entreprises ; les ménages ne semblent pas explicitement visés en l'état.

.

Figure 4 : Les déclinaisons de l'exemplarité en fonction des parties prenantes visées (Sources : Malick NDIAYE, 2011).



La réception de l'exemplarité à différentes échelles se traduit par un *corpus juridiques hétéroclites* (Deschamps, 2012, p.831) : lois d'orientations et de programmation, stratégies, plans (nationaux, interministériels et territoriaux), dispositions réglementaires, codes (pour l'Assemblée nationale), charte – déontologique – (pour les membres du gouvernement, les acteurs politiques et publics), instructions, guides de bonnes pratiques et d'actions. En réalité, l'exemplarité est employée comme si les diverses parties prenantes partageaient les mêmes réalités et les mêmes finalités. Pourtant, les rhétoriques qui fondent et légitiment son application chez une catégorie de partie prenante diffèrent comme nous l'observons dans le tableau 53 ci-avant :

⇒ pour les administrations publiques, les collectivités territoriales, nous observons l'évocation de thématiques telles que « dégradation de l'environnement », « crises socio-économiques et écologiques », « impact des activités économiques sur l'environnement et l'équilibre social », « protection de l'environnement », « empreinte écologique » comme base de la construction des rhétoriques exemplaires ;

⇒ pour les acteurs politiques, publics, nous observons l'émergence de thématiques telles que « crise morale », « crise de confiance », « crise de légitimité.

Au-delà de la diversité des conduites et des pratiques, l'exemplarité s'y révèle comme des finalités accompagnées d'objectifs et de moyens dont le but est de changer de comportement et de montrer l'exemple par la conformation à des règles. Pour Deschamps (2012), les comportements à régir et les pratiques à faire évoluer devraient déterminer les règles chargées de les encadrer. Qu'en est-il concrètement ?

2.3.2. 2ème résultat : L'exemplarité, un cadre global flou

L'usage général de l'exemplarité à un ensemble de parties prenantes occasionne de nouvelles contraintes et crée de nouveaux conflits sur les changements de comportements ainsi que leur échelle d'application. L'exemplarité telle que perçue dans les différents corpus mobilisés rejoint le sens commun d'appréciation des comportements sans normes communes visibles néanmoins. Elle se rapproche plus de *« l'esquisse d'une morale sociale »* (Philippe Wattier, 2011). Nos résultats montrent nombre de thèmes, de mots ou d'expressions au moins similaires, évoqués dans le domaine « du sens commun », sans que leur contenu ne soit spécifié. *« La création de normes écrites de comportement aurait l'intérêt de permettre de disposer d'un corpus exigé pour pouvoir mettre en œuvre ensuite, en cas de besoin, son pouvoir*

disciplinaire », Boudet (2011). A la différence, nous observons des notions telles qu'éthique, transparence, honnêteté, engagement, modèle, norme, référence, … évoquées pêle-mêle et de manière superposée tel un millefeuille ; octroyant à l'exemplarité une dimension *bicéphale* (Boudet, 2011) dans le comportement à faire évoluer et dans la capacité à diffuser et à mettre en œuvre une norme ou une valeur auprès de toutes les parties prenantes. L'une des grandes difficultés de cette exemplarité est que les actions ne sont pas uniformes et se déroulent quotidiennement dans des espace-temps variables. Ceci génère des situations différentes, difficiles à formaliser, reposant sur des actions qui ne font pas toujours l'objet d'une prescription ou d'un cadrage empirique. Dans cette dynamique, nous observons une exemplarité commune mais incomplète qui entre en tension avec l'exemplarité singulière relativisant les appréciations de comportements et concluant à une exemplarité qui ne se confond pas, de manière empirique, à d'autres valeurs contextuelles et circonstancielles telles que la vertu, la transparence, l'intégrité (Gefen, Bouju, Macè, Hautcoeur, 2007 ; Wattier, 2011). Cette exemplarité désigne, pour l'essentiel des parties prenantes visées, des comportements qui doivent être conformes à des valeurs partagées, communes, mais ne correspondant pas, sur le plan empirique, à leur environnement ou leur situation (Gefen et al., 2007). Note-t-on, à cet effet, un déplacement – continu de la ligne de démarcation de contours de l'exemplarité, selon les contextes, les moments et les circonstances dans lesquelles elle est sollicitée. Cette exemplarité commune désigne ainsi, selon Jean-Michel Garrigues (2010) *« un comportement exemplaire dans la vision et la pratique du contexte dans lequel elle s'insère »* ; ce qui constitue pour les parties prenantes auquel elle s'applique, *« un vaste empire de problématiques quotidiennes* » (Garrigues, 2010). Cette approche de l'exemplarité commune circonstancielle remet en perspective les notions d'exemplaire, d'exemple, d'exemplification qui prédéfinissent la nature de l'exemplarité des parties prenantes visées. Que ressort-il de nos recherches.

2.3.3. 3ème résultat et analyse : quatre typologies d'exemplarité

La mise en tension des corpus théoriques, conceptuels et représentatifs (discursifs, juridique et opérationnels) avec les rhétoriques de l'exemplarité fait émerger quatre typologies d'exemplarité identifiées comme des tentatives non abouties de conceptualisation :

⇒ L'exemplarité comme outil de construction du soi collectif

Dans cette perspective, l'exemplarité réunit autour de valeurs communes, partagées qui servent de « curseurs » aux pratiques ou aux attitudes à adopter. Elle traduit un ensemble de références comportementales jugées de « bonne conduite » qui s'illustrent dans un moment « sociétal » précis, à travers divers termes tels que « confiance », « engagement », « responsabilité ». Cette typologie d'exemplarité met en avant une lecture moraliste, commune de l'exemplarité. Toutefois, dans cette perception de l'exemplarité qu'on retrouve essentiellement dans le langage courant, il n'est pas aisé de justifier les conditions de la preuve par la création d'empirie, de cas mémorables capables de réunir et de rassembler. Sa légitimité est relative à sa capacité à ressembler autour de discours fondateurs.

⇒ L'exemplarité comme qualificatif

L'exemplarité comme qualificatif se définit dans un espace-temps précis et mobilise des verbatim plus injonctifs tels qui « soit responsable », « soit exemplaire », « soit durable ». Contrairement à l'exemplarité comme outil de construction du « soi collectif », elle doit moins son existence aux pratiques discursives quand bien même ces dernières y occupent une place importante. Sa spécificité est liée à la manière dont elle entretient sa propre dialectique avec l'exemplaire. « Est exemplaire » ce qui relève de l'exemplarité (essentiellement formalisée selon ses finalités d'ailleurs) qui pourtant ne saurait traduire et se traduire en dehors ni des pratiques « dites exclusivement » exemplaires, ni des outils « exhaustivement » inductifs. Qu'en est-il alors des autres pratiques et comportements qui ne relèvent pas de ces cadres institutionnalisés ou formalisés ?

⇒ L'exemplarité comme objet (politique, public, social)

L'exemplarité comme objet (politique, public et social) ne trouve sa légitimité que dans le « moment ». Très éphémère, elle traduit, souvent, les phases de transitions et/ou de transformations des modèles sociétaux. Son avantage est qu'elle permet de donner un « nom », « qualifier » et « justifier » les processus en cours et qui déstructurent les anciens. Elle traduit

la phase antérieure de l'évolution d'une question sociétale vers le problème politique. Plus que l'exemplarité comme outil et comme qualificatif, elle traduit le moment sociétal et rentre dans le cadre d'un recyclage de « thématiques » temporelles avec des notions intemporelles qui structurent le cadre du débat sur le rapport que la société entretient avec ses cadres représentatifs. Les notions premières lui étant affiliées étant essentiellement l'éthique, la valeur, … Elle n'est ni un discours, ni des pratiques mais les rythme. Elle peut ainsi coexister avec les autres processus d'exemplification au sein d'un même espace leur servant souvent de « toile de fond ». En effet, elle légitime souvent les autres exemplarités. Elle ne se prévaut pas d'une quelconque forme d'induction quand bien même elle en est constitutive par sa nature ; son rôle étant de poser les cadres du dialogue, de fournir des argumentaires sans « preuves » de ce qu'il caractérise comme relevant de l'exemplarité.

⇒ L'exemplarité comme innovation

L'exemplarité comme innovation ne décrit pas une transition par nature. Elle transcrit des évolutions et transformations profondes sociétales et un moment ou des moments précis de la transition et de la transformation. Elle se situe dans un espace-temps mouvant et continu au sein duquel elle peut effectuer des « vas et viens ». Elle met en confrontation directe le destinateur et les destinataires et nécessite l'aménagement d'un espace de dialogue, signe de constitution d'un cadre et des conditions de son existence (un lieu, un moment, une problématique ou un objet). Par rapport à l'exemplarité comme objet (politique, public et social), elle est la formalisation du problème politique, évolution de la question sociale (exemplarité budgétaire par les LOLF, gestion par les programmes des ministères à travers la nouvelle gestion publique, responsabilité des pouvoirs publics à cause de la crise des valeurs et morale, exemplarité des ministres au travers des codes déontologique et d'éthique, …). Elle se situe sur le même terrain de l'éthique, des valeurs, de la déontologie que l'exemplarité comme objet (politique, public et social) ; à la seule différence qu'elle traduit le moment où la question sociale se transforme en réponse politique. Elle se sert, en outre, de l'exemplarité comme objet (politique, public et social), pour construire les bases de sa légitimité qu'elle trouve dans son articulation et dans l'aménagement de l'éthique de la discussion ; donc de l'aménagement de la notion de co : co-construction, co-intégration, co-dialogue, co-discussion, …. Ainsi, elle ne peut être ni formalisée, ni conceptualisée ; se conceptualisant elle-même par ajustement des acteurs et suivant les argumentaires des protagonistes. La référence à l'innovation ne traduit pas une approche « nouvelle » car elle est intemporelle, quoique circonscrite temporellement par l'espace et le moment du dialogue.

2.3.4. 4ème résultat et analyse : L'exemplarité comme une mise en perspective de ses propres rhétoriques

2.3.4.1. L'exemple.

Etymologiquement, *« un exemple sert à expliquer, illustrer, conforter une affirmation générale ou fournir un cadre particulier faisant office de « modèle » pour le cas général » (*Dictionnaire du CNRTL). Il est *« une Personne, une action, une activité qui peut être proposée comme modèle à imiter »*. Partant de cette approche de l'exemple proposé par le CNTRL, l'on identifie les différents éléments critiques de l'exemplarité par l'exemple qui sont celle de modèle et d'induction. Peut-on alors rattacher l'exemple à « donner l'exemple » voulant dire se « poser en modèle » ? ; le modèle pouvant avoir ici différentes connotations – artistique (modèle d'exposition en art), littéraire, mathématique, en couture (patron-modèle), philosophique, en théorie du leadership, religieuse, …

Très librement choisi, l'exemple *« cherche à éclairer au mieux un phénomène donné »*. Il a ainsi une forte dimension inductive. Cette acception est quelque peu fragilisée par les mathématiques chez qui *« l'exemple est un cas particulier visant à illustrer une définition, un théorème ou un raisonnement »* (Larousse). Toutefois, il ne suffit pas, en général, à démontrer une proposition universelle car un contre-exemple suffirait pour démontrer qu'une proposition est fausse. Alors, comment se définit l'exemple ? Par sa fonction ou ses finalités ? En d'autres termes, l'exemple, existe-t-il sous plusieurs formes ou change-t-il uniquement de nature selon la fonction qu'on lui donne ?

⇒ **Les fonctions de l'exemple**

En partant des dictionnaires (Larousse, dictionnaires de l'Académie française, CNTRL), différentes fonctions de l'exemple peuvent être identifiées. En effet, tantôt a-t-il un effet dissuasif en définissant ce qui constitue une leçon ; tantôt se pose-t-il en modèle de référence (*personne, acte, …, considérés comme un modèle servant de références à une conduite*) ; tantôt fait-il office de cas semblable (en Histoire ?) ; tantôt est-il caractéristique de quelque chose reflétant un trait de caractère (*fait, chose, comportement de quelqu'un qui illustre une assertion, qui est caractéristique de quelque chose*), ... En littérature, il s'agit, en l'occurrence, d'une citation, d'un énoncé forgé servant à montrer le fonctionnement d'une règle, à illustrer et justifier la définition d'un mot traité, un fait ou un cas antérieur semblable ou comparable à ce dont il s'agit, ... Et, souvent précéder des verbes *suivre, donner, montrer, offrir, prendre, prêcher, …,* l'exemple s'accommoderait, de fait et avec aisance, des notions de confirmation, illustration,

preuve ou réfutation, acceptation ou rejet ; notions qui le placent à la croisée d'un ensemble de paradoxes reliés essentiellement à sa dimension inductive et à l'inter-corrélation avec la vraisemblance.

⇒ **L'exemplarité par l'exemple au sens de l'induction et de la vraisemblance**

En partant de la rhétorique aristotélicienne selon qui *« l'exemple participe d'un procédé inductif qui consiste à « s'appuyer sur plusieurs cas pour montrer qu'il en est de même dans le cas présent »* (Aristote, Rhétorique, Tome I, 2 1356 ; cité dans Jean-Marc Kehrès, p.14.), Jean-Marc Kehrès procède, en utilisant l'exemple, à une analogie qui permettrait de *« prédire l'issue prédéterminée d'une situation examinée »*. Dans cette optique, pour reprendre Aristote (1357), *« l'exemple ne présente les relations ni de la partie du tout, ni du tout à la partie, ni du tout au tout, mais seulement, de la partie à la partie, du semblable au semblable, lorsque les deux termes rentrent dans le même genre mais que l'un est plus connu que l'autre »* (cité dans Kehrès, p.15). Par conséquent, quand bien même l'exemple est abordé comme « un moyen de convaincre », Aristote en conclue que l'on est *« dans la persuasion grâce au vraisemblable et non dans l'enseignement de la vérité »* (cité dans Kehrès, p.15).

Ainsi, la démonstration de l'exemple par l'induction et la vraisemblance se fonde sur la référence à un « terme antérieur et plus connu » et sur le lien de « causalité universelle qu'elle affirme ». Elle se définit alors plus par l'argumentaire que l'exemple cherche à démontrer ; la conduisant à accorder plus d'importance au contenu qu'au contenant, c'est-à-dire suivant l'objet exemplaire identifié comme étant *« ce qui peut être cité en exemple, donc en modèle à imiter »* (Dictionnaire CNRTL). En partant de là, l'exemple se construit par trois facteurs : la situation (l'objet), la décision (le contexte et la motivation de constituer l'exemple) et l'issue de la situation (finalités) ; ce processus constitutif ayant des conséquences *« inévitables »* suivant la décision – prise – dans une situation donnée et la manière dont le « rapport de consécution et de conséquences » s'établit dans une situation donnée (J.-M. Kehrès, Karlheinz Stierle, Gérard Prince, …).

2.3.4.2. L'exemplaire

Partant des débats sur l'exemple, l'exemplaire servirait plus la cause qu'elle cherche à expliciter qu'il ne s'identifie lui-même. C'est vision, partagée par Thinès-Lemp (1975) conçoit « la cause exemplaire » comme un *« modèle dont se sert une cause efficiente douée d'intelligence, lorsqu'elle exerce son influence en vue de produire un effet déterminé »* (Thinès-Lemp. 1975,

dictionnaire CNTRL). Ainsi, par l'exemplaire, l'exemplarité est porteuse d'un effet performatif à la croisée entre le discours et la pratique et dont la ligne de démarcation se définit par les temporalités et les finalités ; ce qui rend obligatoire la nécessité de différencier les différents moments de l'exemplaire :

⇒ Celui où l'objet voudrait se prévaloir du statut d'exemplaire (« Je suis exemplaire » !) : moment où l'objet n'est pas encore exemplaire (produit de quelque chose qu'il ressemble) donc ne peut pas se prévaloir de l'exemplarité ; ne pouvant l'être qu'à partir du moment où un certain nombre de critères (subjectifs et contextuels) sont réunis et le contexte prédéfini ;

⇒ Celui où l'objet se prétend « exemplaire » : « il est exemplaire » (mais est-ce un exemplaire de fait reproduit, singulier, préconfiguré ? Que nous apprend-il sur les conditions de sa construction et de sa qualification ? Est- ce-que les conditions pour être « exemplaire » ou « un exemplaire » sont-elles universelles et sont toutes satisfaites, empiriquement ?)

Entre les deux moments, subsistent un ensemble d'éléments et de critères de confirmation ou d'infirmation, fonction des influences internes et externes et du moment où l'injonction et/ou la nécessité d'être un exemplaire se pose politiquement ou socialement. Ces deux moments analytiques mettent en évidence deux processus différents souvent confondus : l'exemplification et l'exemplarité qui font échos à la *« théorie de la causalité exemplaire »* (Dictionnaire Cnrtl) où l'exemplarité est définie comme *« le caractère de ce qui est exemplaire ».* Dans l'analyse de l'exemplaire dans les divers corpus, nous portons une attention particulière aux expressions « Etre exemplaire » et « Etre un exemplaire », différentes empiriquement. En effet, chacune prédéfinit les conditions de sa construction et de son évaluation.

2.3.4.3. L'exemplification

L'exemplification est abordée comme *« la production de l'exemple, de l'usage et du mésusage des cas concrets et des incantations dont l'argumentation se déploie au sein d'un ensemble de situations, d'univers ou d'objets empiriques pouvant avoir un statut paradigmatique »* (Alexandre Gefen et al., 2007*)*. Ce processus inclusif conduit à nous demander comme Gefen, dans la configuration de la manière dont la pensée de l'exemple, de l'exemplaire est posée, si « chacun des cadres réglementaires, constitutifs de pensées de l'exemple concernant aussi bien

celles à portée injonctive que celles supposées volontaires, pose, de manière non ambiguë, le rapport entre le discours, les pratiques et leurs finalités ». Ce triptyque conduit à s'intéresser à la constitution de cas exemplaires portant *« sur la création d'empirie et de cas mémorables »* (Bouju et al., 2007, pp. 14-22), s'attachant aux situations où les actions attenantes sont identifiées comme des exemples et utilisées au sein d'un discours critique ou dans un *« savoir-faire »* se présentant comme savoir-vivre et savoir-être ; l'exemplification ayant alors pour but de *« montrer à « ... » comment vivre ou faire autrement par des idéaltypes et d'une certaine manière ses rapports à ses environnements structurants »* nous disent Bouju et al. (2007). Et *« pour les cas extrêmes »*, dira-t-on, *« voici comment vivre et comment être ».*

Ainsi, l'exemplification se substitue et se mue en un ensemble de codes – tacites ou non – de conduite préétablis, de manières de faire et de penser les *« choses »*. Ils schématisent, une fois les codes et les manières entrés en action, le passage de l'exemplification à l'exemplarité, de la configuration de *« l'exemple au bon exemple et de l'illustration au cas général »* (Macé, 2007). A ce titre, les pratiques du *« bon exemple »* ou de *« l'exemple par excellence »* que Murielle Macé analyse par une analogie au mot *« comble »*, se muent en objet *« sclérosé »* et en un lieu d'hybridation *« d'images généralisables vide de sens (?) embrassant un espace de possibles et représentant une idée jusqu'à la saturer »*. Dans ce sens, convient-il de configurer le bon exemple à partir d'un ensemble d'idéaux, d'idées et *« de perceptions perfectionnistes ne cadrant pas avec les préceptes d'une notion imprécise, sources de cas mémorables, de corps de la preuve, de raccourcis d'idées offerts »* (Macé, 2007)

Cette dimension, non résolue, constitue l'une des limites de cette approche par l'exemplaire dans la mesure où pose-t-elle à la fois un problème de sur-représentativité et d'agrégation de phénomènes supposés se configurer dans un même espace-temps confiné ou des espace-temps similaires. Hors, les cadres de diffusion, de circulation, de réception, d'interprétation et de traduction sont différents. Par ailleurs, dit Macé, *« dans la mesure où le comble est associé à un type d'incarnations et un mode de circulations, les évènements de traduction et/ou d'interprétation par lesquels une formule rythme le discours donnent le sentiment du vrai et rendent une pensée appropriable »* ; la réflexion se concentrant ici sur les énoncés densifiés et détachables des idées. En cela, *« les bons exemples ne sont pas seulement les supports fournissant une extension sensible au concept mais sont des projections des mondes possibles inséparables d'émotions faisant habiter durablement de véritables univers de discours »* (Macé, 2007, p.15). Alors, il est nécessaire de saisir ce que signifie exemplifier suivant ses

temps, « ses finalités » et d'identifier les différentes formes d'exemples et d'exemplaire attenantes.

Exemplifier consisterait-il *« à pourvoir une vérité ou une idée d'un référent »*. Pierre Ouellet, en partant de la réflexion sur le statut des exemples dans les sciences du langage, décrit des formes d'exemplification venant « après » et *« faisant passer de la formulation d'une pensée (qui ne donne rien d'autre à voir qu'elle-même) à la classe des phénomènes que cette dernière décrit » (Ouellet ; Macé)*. Dans ce sens, nous dit Macé, *« faire exemple »*, qui revient à *« produire un exemple »*, s'agit de *« créer un donné empirique, à fournir des données validant une loi sans forcément la prouver »*. Il s'agit, alors, de construire les soubassements d'*« une vérité qui a ses fondements dans la raison discursive »* et donc de donner corps à la preuve – d'une vérité.

Dans ce sens, l'exemplification comporte une dimension proprement littéraire *« qui la rapproche de la figure et fonctionne non seulement selon un principe de substitution mais aussi selon un mouvement d'intensification qui « font voir » spectaculairement, intensément, durablement la rhétorique - de « l'exemplum » - qui frappe l'imagination, par amplification »* (Pieerre Oullet, 1989*)*. Dans ce cadre, Pierre Ouellet distingue deux types d'exemples : l'exemple proprement dit et l'exemple paradigme.

> **L'exemple « proprement dit »** est un « exemplaire », un échantillon (d'après Goodman[49] chez qui exemplifier est une façon de signifier). Ainsi, il n'apparait jamais isolément et suppose une abondance. Ici, l'exemplification est de nature quantitative et nécessite, de fait, *« un pluriel d'exemples dont la « comparaison révèle une structure ou une propriété commune, le fameux « semblable aristotélicien »* » (Ouellet ; Macé, p.29). L'exemple, consiste ici en une forme d'accumulation de cas apparentés, joue un rôle « inducteur » en faisant mettant en avant un donné de forme générale ;
>
> **L'exemple dit paradigme** nommé par M. Macé « le bon exemple » ou « l'exemple exemplaire » a une fonction métaphorique et *« joue un rôle de modèle réduit, de titre d'un problème », d'image concrète, plus saisissable, et manipulable, d'une notion ou proposition abstraite »*. Il peut, en outre, se présenter seul. Ici, ce qui compte pour Macé, c'est de pouvoir visualiser et figurer la pensée et d'explorer le cas sous tous ces aspects ;

49 Pierre Ouellet : par exemple, ; Statut cognitif et portée argumentative de l'exemplification dans les sciences du langage », *Perspectives méthodologiques et épistémologiques dans les sciences du langage*, sous la direction de Maris-José Reichler-Béguelin, Berne, Pete Lang, 1989, p95-114 ; cité dans Marielle Macé, in « Le comble : de l'exemple au bon exemple, in Groupe de Recherche en Poétique Historique et Comparée, in *« Littérature et exemplarité depuis Cervantès »*, sous la direction d'Emmanuel Bouju, Alexandre Gefen, Guiomar Hautcoeur et Marielle Macé, ed. Groupe Terférences-Presses Universitaires de Rennes, 2007, p.28)

ce type d'exemple jouant le rôle « heuristique ». Dans ce cas, l'exemple « exemplaire » vaudrait le « général », fait intervenir la problématique axiologique du « bon exemple ».

Pour autant, aussi différents soient les deux exemples, leurs modes d'exemplification sont autant de manières de *« produire une vérité par la saturation de cas, par la répétition d'un passé de la loi ; ou à l'inverse, « ouvrir à la nouveauté, ce qui n'a pas encore de concept et épuiser la généralité et l'avenir du vrai par le bon exemple, … »*. Deux lectures émergent.

Si l'exemplification confirme par la réplétion de cas, elle s'inscrit dans une dynamique traditionnelle en évoquant le passé. D'après Aristote, ce qui est historique est ce qui se répète et non pas ce qui est unique. Cette lecture met en avant la dimension « anticipatoire de l'exemple qui permet à quelqu'un de reconnaitre sa propre situation, ouverte à la lumière d'une expérience antérieure ». Par contre, l'exemple s'inscrit dans l'avenir lorsqu'il fonde la règle. En ce sens, *« le temps de l'exemple se distribue, par conséquent, entre un rapport au passé (le vénérable) et un rapport au futur par la disponibilité et la production du mémorable où le général est confié au pluriel des lectures et des appropriations ».*

La mise en perspective des rhétoriques boucle la boucle aristotélicienne dans laquelle s'enferme l'exemplarité qui se définirait plus par les pratiques, usages et mésusages, fonction des contextes et des enjeux qui interdisent ou autorisent sa formalisation et son idéalisation dans les espaces temps. Celle-ci se pose par rapport à l'exemplaire exemplarité de l'exemplarité et l'exemplarité de l'exemplaire qui signifie le cercle vicieux conceptuel de l'exemplarité qui tourne autour d'outils faisant loi. Cette dialectique s'analyse par la relation circulaire entre les notions d'exemplarité et d'exemplaire qui sont une évolution de l'exemplification vers l'exemplarité et de l'exemplarité vers l'exemplaire. La dialectique met les parties prenantes de l'exemplarité face à leur propre contradiction et donne à l'exemple une fonction paradoxale entre « revendication et récusation » (Bouju et al., 2007, p.17 - de l'exemplarité - dès lors qu'il s'agit de création d'empirie et de corps de preuve.

Cette discussion des rhétoriques de l'exemplarité fait émerger une proxémie[50] élaborée par élimination d'univers de sens non représentatifs et confrontée aux corpus discursifs, juridiques/réglementaires et opérationnels spécifique de l'exemplarité des organisations publiques. Nous la mobilisons pour circonscrire notre terrain de recherche : l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable.

[50] Proxemie extraite des principales conclusions et à soumettre à l'exemplarité de l'Etat.

3. Analyse de contenu de l'exemplarité des organisations publiques en matière de développement durable. L'administration exemplaire

L'exemplarité en matière de développement durable est traduite dans les organisations publiques (administrations publiques) à travers la démarche administration exemplaire. Elle connait trois phases principales de mise en œuvre opérationnelle : une première période allant de 2008 à 2014 appelée Plan administration exemplaire (PAE), une phase de refonte entamée en 2012 et la phase actuelle qui doit durer jusqu'en 2020 appelée Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020. Dans notre présente analyse, nous employons Administration exemplaire (PMAE) pour désigner la démarche dans son ensemble indistinctement des phases PAE et PMAE.

Tableau 54 : Tableau croisé entre les rhétoriques de l'exemplarité et les univers de sens de la politique publique d'exemplarité

Corpus discursifs			Corpus opérationnels			Exemplarité
Exemple	**Exemplaire**	**Exemplification**	**Exemple**	**Exemplaire**	**Exemplification**	
1/ Modèle (à reproduire) 2/ Est comme les autres tout en étant pas comme les autres ; 3/ Se renouvelle sans cesse	1/ Ne se revendique pas ; 2/ Qui se soumet ; 3/ Ne se définit pas par rapport aux périmètres et aux activités spécifiques des administrations publiques ; 4/ « Est exemplaire » et non « l'exemplaire ou un exemplaire de quelque chose » 5/ Statut éphémère qui se renouvelle tous les ans	1/ Faire comme si « tous avaient les mêmes problèmes » 2/ Cadre universel 3/ Outil de production de « Etre » exemplaire ; 4/ Outil de reproduction 5/ Outil de contrôle, d'évaluation, de sanction ou de récompense ;	1/ Modèle de référence montrant celui qui satisfait aux référentiels 2/ L'exemple est supposé être comme les autres 3/ L'exemple est un attribut qui vient après ; il n'est pas prédéfini ;	1/ Celui qui fait mieux 2/ Celui qui est meilleur 3/ Celui qui satisfait aux référentiels (seuil minimal de passage) 4/ C'est un statut qui s'acquiert après soumission et satisfaction des critères ; 5/ C'est un statut éphémère qui se renouvelle tous les ans 6/ Modèle d'excellence	1/ Outil d'évaluation, de mesure et de contrôle ; de mesure de la performance 2/ Des référentiels (fiches-actions, les indicateurs de réussite) 3/ Standardisation de la production de statut d'exemplaires (éphémères) ; 4/ Outil de compétition entre les administrations publiques ; 5/ Système de sanction et de récompense ; **6/** Le cadre conceptuel de « Etre exemplaire », inexistant en dehors des référentiels	1/ Exemplarité commune 2/ Exemplarité comme outil de diffusion de pratiques managériales 3/ Exemplarité comme lieu de renouvellement conceptuel des réformes administratives à travers des verbatim tels que e-administration, modernisation, transformation, numérisation, dématérialisation, excellence, … 4/ Outil de théorisation de la concertation exemplaire et de promotion de la démocratie participative 5/ Exemplarité comme compétition 6/ Exemplarité comme cadre de légitimation d'une réforme afférant à d'autres logiques

⇒ **Théorisation de l'exemplarité en matière de développement durable**

L'exemplarité des organisations publiques est un ensemble d'outils circonstanciés présentés souvent diverses formes : obligations, recommandations et plans d'actions. Le but est, d'une part, d'intégrer le développement durable dans le fonctionnement des organisations publiques à travers l'écoresponsabilité et la socio-responsabilité ; d'autre part, de promouvoir le changement de comportements. Elle définit les cadres du lien circulaire organisation publique, développement durable et la caractérisation de comportements exemplaires. Dans son rapport avec le développement durable, l'exemplarité se révèle comme une tentative de conceptualisation du développement durable qu'elle est supposée servir. Différents niveaux d'analyse émergent de cette tentative.

⇒ De manière générale, à travers la démarche administration exemplaire, il est *« infligé »* aux organisations publiques de nouvelles prescriptions dont le but est, d'une part, de servir d'exemple avec pour enjeu d'asseoir leur légitimité (par l'exemplarité du fonctionnement des organisations publiques (i)), leur crédibilité (à servir de modèle (ii)), et de polir leur statut (d'exemplaire (iii)) tout en réduisant leurs dépenses budgétaires (iv)). En effet, *« lorsqu'il impose des comportements et des règles, l'État doit être le premier à s'y soumettre pour être crédible mais aussi pour inciter l'ensemble des acteurs concernés à faire comme « Lui ». En s'imposant des règles d'exemplarité en matière de développement durable, l'État envoie un signal fort aux collectivités locales, aux entreprises et aux ménages »* (Grenelle de l'environnement, 2007). En substance, la démarche administration exemplaire veut aussi être un moteur de l'adhésion au développement durable et faire accepter les contraintes que celui-ci induit et qu'il s'impose lui-même. Dans sa fresque conceptuelle, substrat de la théorisation de l'exemplarité des organisations publiques au regard du développement durable, il est important de saisir l'exemplarité dans son contexte d'émergence et d'évolution.

⇒ Sur le plan juridique, on note un ensemble d'équivoques autant sur le fond que la forme relatives à l'usage indifférent d'Etat exemplaire et Administration exemplaire. Ces équivoques invitent à inclure, dans l'analyse disjointe des deux expressions – *« à portées différentes en droit public »* Deschamps (2012), une lecture de la démarche administration exemplaire comme un ensemble d'outils relevant, pour Deschamps, pour l'essentiel du *droit mou* - droit cadre et principes généraux et usant indistinctement de circulaires, orientations, notes de services, contributions, fiches pratiques, guides, recommandations. Leur but est d'orienter, en quelque sorte, le mode de fonctionnement

des administrations publiques. La démarche administration exemplaire s'avère, dans ce sens, être une déclinaison des problèmes des coûts de fonctionnement des administrations publiques donc de leur modernisation dont les fondements sont à chercher dans les outils incitatifs accompagnant l'administration exemplaire (circulaire 5351/SG de 2008 et circulaire sur PMAE 2015).

⇒ Le corpus discursif et opérationnel met en avant une exemplarité en tant que parties prenantes dont le champ sémantique est confondu à celle des organisations publiques (notamment des administrations publiques) et de leurs problèmes. L'exemplification conforte cette confusion sémantique. En effet, elle s'avère comme le lieu de construction du statut éphémère d'exemplaire qui est celui qui satisfait aux indicateurs de réussite et aux référentiels définis. Elle est, en outre, un outil de production de l'excellence qui s'octroie par les résultats finals (donc passés). Nous distinguons, également, divers outils de production, de mesures, de contrôle, de sanction et de récompense notamment financières des « mauvaises ou bonnes administrations », allant dans le sens de cette excellence. Dans l'absolu, et en partant de l'exemplification, l'exemplarité est la généralisation d'outils pour une *bonne administration*. Elle ne tient pas toutefois compte des réalités et des champs opérationnels spécifiques aux organisations publiques. En outre, en dehors de ces cadres, elle ne constitue pas la preuve et la condition de la preuve de l'exemplarité en matière de développement durable spécifique à chaque ministère, eu égard à leurs champs opérationnels. Ici, l'exemplaire acquiert le statut de celui qui *est bon* en satisfaisant au seuil de passage minimal. Par ailleurs, le *non-exemplaire* peut devenir exemplaire lorsque les référentiels évoluent et/ou se modifient.

Ce que nous relevons, de manière générale, c'est le changement de champ sémantique qui use indifféremment de l'exemplarité et du développement durable pour la réorganisation, la modernisation des administrations publiques. Dans cette perspective, l'injonction apparait et ses critères vont au-delà des *bonnes pratiques* en matière de développement durable. L'ethnologie des pratiques fait apparaitre une exemplarité qui se présente, de manière générale, comme un lieu de légitimation et d'intégration, dans le fonctionnement des administrations publiques, de nouvelles pratiques managériales. Dans quelle mesure discute-t-elle du management des organisations publiques ? Quels types d'organisation publique fait-elle émerger, le cas échéant ? Ces questions feront l'objet de débats dans le cadre de la mise à l'épreuve.

II. Les résultats de l'analyse des idéaux-types d'organisation publique

La présente section s'appuie sur les figures de leader induits par l'exemplarité pour élaborer une typologie des idéaux-types de l'administration exemplaire. Les principaux paradigmes de l'organisation publique ainsi les caractéristiques des principaux modèles post-bureaucratiques forment la typologie idéale. L'identification et la description de ces idéaux-types aident à décrire la nature de l'organisation publique qui émerge de l'exemplarité en matière de développement durable. Le but est de mettre en contraste les perspectives conceptuelles et pratiques offertes par les modèles d'organisation publique bureaucratique wébérien et post-bureaucratique discutés ces modèles en tant qu'idéaux-types. Il nous a fallu identifier l'outil permettant d'élaborer une représentation de ces idéaux-types « *qui aident à comprendre la complexité de la réalité à la représentation simplifiée et caricaturée de celle-ci »* (Weber, 1995 ; Lazarsfeld, Barton 1951 ; Galbraith, Schendel 1983 ; Coenen-Huther, 2003 ; Chrystelle Gaujard, 2008 ; De Rozario et Yvon Pesqueux, 2018). Notre souci a porté sur le ciblage des phénomènes que nous souhaitons observer. En raison de leur complexité (Morin, 1990), il est difficile de schématiser les organisations publiques. Si deux principaux types organisationnels – bureaucratie et nouvelle gestion publique - peuvent être identifiés *en raison de leur représentativité* dans la littérature, notamment en théorie des organisations, il n'en demeure pas moins intéressant de les mettre en perspective dans les contextes modernes post-bureaucratiques où les enjeux évoluent : S'agissent-ils d'organisations modernes post bureaucratiques et post nouvelle gestion publique ? trois principales lectures émergent de cette interrogation (De Rozario et Pesqueux, 2018) :

- ⇒ la qualification des organisations : en posant la question de savoir si nous assistons à la naissance d'organisation hybride d'intervention où s'intriquent un paradigme d'intervention de type bureaucratique et un paradigme de type libéral, une « bureaucratie libérale » selon David Giauque (2003) ?
- ⇒ l'intensification du même idéal type rationnel légal bureaucratique : finalement, les logiques identifiées par Max Weber se seraient comme anticipées, simplement intensifiées, sans véritable changement de paradigme selon McSweeney (2006)
- ⇒ S'agit-il d'organisation émergente ? Ni bureaucratie rationnelle légale (Maravelias, 2003) mais une post-nouvelle gestion publique caractérisée par une « nouvelle gouvernance » soucieuse de transparence » et de « responsabilité partagée » (Greve,

2010).

Nous constaterons qu'en réalité, les organisations publiques ne s'inscrivent pas toujours dans un paradigme particulier. Elles existent sous la forme de systèmes hybrides dont les caractéristiques des différents paradigmes se chevauchent.

Après avoir présenté dans le chapitre 7 la méthode idéal-typique, son principe et sa mise en œuvre, nous présentons les résultats de notre protocole de recherche aboutissant à l'identification des principaux idéaux-types induits par la politique publique d'exemplarité. Notre recherche révèlera un type organisationnel post-bureaucratique moderne « post-nouvelle gestion publique » ni totalement bureaucratique rationnelle légale, ni totalement nouvelle gestion publique mais un type caractérisé par « une nouvelle gouvernance » soucieuse de « transparence » et de « responsabilité partagée », c'est-à-dire d'une transformation de toutes les relations de service public, au sens de Greve (2010) (De Rozario et Pesqueux, 2018). Nous posons les trois idéaux-types suivants dont les conjectures constituent nos trois propositions de travail : idéaltype bureaucratie (1) ; idéaltype nouvelle gestion publique (2) ; idéaltype émergent ni bureaucratie, ni nouvelle gestion publique (3).

1. L'idéaltype bureaucratique

L'organisation bureaucratique est, pour Max Weber, la forme la plus rationnelle et présente les caractéristiques suivantes :

- ⇒ la hiérarchie des fonctions clairement définie ;
- ⇒ le personnel libre, n'obéissant qu'au devoir objectif de la fonction ;
- ⇒ un système de compétences solidement établi ;
- ⇒ les membres nommés selon une qualification professionnelle révélée par l'examen et attestée par le diplôme ;
- ⇒ un système de rémunération par des appointements fixes qui varient avec l'échelon hiérarchique ;
- ⇒ la soumission de tous les membres à une discipline stricte.

Il décrit ce système comme hautement efficace grâce à la dépersonnalisation extrême qui permet une grande coordination et un très bon contrôle. Dans ce sens, *« Toutes les conséquences d'une action peuvent être calculées : L'incertitude est éliminée »*. La bureaucratie est, par conséquent, « *un instrument de rationalisation dont se dotent les organisations* » (Weber,

1921). Dans la perspective wébérienne, le type idéal de la bureaucratie comporte trois traits essentiels et 4 grands principes présentés dans le tableau 55. Ce tableau révèle une configuration de l'efficacité de l'organisation bureaucratique qui dépend, selon Weber, de la division du travail, de la définition claire du travail et de l'autorité de chacun ; de la formalisation des règles ; du refus de l'informel et du rejet des préférences personnelles du leader ; du contrôle par une structure hiérarchisée de toute l'activité ; de la présence d'experts maîtrisant leur fonction.

Tableau 55 : Les traits caractéristiques et grands principes de la bureaucratie – rationnelle

Les traits caractéristiques de l'idéaltype bureaucratique wébérien	Les grands principes de la bureaucratie rationnelle
Impersonnalité des règles	La structure hiérarchique : fixe les différents niveaux d'autorité de l'organisation, l'acheminement de l'information, le rôle exercé par chacun de ses membres
Caractère d'experts et de spécialité des fonctionnaires	La division du travail : afin d'augmenter la productivité
Système hiérarchique contraignant impliquant subordination et contrôle	La communication verticale : qui consiste à faire circuler l'information en respectant la hiérarchie du haut vers le bas
	L'information écrite : les notes de services, règles et procédures sont établies par écrit afin d'éviter les erreurs d'interprétation.

Le tableau 56 présente, de manière synthétique, les critères de la bureaucratie wébérienne.

Tableau 56 : Les critères de la bureaucratie wébérienne

- ⇒ Des règles abstraites impersonnelles indépendantes des personnes auxquelles elles s'appliquent. Ici, l'autorité se limite à des fonctions officielles bureaucratiques de l'organisation des règles pensées de manière rationnelle en vue d'une fin.
- ⇒ Une délimitation, définition précise des sphères de compétence de chacun (une définition des tâches des uns et des autres). Elles doivent être formalisées et donner lieu à la production de fiches de poste.
- ⇒ Une structure hiérarchique explicite dans laquelle chaque membre doit savoir de quelle autorité il relève et sur il exerce une autorité. Un organigramme vient rendre compte du système d'autorité. Affichage du système d'autorité.
- ⇒ Une formalisation des procédures de travail : aboutissant à l'érection de règles de fonctionnement écrites, accessibles à tous (règlement intérieur). Ce qui conduit ou traduit une publicisation des règles de fonctionnement qui vient alimenter une formalisation à travers les exigences des procédures de qualité.
- ⇒ Un contrôle de ces procédures de travail des subordonnés.
- ⇒ Une spécialisation des fonctions qui donne lieu à une « nouvelle figure professionnelle » celle du fonctionnaire (personnes spécialisées) avec l'idée qu'il faut avoir recours à des spécialistes à temps plein.
- ⇒ Le fonctionnaire bénéficie d'un statut qui vient préciser les conditions de sa situation et qui constitue une protection.
- ⇒ Un recrutement sur concours des fonctionnaires en fonction des qualifications, des compétences attestées par un diplôme de type impersonnel. Il s'agit de personnes en situation de faire « carrière » (qui comporte des étapes précises) ; ce qui montre qu'ils ne sont pas maître de leur fonction.

La primauté de la bureaucratie est justifiée par 2 éléments :

- ⇒ La préservation de l'arbitraire.
- ⇒ La promotion de l'indépendance et de l'autonomie par la production de règles. Celles-ci permettent aux subordonnés de se défendre.

Sources : De Rozario, Pesqueux, 2018

Dans ce qui suit, nous présentons les résultats de notre analyse de la politique publique d'exemplarité comme idéaltype « bureaucratie wébérienne ».

1.1. La structure organisationnelle de la démarche administration exemplaire

« La structure d'une organisation regroupe les « principes fondamentaux de la division du travail entre les participants internes et la coordination des tâches » (l'organigramme), mais aussi les « dispositifs qui permettent de coordonner les activités » (le contrôle, système d'information, etc.) » (Desreumaux, 1998, pp. 127-128). Nous présentons ci-après les deux aspects de la structure.

1.1.1. Un pilotage centralisé

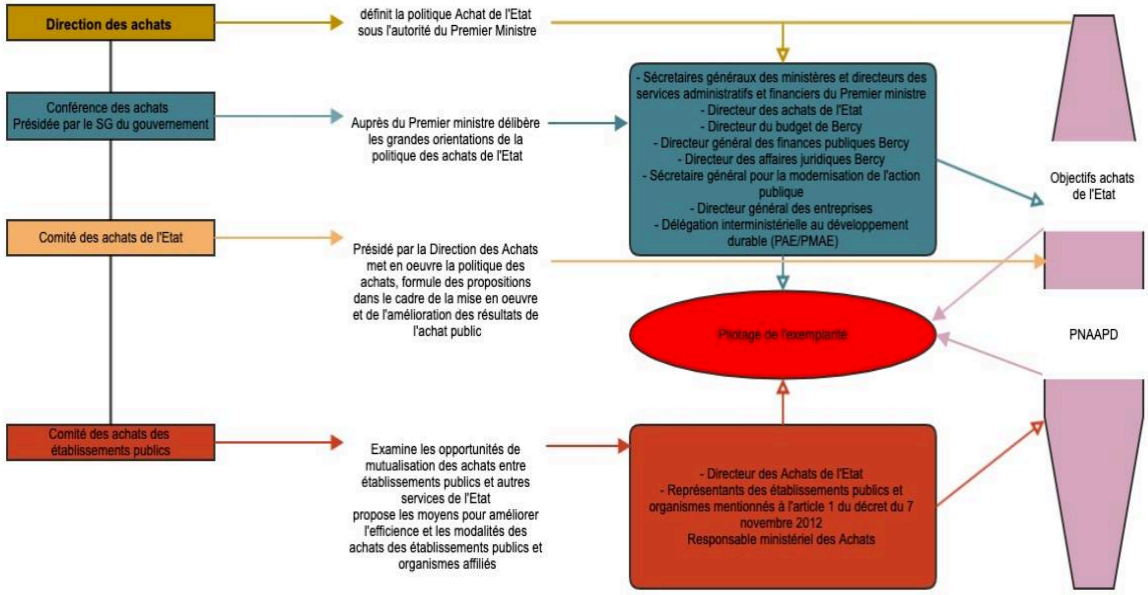
Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, de la Partie 2, Le *cadre – normatif – général* de l'administration exemplaire est défini par le Comité de Pilotage Etat Exemplaire (CPEE) présidé par la Délégation Interministérielle au Développement Durable (D.I.G.G.), organe de tutelle du Commissariat général au Développement durable. Le CPEE regroupe en son sein les secrétaires généraux des ministères ou leurs représentants et des organismes d'Etat tels que la Direction des Achats de l'Etat, l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP).

Le pilotage de l'administration exemplaire est toutefois plus élargi que le CPEE présenté ci-avant. En effet, il intègre un réseau éclaté composé d'acteurs institutionnels ministériels, interministériels, nationaux, et supranationaux, directs et indirects. Trois niveaux de pilotage peuvent être identifiés : le niveau articulé autour des achats publics avec des sous-niveaux (ministériel, interministériel, national, européen), le niveau élargi national et européen.

1.1.2. Le pilotage articulé autour des achats publics

Au niveau ministériel, le pilotage se structure, en général, autour du Haut fonctionnaire au développement durable du ministère et du responsable Administration exemplaire qui est souvent le Responsable ministériel des Achats (RMA). Cette configuration a pour but de renforcer l'articulation entre la stratégie ministérielle de développement durable et les politiques achats durables, levier important du dispositif Plan administration exemplaire. Elle prend en compte la gouvernance des Achats publics modifiée par le décret du 3 mars 2016 portant sur la réforme des achats publics et le plan national d'action achats publics durables 2015-2020. Nous rappelons que les objectifs de l'exemplarité à leur mise en œuvre s'inscrivent dans la politique globale d'Achats de l'Etat que le gouvernement a unifié lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, comme le montre la figure 5 qui montre l'articulation entre le PAE et la gouvernance des Achats publics.

Figure 5 : Schéma national et supranational de pilotage de l'administration exemplaire, articulé autour des achats publics.



1.1.3. Une bureaucratie en réseau à travers le pilotage élargi de la démarche administration exemplaire

Au niveau du pilotage élargi de la démarche administration exemplaire, différentes parties prenantes institutionnelles interviennent à différentes échelles : ministérielles, interministérielles, nationales et européennes. Le réseau de parties prenantes est composé, comme nous le verrons, dans le schéma n°6, de responsables politiques et publics ; d'organismes publics Pilotes ; d'organismes publics périphériques ; d'acteurs institutionnels parlementaires tels que la Commission européenne, le Senat, la cour des comptes, … Pour comprendre le pilotage élargi national, nous avons reconstitué le cadre relationnel liant les différentes parties prenantes intervenant directement ou indirectement sur la démarche administration exemplaire. En mobilisant le schéma relationnel proposé par Bouckaert (2003, p.41), nous observons 5 niveaux relationnels :

⇒ Niveau de construction et de légitimation du discours, par les responsables politiques ;

⇒ Niveau de construction du cadre juridique et opérationnel par le comité de pilotage centralisé PAE qui réunit aussi des organismes périphériques tels que l'ADEME,

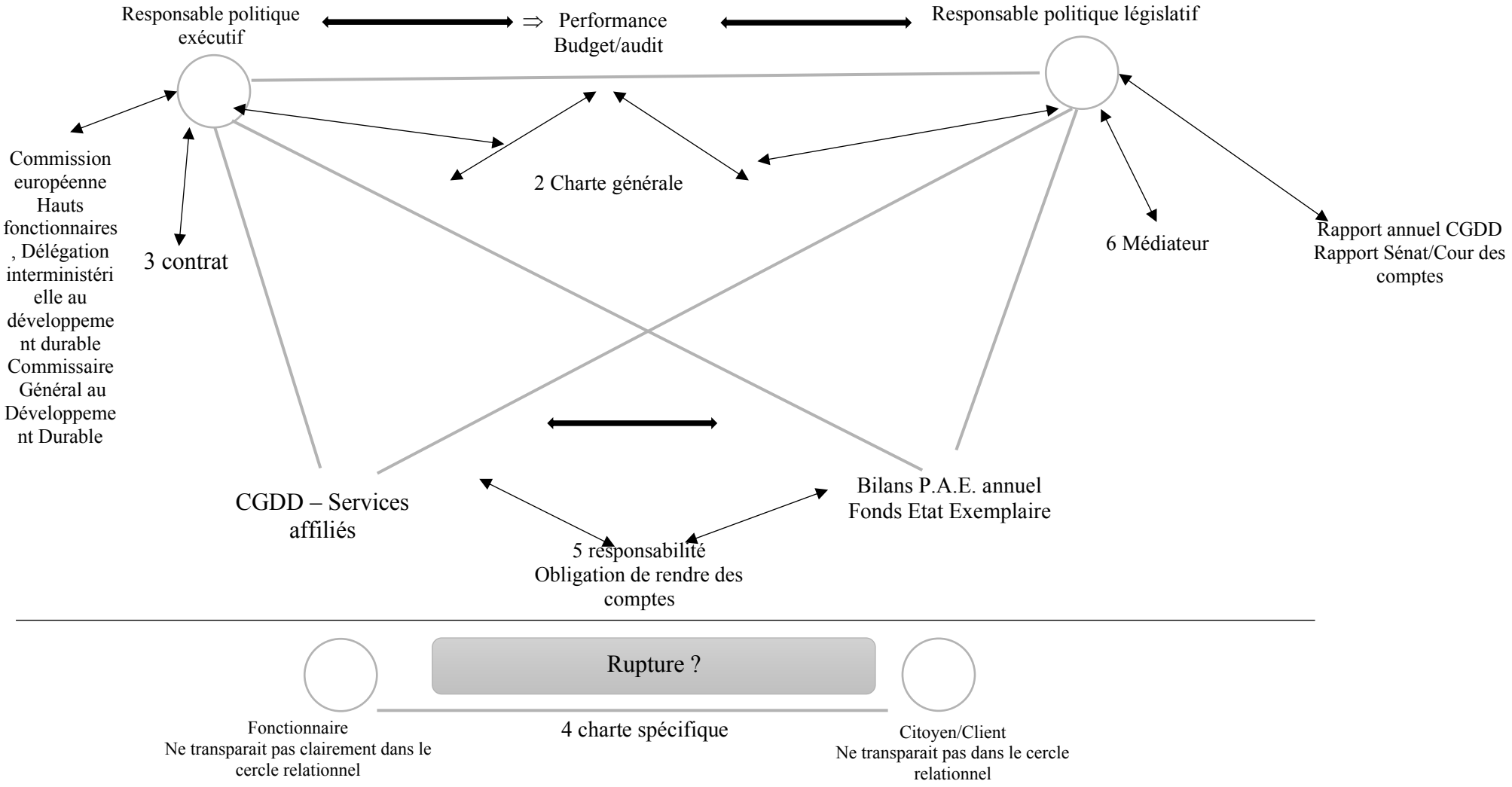
l'IFOR, l'IGPDE. Ces organismes élaborent des guides de bonnes pratiques (tris sélectifs, gestion de flux, …), assurent la formation des agents, …

⇒ Niveau parlementaire : la Cour des comptes, le Sénat pour les reporting et l'évaluation du coût de fonctionnement des administrations publiques ;

⇒ Le niveau européen qui propose les cadres généraux d'exemplarité, notamment autour des achats publics durables.

⇒ Les fonctionnaires et le citoyen qui ne sont pas explicitement observés dans le schéma relationnel de l'administration exemplaire.

Schéma n°4 : Les niveaux relationnels de la démarche administration exemplaire



Sources : adapté du schéma de Bouckaert, 2003, p.41

Le schéma fait observer 6 relations plus ou moins représentatives dans le cadre de la démarche administration exemplaire :

⇒ Relation 1 qui traduit le jeu croisé des budgets (contrat de performance) et des audits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (Ministères, Hauts – fonctionnaires, CGDD, Bercy et Sénat) à travers les Bilans annuels Plan Administration Exemplaire/Plan Ministériel Administration Exemplaire des ministères et le reporting du CGDD à Bercy et au Sénat dans le cadre des LOLF et des lois sur les dotations financières des ministères. Le lien entre les responsables politiques (au sein du pouvoir exécutif ou législatif) est redéfini dans le cadre des budgets fondés sur la performance ;

⇒ Relation n°2 qui met en évidence les chartes générales entre le gouvernement et les citoyens (légitimées par la rhétorique de la crise écologique) et les chartes d'une bonne administration. La charte de *« bonne administration »*[51] établit un contrat avec les autres acteurs (notamment, civils), à travers l'exemplarité comme outil d'évaluation des comportements. Toutefois, elles ne sont pas en l'état observables dans la démarche administration exemplaire ;

⇒ Relation n°3 qui traduit les contrats entre les responsables gouvernementaux et de la fonction publique (rhétorique de la rationalité administrative) non observables, en l'état dans la démarche administration exemplaire ;

⇒ Relation n°4 qui traduit les chartes spécifiques entre l'administration et les citoyens. Toutefois, elles ne se traduisent pas spécifiquement en actions concrètes mêmes si elles sont sollicitées dans la stratégie nationale de développement durable et la charte de l'environnement ;

⇒ Relation n°5 qui traduit les accords sur la responsabilité et l'obligation de l'administration de rendre compte vis-à-vis du pouvoir législatif (rapport annuel bilan PAE des ministères, Reporting du CGDD à Bercy, au Sénat) ;

[51] Chartes de bonne administration : Article 41 Droit à une bonne administration de la Charte des droits fondamentaux de l'UE: 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment : a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ; b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ; c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. 3. Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres. 4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

⇒ Relation n°6 qui met en évidence le rôle des *intermédiaires chargés de transmettre les plaintes des citoyens à l'encontre des fonctionnaires* dans l'interaction entre les citoyens et le législateur, non observables en l'état dans la démarche administration exemplaire.

⇒ **1er résultat partiel et analyse :** Comme nous pouvons l'observer, les rapports entre les diverses parties prenantes sont définis dans le cadre soit de contrats, soit de mandats ou d'accords qui assurent une liaison entre les objectifs directement liés ou non à la démarche administration exemplaire, les compétences des différents acteurs ou leur légitimation, les ressources mobilisées et les résultats attendus.

Nos différentes analyses sur le pilotage centralisé autour des achats publics et élargi du PAE/PMAE mettent en évidence des pressions internes ou externes, nationales et supranationales liées essentiellement aux achats publics et aux contrats de performance.

1.2. Les dispositifs de coordination des activités de la démarche administration exemplaire

Dans ce qui précède, nous relevons des parties prenantes multiples directes et indirectes pour la mise en œuvre de l'administration exemplaire centrés sur :

⇒ la production de lois, règlements, plans d'actions ;
⇒ la production de contenus (fiches-actions, guides, …) ;
⇒ la formation des agents ;
⇒ la mesure des activités ;
⇒ le contrôle et l'évaluation ;
⇒ la dématérialisation des procédures.

Les choix des parties prenantes affiliées au Commissariat général au développement durable s'orientent sur l'optimisation des procédures pour la mutualisation, la rationalisation, le contrôle et la dématérialisation. La structure organisationnelle de l'administration exemplaire met en évidence un réseau élargi de parties prenantes qui implique une organisation spécialisée. On distingue :

⇒ Les instances chargées d'élaborer les stratégies : le Service du Premier ministre, la

Délégation interministérielle au développement durable (DIDD), Comité de pilotage Etat Exemplaire (CPEE) qui regroupe un ensemble d'organismes affiliés ;

⇒ Les instances chargées du contrôle, de l'évaluation telles que le CGDD, le Service des achats de l'Etat, la Direction du Budget de Bercy, les lois rectificatives à travers les dotations et le bonus-malus ;

⇒ Les instances chargées de l'optimisation des procédures telles que le Service des achats de l'Etat, l'Union Générale des Achats de l'Etat, l'ADEME ;

⇒ Les instances chargées de la formation des agents au développement durable telles que l'ADEME, l'IFORE, l'IGPDE, les IRA ;

⇒ Les instances chargées de l'élaboration des guides de bonnes pratiques, de fiches-actions, des outils de mesure et de contrôle tels que l'ADEME, le SAE, l'UGAP ;

⇒ Les instances chargées d'élaborer les outils juridiques telles que les services du Premier ministre, la Direction des affaires juridiques de Bercy, le CGDD.

Le Commissariat général au développement durable se positionne en chef d'orchestre, en tant qu'organe centralisateur et de direction du pilotage de la démarche administration exemplaire.

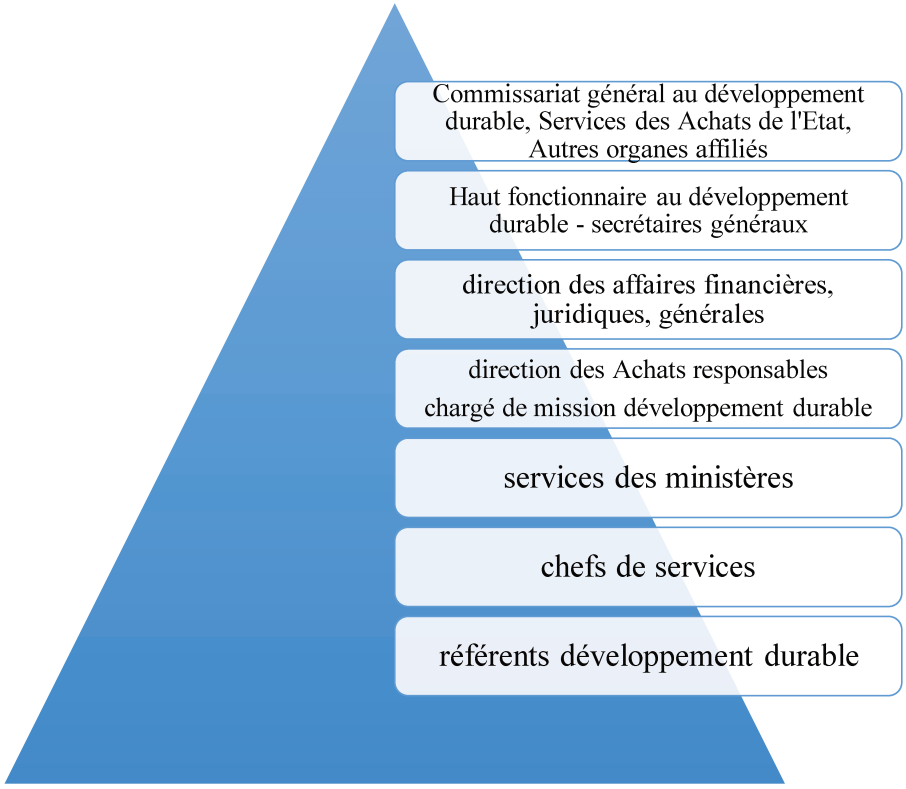
Suivant la structure organisationnelle, la mise en œuvre opérationnelle se traduit par des procédures à intégrer, des logiciels d'optimisation à installer et à suivre, des critères à intégrer, des tâches à suivre et à reproduire, une communication interne dématérialisée via l'intranet inter et intra ministériel.

⇒ **2ème résultat partiel et analyse :** On note les caractéristiques d'une organisation hiérarchique car même si elle doit s'adapter perpétuellement à son environnement et adopter ou intégrer des choix stratégiques différents, elle est hiérarchique et centralisée. Elle est rigide, mécaniquement organisée (linéaire) et à la fois orientée par les objectifs. L'organisation ne permet pas une souplesse même si son fonctionnement est basé sur l'amélioration des procédures.

1.3. Un exemple d'organisation au niveau des ministères

Au niveau ministériel, le pilotage relève d'un schéma relationnel circulaire entre le Haut fonctionnaire au développement durable, le représentant du secrétaire général, la direction des affaires financière et générale, le responsable ministériel Achat, chargé du pôle développement durable, dans l'essentiel des ministères ; ce qui permet une articulation entre la stratégie nationale de développement durable, la stratégie ministérielle de développement durable et la

démarche administration exemplaire. A travers cette configuration, les objectifs de la démarche administration exemplaire et leur mise en œuvre s'inscrivent dans la politique globale d'Achats de l'Etat que le gouvernement a décidé d'unifier lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007. Ce comité de pilotage ministériel coordonne les actions des ministères en matière de développement durable qui s'articulent, essentiellement autour de la production du bilan annuel Administration exemplaire. Au sein de certains ministères (source confidentielle), l'organisation se structure autour des achats publics durables. A cet effet, les missions de développement durable y sont supervisées par le responsable ministériel des achats qui s'assurent de l'articulation entre la stratégie ministérielle de développement durable et le plan national d'action pour les achats publics durable (PNAAPD). Le portage de la stratégie auprès du Commissariat général au développement durable est assuré par le haut fonctionnaire au développement durable sous la supervision du directeur de cabinet du ministère.



Source : Exemple de comité de pilotage du PAE (2012), Malick Ndiaye (2019)

On distingue ci-après un exemple d'organisation ministérielle de la mission développement durable suivante :

⇒ les chargés de mission développement durable reçoivent les directives du responsable ministériel des Achats.

⇒ les référents développement durable pilotés (souvent des chefs de services) par le

responsable ministériel achats responsables pour la divulgation du PNAADD. Par ailleurs, ils sont chargés de récolter les données pour le bilan administration exemplaire annuel.

⇒ chaque agent suit les procédures, se réfère au chargé de mission développement durable qui se réfère au responsable ministériel des achats qui se réfère directement au chef de service, qui se réfère à la direction des affaires générales.

⇒ **3ème résultat partiel et analyse :** L'organisation au niveau ministériel met en évidence le schéma traditionnel d'organisation bureaucratique marqué par un fonctionnement hiérarchique, des procédures à respecter sous forme de schémas directeurs de remontée d'informations. La mise en place d'un comité de pilotage ministériel ne modifie pas l'organisation et le fonctionnement des ministères.

1.4. La communication interne

La démarche administration exemplaire fait la promotion de la dématérialisation pour la diffusion des informations sur le développement durable : intranet, site ministériel, … plébiscités pour leur rapidité, leur instantanéité. Néanmoins, ces réseaux sont utilisés à titre informatif. Le recueil de données se fait par voie classique hiérarchique même si les procédures sont dématérialisées. Par ailleurs, les échanges d'information entre les services sont contrôlés, nécessitent le respect des protocoles, se font par la hiérarchie. Nous présentons ci-après, un exemple de demande d'information par le chargé de mission achats responsable dans le cadre du bilan Administration exemplaire.

⇒ Le chargé de mission se réfère au responsable ministériel achats responsables qui fait monter la demande d'information à la direction des affaires financières qui transmet la requête au responsable de services (s'il ne relève du pôle Achats) ou de direction qui répond à la direction des affaires financières qui répond au responsable ministériels achats responsables qui transmet la réponse au chargé de mission achats responsables, chargé d'élaborer et de rédiger le bilan Administration exemplaire.

La circulation des informations et le type de communication sont formalisés. On note un cloisonnement des services qui ne facilite pas la circulation des informations et le recueil des données. La démarche administration exemplaire devait permettre la création d'une communauté ministérielle et interministérielle autour du développement durable. On note le développement d'outils de diffusion d'informations générales interministérielles et ministérielles coordonnées par le CGDD qui portent essentiellement, sur les échanges d'information, sur les bonnes pratiques (eaux, électricité, poubelles, …), les formations, la production de bilan PAE, etc. Au niveau ministériel, certaines informations sur les bilans PAE sont transmises via la direction des affaires financières et les secrétaires généraux même si leur traitement est effectué par le pôle développement durable donc le responsable ministériel des achats. La communication formalisée permet surtout de suivre l'évolution des informations transmises et recueillies pour l'élaboration du bilan Administration exemplaire. Les tâches sont formalisées par écrits.

⇒ **4ème résultat partiel et analyse :** la démarche administration exemplaire devait permettre la création d'espaces de convivialité au sein des ministères afin de favoriser le bien-être des agents au travail. En outre, par la dématérialisation, elle devait permettre de créer des espaces de dialogue qui intègrent mieux les agents dans les décisions. Cela se traduit par des outils dématérialisés, des sites internet et un espace intranet dédiés. Cependant, la communication et les échanges s'effectuent de manière hiérarchique et cloisonnée (bureaux respectifs), se font essentiellement sur la remontée des informations pour élaborer le bilan Administration exemplaire, le partage d'informations et de bonnes pratiques. Par ailleurs, les relations de travail sont formelles, hiérarchisées, marquées par le respect des procédures et des règles.

1.5. Les figures de leadership émergents avec l'administration exemplaire

L'analyse des corpus effectuée dans la section I) met en avant la figure de bon exemple qui porte sur une figure de leader selon la typologie d'exemplarité :

⇒ l'exemplarité inspirative, persuasive au sens philosophique (Kant, Nietzche, Papin, etc.) met en avant le bon exemple dont le rôle est d'inspirer. Il n'est pas destiné être imité ou reproduit. Cette typologie marque par sa capacité à susciter l'adhésion et met en avant la figure de leader charismatique ;

⇒ l'exemplarité imitative au sens managérial s'appuie sur la capacité du bon exemple à être imité. Elle met en évidence la figure de leader légal-rationnel, traditionnel qui suppose que si l'exemple est bon, alors par imitation de ses modèles, les autres acteurs auraient à leur tour un comportement vertueux ou éco-socio-responsable ;

⇒ l'exemplarité de cohérence (Tessa melkonian et al.) au sens performatif du terme porte l'accent sur la tension entre le discours et les pratiques. Elle met en évidence l'approche moraliste du bon exemple.

Tableau 57 : Les figures de leader émergents

<table>
<tr><th colspan="2">Apprentissage</th><th>Bonnes pratiques</th></tr>
<tr><th>Pédagogie</th><th>Imitation</th><th>Cohérence entre</th></tr>
<tr><td colspan="3">Théories du bon exemple par le modèle</td></tr>
<tr><td>Destiné à inspirer</td><td>Destiné à être imité</td><td>Destiné à montrer</td></tr>
<tr><td>Approche philosophique</td><td>Approche managériale</td><td rowspan="2">Approche par la performativité</td></tr>
<tr><td>Démarche singulière</td><td>Démarche inductive</td></tr>
<tr><td>Inciter les acteurs à s’inspirer de l’exemple pour s’améliorer en s’appropriant et en adaptant</td><td>Inciter les acteurs à reproduire les pratiques du bon exemple</td><td>Inciter le bon exemple à la cohérence entre le discours et la pratique</td></tr>
<tr><td>Cela suppose que le référentiel de base est exemplaire</td><td>Cela suppose que l’exemplarité s’applique à différentes échelles</td><td>Cela suppose que le référentiel est exemplaire selon les valeurs communes préétablies</td></tr>
<tr><td>Leader charismatique</td><td>Leader légal-rationnel, traditionnel</td><td rowspan="2">Leader traditionnel
Lecture paternaliste de l’exemplarité</td></tr>
<tr><td colspan="2">La pédagogie et l’imitation sont les bases de l’apprentissage et de l’intelligence par les actions humaines. Elles supposent que d’une part, le référentiel de base est exemplaire, d’autre part, que l’exemplarité s’applique à différentes échelles</td></tr>
</table>

On note un mix des trois selon les corpus mobilisés ; chacun porteur d’une figure de leader au sens wébérien du terme. Cette lecture de l’exemplarité suppose, d’une part, que le référentiel de base est exemplaire ; d’autre part, que l’exemplarité s’applique à différentes échelles :

⇒ à l’échelle des entreprises à travers la RSE ;

⇒ à l’échelle des individus à travers les codes moraux, éthiques ;

⇒ à l’échelle des Etats et des services administratifs à travers l’exemplarité ;

⇒ à l’échelle des acteurs politiques et publics à travers les codes moraux, éthiques et déontologiques.

Quelle forme de leader, observe-t-on réellement dans les administrations publiques françaises dans le cadre de la démarche administration exemplaire ?

⇒ **5ème résultat partiel et analyse :** Une ambiguïté est à relever sur la figure de leader qui doit donner l'exemple et porter l'exemplarité. Celle-ci s'applique sur l'administration publique en tant qu'organisation. L'identification de la figure de leader est d'autant plus difficile que ceux qui portent cette exemplarité, les agents, sont évalués par la mesure de leurs activités. Ils ne se positionnent pas en donneurs de leçon mais s'assurent uniquement du respect des procédures et des objectifs qui leur sont assignés. L'analyse de la figure de leader se fait via la structure organisationnelle de l'administration exemplaire et révèle un style de leadership légal-rationnel, de type hiérarchique. La figure de leader hiérarchique se crée par les statuts, les procédures et leur respect et est marquée par des protocoles conventionnellement respectés, la satisfaction des référentiels établis dans le cadre de l'administration exemplaire. Par ailleurs, les agents effectuent leur travail de manière conventionnelle sans anticiper, innover mais en respectant les procédures internes ; malgré l'évocation du changement de comportements.

1.6. La structure du pouvoir et les modes de participation

La démarche administration exemplaire veut favoriser la concertation exemplaire à deux niveaux : au niveau interministériel sous la supervision du CGDD et à travers le comité de pilotage ministériel Administration exemplaire. L'analyse de la concertation lors de la refonte du PAE en 2012 et mise à jour en 2018, lors de rencontres avec divers contacts ministériels révèlent différentes formes de participation et de concertation :

⇒ une concertation centralisée par le CGDD et le comité de pilotage. Ces deux instances organisent la concertation, évaluent ou jugent l'exemplarité des ministères à travers le bilan Administration exemplaire, remettent en cause, produisent les contenus, contribuent à la prise de décision, mettent en communs des arguments, gèrent et préparent les circulaires relatives à l'exemplarité en créant des Groupes de Travail, organisent la diffusion des circulaires, des notes de services, des guides et des procédures : ils centralisent, gèrent et régulent la concertation.

⇒ au niveau des ministères, les Haut fonctionnaires au développement durable, les Secrétaires généraux ou leurs représentants font part de leur avis lors des comités de pilotage Administration exemplaire, contribuent à la prise de décision, font des compte rendus au ministre, assurent le portage de la stratégie ministérielle de développement durable, s'assurent de la conformité des informations et notamment la satisfaction des indicateurs dans le cadre des bilans PAE. En général, l'intérêt porte sur le portage politique.

⇒ au sein des services administratifs sur le développement durable, les responsables ministériels achats publics durables s'occupent de la remontée et de la transmission de l'information relative à l'élaboration du bilan Administration exemplaire, vérifient la conformité des informations recueillies, assurent la liaison entre la direction des affaires financières, le chargé de mission achats responsables et les directions des ministères sollicitées pour le bilan administration exemplaire ;

⇒ les chargés de mission achats responsables s'occupent essentiellement du recueil de l'information et des données pour le bilan administration exemplaire. Ils peuvent acquérir de nouvelles connaissances et de nouveaux savoirs mais ne les échangent pas nécessairement avec les autres agents ou services. Le pouvoir ne se définit pas par le niveau d'expertise mais la position hiérarchique. Autrement dit, il s'acquiert par la position hiérarchique et non pas en fonction des connaissances accumulées. Et les structures du pouvoir ne varient pas spontanément.

⇒ **6ème résultat partiel et analyse :** La concertation a essentiellement lieu au sein du comité de pilotage administration exemplaire qui effectue des arbitrages. Au sein des ministères, les agents peuvent participer au dialogue. D'ailleurs, certains ministères comme le ministère de l'environnement, de la Défense ont mis en place un système de dialogue pour remonter les propositions des agents sur les actions concrètes à mettre en place. Néanmoins, de manière générale, « malgré l'implication des agents, leur investissement se fait dans le respect des procédures internes et de leur niveau hiérarchique ».

1.7. Les recrutements et les profils recherchés

Les recrutements sont universels. Les nouveaux agents orientés ou affectés dans les pôles de développement durable sont issus des Institut régional d'administration. Cependant, durant la première période de mise en œuvre du développement durable dans les ministères et en raison de la raréfaction des profils spécialisés, les recrutés étaient soit des vacataires, soit des stagiaires. Ces derniers étaient par la suite souvent intégrés d'abord comme vacataires ensuite comme fonctionnaires (sans fiches de poste au départ). L'essentiel sont des vacataires ou des stagiaires en formation de niveau Master 2 ou des doctorants / docteurs dont les diplômes sont la seule garantie de compétence. Les profils recherchés sont des individus avec des compétences spécifiques qui n'existent pas au niveau des ministères. Les vacataires recrutés sont rattachés aux responsables ministériels qui récupèrent, souvent, la fonction de responsable du pôle développement durable sans en avoir ni le profil, ni les compétences. Pour ce qui concerne les fonctionnaires, l'administration exemplaire ne modifie pas les procédures de recrutement des fonctionnaires. Elle entraine l'introduction de modules développement durable dans la formation des agents recrutés via les concours ENA, IRA. Les agents en poste bénéficient de formation complémentaire proposés par l'IGPDE, l'IFORE. Le recrutement des vacataires, docteurs, doctorants est stimulé par la complémentarité des profils Développement durable.

⇒ **7ème résultat partiel et analyse :** L'entrée dans l'organisation se fait généralement par voie de concours. Néanmoins, pour leur expertise, des doctorants, docteurs, stagiaires peuvent être d'abord embauchés comme vacataires ou contractuels, avant d'être intégrés, pour l'essentiel comme fonctionnaires.

2. Idéaltype de type firme capitaliste

« L'introduction de méthode de gestion issues du privé est régulièrement présentée par les réformateurs de l'administration (l'organisation publique) comme la solution à son mal supposé : la bureaucratie ». Guillemot et Jeannot (2013). De ce regard porté sur les organisations publiques, nous mobilisons des 12 principes de la nouvelle gestion publique pour savoir ce qui rend les organisations bureaucratiques spécifiques par rapport à la firme capitaliste. Nous constaterons à travers la politique publique d'exemplarité différentes caractéristiques qui questionnent l'exemplarité comme idéaltype « nouvelle gestion publique » de type firme capitaliste. Nous présentons ci-après les résultats de notre analyse de l'idéaltype « nouvelle gestion publique ».

2.1. Une politique par objectifs et la montée en puissance des indicateurs de réussite ou de performance

Le tableau 58 synthétise les objectifs chiffrés de la politique publique d'exemplarité de 2008 à 2014 puis de 2015 à 2020.

Tableau 58 : Objectifs chiffrés à atteindre du PAE 2008 – 2014 et du PMAE 2015-2020

Thématiques	Indicateurs	Objectifs	Objectifs chiffrés	
			PAE 208-2012 (2013/2014)	PMAE 2015-2020
Bâtiments et énergie	Taux de lancement d'audits énergétiques	⇒ Audit énergétique ⇒ Réduire la consommation d'énergie ⇒ Réduire la consommation d'eau ⇒ Maitriser la consommation de fluides énergétiques ⇒ Réduire les émissions de gaz à effet de serre	Taux de lancement d'audits énergétiques	
	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)		Réduction de 10% la consommation d'énergie	Réduction de 50% la consommation énergétique finale entre 2012 et 2050
	Consommation d'eau en m3 arrêtée au 31 décembre 2012 (AC)		Réduction de 20% la consommation d'eau	
	Renseigner la quantité consommée des fluides énergétiques correspondant aux comptes PCE suivants : 60622, 60623, 60624, 60626, 60628		Réduction les émissions de gaz à effet de serre	Diminuer de 40 % les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030 et les diviser par quatre entre 1990 et 2050
	Construction		Réalisation de 20 % de nouvelles constructions de l'Etat devant répondre à la démarche Haute qualité environnementale (HQE) ou au label Haute performance énergétique (HPE) ou à une référence équivalente. Cette proportion est portée, à terme, à 50 %	Rendre les bâtiments plus économes en énergie en généralisant les audits, les outils de suivi et en renforçant la professionnalisation des gestionnaires et l'implication des occupants
			Réalisation de 50% des nouvelles constructions avec des techniques éprouvées pour préserver l'environnement	

Transports et déplacement	Véhicules : 130 g C02/ km dérogation de 20%	⇒ Diminuer la flotte de voitures particulières polluantes ⇒ Réduire les émissions de gaz à effet de serre ⇒ Réduire l'empreinte écologique	Réduction de 10 % les émissions de gaz à effet de serre pour la fonction transport des administrations	Lutter contre la pollution et réduire la consommation des carburants dans les déplacements, professionnels ou domicile-travail en privilégiant deux stratégies : les plans de mobilité et les plans de gestion du parc automobile
	Taux de voitures particulières > plafond 130 ou 125g CO2/km			
	Taux de voitures particulières > plafond 120g CO2/km			
	Part des conducteurs professionnels ayant bénéficié d'une formation à l'éco-conduite		Augmentation de la part des conducteurs formés à l'éco-conduite	
	Nombre de grands rouleurs formés à l'éco conduite			
	Taux de véhicules électriques ou hybrides loués ou achetés		Achat ou location de 20 % de véhicules propres (véhicules d'intervention exclus) dont 5% de véhicules électriques ;	
	Création d'un dispositif de mesure des km parcourus en avion		Mesure des déplacements des agents en avion	
	Nb de salles de réunions équipées d'un système de visioconférence		Nombre de salles équipés en visio-conférence	
Déchets	Proportion de sites ou services ayant mis en place un dispositif de collecte et de gestion des déchets de papier	Caractériser le gisement des déchets des administrations Systématiser la prise en compte de la fin de vie des produits dès l'étape de l'achat public	Réalisation de 60 % de taux de recyclage des papiers blancs	Réduire de 50 % à l'horizon 2025 les quantités de déchets mis en décharge

Alimentation	Valeur des denrées et produits alimentaires certifiés agriculture biologique achetés / valeur totale des denr.es et produits alimentaires achetés	Augmenter la part des produits alimentaires issus de l'agriculture biologique		1/ Mettre en place, avant le 1er septembre 2016, une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective de l'Etat et de ses établissements publics 2/ Généraliser le tri à la source des déchets alimentaires d'ici 2025. Ces objectifs sont traduits dans les axes stratégiques du PMAE 2015-2020
Achats	Nb de ramettes de papier/agent	⇒ Réduire le nombre d'imprimantes par agents et favoriser le recyclage ⇒ Introduire des critères environnementaux et sociétaux dans les passations de marchés publics	Réduction de la consommation de papier par agent	
	Nb de copieurs et d'imprimantes achetés ou loués		Réduction des copieurs et imprimantes individuels Mutualisation des copieurs et imprimantes	
	Nombre de copieurs et d'imprimantes en stock par agent			
	Nombre par agent de copieurs, d'imprimantes réseau et d'imprimantes individuelles en stock			Economiser les ressources et réduire les déchets en considérant le cycle de vie des produits dès la définition du besoin
Communication	Mener une action de communication sur l'Etat Exemplaire dans le ministère	Mise en place d'un nouveau mode de communication entre les agents		
Formation	Introduire une sensibilisation DD en formation		Nombre de modules de formation sur le développement durable	
	Part agents A et A+ bénéficiant d'une sensibilisation DD		Nombre d'agents (A, A+) formés au développement durable	
	Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique		Nombre de jours de formation à l'achat public durable	
	Existence d'un module de formation ou de sensibilisation au développement durable		A renseigner	

Responsabilité sociale	Nombre de marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14) ou de recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés (article 15)	Objectifs chiffrés de cohésion sociale : handicap, parité, diversité, non-discrimination	Valeurs à renseigner	
	Valeur totale des clauses sociales ou Montant cumulé des marchés comportant une clause sociale rapporté au montant total des marchés			
	Montant et nb des marchés d'achat courant comportant une clause sociale rapporté au montant des achats courants			
	Nombre d'heures d'insertion prévues dans les marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14)			
	Valeur des dépenses réalisées en faisant appel aux structures employant une majorité de personnes handicap.es (article 15 du code des marchés publics)			
	Femmes accédant aux postes de responsabilité.			

Sources : Circulaires PAE/PMAE et circulaires en complément (CGDD)

Le tableau met en évidence une approche essentiellement chiffrée avec des objectifs à atteindre. Les fiches-actions du PAE, du PMAE et les fiches-produits du Plan National d'Action "Achat Public Durable » définissent des objectifs chiffrés à atteindre, de plus en plus sévères depuis 2008, comme le montrent le tableau 59 sur la montée en puissance des indicateurs de réussite du PAE (2008-2012, voire 2013 et 2014) et le tableau 60 sur les indicateurs de performance du PMAE (2015-2020).

Tableau 59 : La montée en puissance des indicateurs de réussite de 2008 – 2012 (2013,2014).

Thématiques	Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6		Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8			Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11			Indicateurs 2012, (2013 ? 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11		
	Indicateurs	Réussite	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec
PAE	Rédaction d'un PAE	Transmis au 31/03/2009	PAE – Bilan annuel	Transmis au 31/05/2011	Non transmis au 31/05/2011	PAE – Bilan annuel	Transmis au 31/05/2012,	Non transmis au 31/05/2012	Bilan annuel du PAE	Transmis au 31 mai 2013	Non transmis au 31 mai 2013
Bâtiments et énergie	Taux de lancement d'audits énergétiques	Supérieur ou égal 40%	Taux de lancement d'audits énergétiques	100%	< 100%				Définir un plan d'action faisant suite aux audits énergétiques lancés en 2009 et 2010	Transmis	Non transmis
	Outil expert de suivi des fluides	Mis en service ou Commandé au 31/12/09							Proportions de sites ou services ayant mis en place un dispositif de collecte et de gestion des déchets papier		
	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)	Valeur à renseigner	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)	Inférieur ou égal à 0,9 x la valeur 2009	> 0,9%	Consommation énergétique par agent (gaz, fuel, électricité)	Inférieur ou égal à 0,87 x la valeur 2009	> 0,87 x la valeur 2009	Consommation d'eau en m3 arrêtée au 31 décembre 2012 (AC)	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
						Quantité consommée des fluides des comptes PCE (606212, 60213,60214, 60217,60218)	Valeur renseignée	Valeur non enseignée	Renseigner la quantité consommée des fluides énergétiques correspondant aux comptes PCE suivants : 60622, 60623, 60624, 60626, 60628 arrêté au 31 décembre 2012 AC – (outil expert)	Sup. 0,97 x V11	Inf. ou égale 0,97 x V11

Thématiques	Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6		Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8			Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11			Indicateurs 2012, (2013 ? 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11		
	Indicateurs	Réussite	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec
Transports et déplacement	Véhicules	130 g C02/ km dérogation de 20%	Taux de voitures particulières > plafond 130 ou 125g CO2/km	Inférieur ou égal à 15%	Supérieur à 15%	Taux de voitures particulières > plafond 120g CO2/km	Inférieur ou égal à 15%	Supérieur à 15%	Taux de voitures particulières > plafond 120g CO2/km	Inf. ou égal 5%	Sup. 5 %
						Part des conducteurs professionnels ayant bénéficié d'une formation à l'éco conduite	Supérieur ou égal à 50%	Inférieur à 50%	Part des conducteurs professionnels ayant bénéficié d'une formation à l'éco conduite	= 100 %	< 100 %
									Taux de véhicules électriques ou hybrides loués ou achetés	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
						Création d'un dispositif de mesure des km parcourus en avion	Oui	Non	Mesure du kilométrage parcouru en avion	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
						Nb de salles de réunions équipées d'un système de visioconférence	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Nb de salles de réunions équipées d'un système de visioconférence	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
									Nombre de grands rouleurs formés à l'éco conduite	Valeur renseignée	Valeur non renseignée

Thématiques	Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6		Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8			Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11			Indicateurs 2012, (2013 ? 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11		
	Indicateurs	Réussite	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec
Achats	Nb de ramettes de papier/agent	Valeur à renseigner	Nb de ramettes de papier/agent	Inférieur ou égal 0,8 x la valeur 2009	> 0,8 x la valeur 2009	Nb de ramettes de papier/ agent	Inf. ou égal 0,6 x la valeur 2009	>0,6 x la valeur 2009	Nombre par agent de ramettes de papier à copier et de papier graphique blanc aux formats A4 et A3 achetés en 2012, arr.t. au 31 décembre 2011 AC Soit les administrations excluent le papier destiné à la reprographie dans leur périmètre et doivent réduire leur achat de 50 % Soit les administrations incluent le papier destiné à la reprographie dans leur périmètre et doivent réduire leur achat de 45 % (Périmètre constant)	Inf. ou égal 0,5 x V09 ou inf. 12 (inf ou égal 0,5 x Vref07) Ou Inf. ou égal 0,55 x V09 ou inf. 13,2 (inf. ou égal 0,55 x Vref07)	Sup. 0,5 x V09 et sup. 12 (sup. 0,5 x moy Vref07) ou 0,55 x V09 et sup. 13,2 (sup. 0,55 x Vref07)
	Nb de copieurs et d'imprimantes achetés ou loués en 2009 (flux)	Valeur à renseigner	Nombre de copieurs et d'imprimantes en stock par agent	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Nombre de copieurs et d'imprimantes en stock par agent	£0,9 x la valeur 2010	> 0,9 x la valeur 2010	Nombre par agent de copieurs, d'imprimantes réseau et d'imprimantes individuelles en stock au 31 décembre 2012 AC	Sup. 0,8 x V10	Inf. ou égal 0,8 x V10

Thématiques	Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6		Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8			Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11			Indicateurs 2012, (2013 ? 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11		
	Indicateurs	Réussite	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec
Communication			Mener une action de communication sur l'Etat Exemplaire dans le ministère	Au moins une action mise en œuvre	Aucune action Mise en œuvre						
Formation			Introduire une sensibilisation DD en formation	Introduire une formation	Action non réalisée	Part agents A et A+ bénéficiant d'une sensibilisation DD	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Formation au DD renforcée		
			Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique	Supérieur ou égal à 1,1 x valeur 2010	< 1,1 x valeur 2010	Nb de jours de formation à l'achat public durable rapporté au nombre de jours-agent de formation à la commande publique	> et = 1,15 V10 ou 8 %	< 1,15 V10 et 8 %
									Existence d'un module de formation ou de sensibilisation au développement durable	Existence	Non existence

Thématiques	Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6		Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8			Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11			Indicateurs 2012, (2013 ? 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11		
	Indicateurs	Réussite	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec
Responsabilité sociale	Remise d'un bilan social	Transmission	Bilan social	Transmis au 31/12	Non transmis au 31/12	Bilan social	Transmis au 31/12	Transmis au 31/12	Remise d'un bilan social	Transmis	Non transmis
			Montant et nb des marchés d'achat courant comportant une clause sociale rapporté au montant des achats courants	Valeur renseignée	Valeur non renseignée	Valeur totale des clauses sociales ou Montant cumulé des marchés comportant une clause sociale rapporté au montant total des marchés	Supérieur ou égal 5% ou Supérieur ou égal 50%	<5% et < 50%	Nombre de marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14) ou de recours aux structures employant une majorité de travailleurs handicapés (article 15), au cours de l'année 2012	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
									Nombre d'heures d'insertion prévues dans les marchés actifs comprenant au moins une clause d'insertion sociale au titre de l'insertion par l'activité économique (article 14), en 2012 AC	> Hausse par rapport au précédent exercice	< ou = au précédent exercice
									Valeur des dépenses réalisées en faisant appel aux structures employant une majorité de personnes handicap.es (article 15	> Hausse par rapport au précédent exercice	< ou = au précédent exercice

Thématiques	Indicateurs 2009 Nombre : 8 Nombre minimal à satisfaire : 6		Indicateurs 2010 Nombre : 11 Nombre minimal à satisfaire : 8			Indicateurs 2011 Nombre : 14 Nombre minimal à satisfaire : 11			Indicateurs 2012, (2013 ? 2014 ?) : 15+3 Nombre : 18 Nombre minimal à satisfaire : 11		
	Indicateurs	Réussite	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec	Indicateurs	Réussite	Echec
									du code des marchés publics)		
									Femmes accédant aux postes de responsabilité.	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
Déchets									Proportion de sites ou services ayant mis en place un dispositif de collecte et de gestion des déchets de papier, arrêté au 31décembre AC + AD	Valeur renseignée	Valeur non renseignée
Alimentation									Valeur des denr.es et produits alimentaires certifiés agriculture biologique achetés / valeur totale des denr.es et produits alimentaires achetés	Valeur renseignée	Valeur non renseignée

Source : Commissariat général au développement durable

Tableau 60 : La montée en puissance des indicateurs de performance du PMAE 2015 – 2020

Indicateurs	Objectifs	Cibles	Indicateurs de suivi
Économie d'énergie	Connaître les émissions de gaz à effet de serre pour les maîtriser	Taux des bilans de gaz à effet de serre attestant d'une baisse des émissions sur les périmètres obligatoires 1 et 2	Nombre de bilan GES réalisé (périmètre à préciser)
		Indicateur exprimé en % (numérateur et dénominateur en nombre de bilans)	Nombre de bilan GES affichant une baisse des émissions sur les périmètres 1 et 2
	Connaître la consommation d'énergie pour améliorer la performance énergétique des bâtiments	Quantité d'énergie réelle en kWh consommée chaque année pour les bâtiments occupés par les services	Quantité d'énergie réelle en kWh consommée chaque année pour les bâtiments occupés par les services
		Indicateur en kilowattheure	*Indicateur en kilowattheure au titre de toutes les énergies (électricité, chauffage …)*
		Consommation annuelle moyenne d'énergie par m²	Nombre de m2 en SHON
		Indicateur en kilowattheure / m²	Nombre de m2 en SUB
Mobilité durable	Acheter ou utiliser des véhicules propres	**Proportion de véhicules[52] propres acquis ou utilisés lors du renouvellement du parc**	Dans l'attente du décret d'application de la loi TECV (prévu pour fin 2015) relatif aux motorisations thermiques, le taux de rejet maximum est 90 g de CO2/km maxi en diesel, 120 g de CO2/km en essence.
		Indicateur en % (numérateur et dénominateur en nombre de véhicules)	L'indicateur ne vise que les véhicules ayant un PTAC < à 3,5 t.
		Sous-indicateur : Proportion de véhicules électriques ou hybrides acquis ou utilisés lors du renouvellement du parc.	
	Développer l'éco conduite	**Nombre d'agents bénéficiant d'une autorisation de conduite d'un véhicule de l'administration formés à l'éco-conduite**	
Économie de ressources et réduction des déchets	**Limiter les déchets et promouvoir le recyclage**	**Quantité de déchets résiduels produits par agent**	**Réalisation d'une collecte sélective : OUI/NON**
		En kg de déchets rapporté au nombre d'agents	*Préciser le niveau de tri si possible (type de recyclage…) dans le cadre du marché*

52 Sont non comptabilisés dans cet indicateur, les véhicules utilisés pour les missions opérationnelles, notamment ceux de la défense nationale, de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile ainsi que ceux nécessaires à l'exploitation des réseaux d'infrastructures et à la sécurité des transports terrestres et maritimes

Indicateurs	Objectifs	Cibles	Indicateurs de suivi
		Nombre de restaurants administratifs réalisant le tri des bio-déchets / nombre total de restaurants administratifs	**Nombre de restaurants administratifs gérés ou sous contrôle, dans le cadre d'un marché public ou d'une DSP…**
			Nombre de restaurant administratifs réalisant le tri des bio déchets
		Indicateur en %	*Nombre de restaurant bénéficiant d'une collecte de tri sélective*
	Politique de maîtrise de la consommation de papier	**Evolution du nombre de ramettes de papier consommée entre l'année N et l'année N-1**	Données récupérées via le réseau des acheteurs (MDA) dans le cadre des marchés nationaux
		Toutes les couleurs du papier sont visées.	
		Indicateur en valeur absolue (nombre de ramettes)	
		Quantité de papier recyclé acheté / quantité de papier acheté	
		Toutes les couleurs du papier sont visées.	
		Indicateur en % (numérateur et dénominateur en kg)	
	Optimiser les consommations d'eau	**Quantité d'eau consommée dans l'année pour les bâtiments occupés par les services**	*Indicateur en m3*
Préserver la biodiversité	Développer l'alimentation biologique		
	Préserver la qualité et la biodiversité des espaces verts et non bâtis		
Responsabilité sociale de l'État	Disposition sociale dans les marchés publics	**Pourcentage de marchés de 90 000 Euros HT et plus comprenant au moins une disposition sociale au sens du plan nationale d'action pour l'achat public durable 2015-2020 (**)** Indicateur en % (numérateur et dénominateur en nombre de marchés)	
		Sous -indicateur propre au ministère **: Clause "Jeunes décrochés"** -nombre de marchés ayant intégré une clause sociale "jeune décroché" -nombre d'heures de formation en entreprise réalisées	

2.2. Des outils autocentrés sur le fonctionnement des administrations publiques, la mutualisation et la rationalisation des dépenses publiques

Les outils incitatifs financiers et non-financiers du Fonds Etat exemplaire décrivent des dispositifs qui sont autant de modalités pour réduire les coûts de fonctionnement des organisations publiques et rationaliser les dépenses publiques. A travers ces dispositifs, la démarche administration exemplaire entretient un lien étroit avec l'état des finances publiques que nous pouvons observer à divers niveaux (Boudet, 2011 ; Deschamps, 2012) :

- ⇒ dans les activités des agents ;
- ⇒ dans la gestion immobilière, mobilière et des parcs automobiles qui sont autant de dispositifs en complément de la démarche administration exemplaire ;
- ⇒ dans la mise en compétition entre les ministères à travers le dispositif bonus-malus du Fonds Etat Exemplaire ;
- ⇒ dans les politiques de valorisation des déchets ;
- ⇒ dans les politiques de dématérialisation et de mutualisation.

Cet objectif de rationalisation est encadré par les fiches-actions qui s'accompagnent d'indicateurs et d'objectifs chiffrés déclinés en outils de mesure de la consommation et des dépenses des administrations publique.

Thématiques	Dispositifs	Outils
Activités des agents	Sensibilisation au développement durable	Outils de sensibilisation au développement durable (formations, ateliers, colloques, etc.)
	Formation à l'achat public durable	Introduire des modules de développement durable dans la formation des agents
	Mesurer les activités des agents :	Mesurer la consommation de papier
		Mesurer la consommation en eau
		Mesurer les dépenses énergétiques
Gestion mobilière, immobilière et des parcs automobiles	Gestion immobilière et mobilière	Mutualiser et réduire les surfaces occupées par les services administratifs
		Elargir les politiques d'aliénation du parc mobilier, immobilier
		Rationaliser le parc immobilier
		Promouvoir le télétravail et les réunions par visio-conférence
	Gestion des parcs automobiles	Mutualiser la gestion du parc automobile
		Réduire le parc par élimination les voitures particulières âgées
		Optimiser l'encadrement de l'attribution des véhicules de fonction et de l'utilisation des véhicules de service
		Généraliser l'externalisation de la gestion de flotte : entretien, réparations et maintenance des véhicules
		Maitriser les dépenses de carburants
		Pilotage budgétaire des dépenses liées au parc automobile
		Renforcer le réseau de compétence dédiée à la gestion du parc automobile
Valorisation et le recyclage des déchets (y compris les déchets liés au bâtiment et aux travaux publics)	Recourir au coût du cycle de vie	Intégrer et gérer les coûts d'utilisation (par exemple, la consommation d'énergie pour les bâtiments), de maintenance (entretiens et réparations), liés à la fin de vie (durée de vie du produit et coût de gestion des déchets
		Monétariser les impacts et les externalités environnementales à toutes les étapes de vie d'un produit, d'un service, d'un ouvrage

Sources : Adapté de Boudet (2011) ; Deschamps (2012)

Ce tableau met en avant le lien étroit entrenu entre la démarche administration exemplaire et la rationalisation / maitrise des dépenses budgétaires. En effet, la politique publique d'exemplarité incite les organisations publiques à mesurer leurs coûts de fonctionnement, rationaliser leurs dépenses et par conséquent, à calculer leurs charges fixes pour les *« réduire au mieux »* (Deschamps, 2012). Àce titre, la circulaire n° 5351/SG stipule-t-elle que : *« Les dépenses que l'État - et ses services - consacre annuellement à son fonctionnement courant dépassent les quinze milliards d'euros […] »* et que *« l'utilisation de ce levier – Plan Administration Exemplaire – permettra d'assurer une plus grande efficacité des politiques sectorielles en faveur du développement durable […]. L'État – et ses services – ne peuvent ignorer dans sa gestion quotidienne les objectifs de développement durable qu'il souhaite prendre en compte*

par les entreprises et les consommateurs. En outre, cette orientation des dépenses de fonctionnement doit contribuer au soutien des écoproduits et des écotechnologies qui constituent un facteur important pour promouvoir une économie hautement compétitive et innovante » (Circulaire 5351 SG du 03 décembre 2008). Le Plan administration exemplaire s'accompagne d'outils incitatifs financiers et non financiers centrés sur la systématisation du contrôle et du pilotage autour de la rationalisation et de la maitrise des dépenses publiques ; une démarche orientée vers une plus grande maitrise des finances publiques modelée sur celle de la gestion privée par le biais des objectifs et les résultats (en référence et sous-entendus par la LOLF du 1er aout 2001, les lois de dotation, et plus récemment le projet Action publique 2022[53] que nous présenterons dans le chapitre sur l'analyse et la discussion des résultats.

2.2.1. La gestion des parcs immobiliers et mobiliers

La Politique de réforme du parc immobilier met en œuvre la politique de rationalisation et de mutualisation du parc immobilier à travers 4 principaux objectifs fixés dès 2006 par le ministère du budget[54] :

- ⇒ Valoriser le patrimoine immobilier permettant de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;
- ⇒ Diminuer le coût de la fonction immobilière de l'Etat en allouant aux services des surfaces rationalisées et en cédant les surfaces excédentaires ;
- ⇒ Offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;
- ⇒ Favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion des cessions foncières induites par les évolutions des besoins des acteurs publics.

A ce titre, le conseil de l'immobilier de l'Etat établit un préalable et définit une stratégie articulée autour de cinq grands principes d'action :

- ⇒ Connaitre le patrimoine : un préalable ;
- ⇒ Séparer les fonction et l'unicité de la fonction propriétaire à travers la politique de « l'Etat propriétaire » ;

53 https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/action-publique-2022-un-programme-pour-accelerer-la-transformation-du-service-public

54 https://www.economie.gouv.fr/cie/politique-immobiliere-letat

⇒ Réguler le dialogue par les loyers ;

⇒ Formaliser la stratégie immobilière ;

⇒ Faire des arbitrages prenant en compte le coût global entre location et propriété ;

⇒ Favoriser une localisation moins coûteuse mais adaptée aux besoins et réduire les surfaces.

Elle s'inscrit dans le cadre de la politique de réforme et de modernisation de l'administration publique et vise, en l'état, la réduction les charges ou les dépenses de fonctionnements des services administratifs à travers différentes stratégies :

⇒ l'évaluation et la cession de biens immobiliers et mobiliers appartenant au domaine de l'Etat dans le cadre du dispositif « Etat propriétaire » lancé en 2010 ;

⇒ la réduction et la mutualisation

La création de France Domaine, service national rattaché au ministère du budget, des comptes publics, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, devenue depuis septembre 2016 Direction de l'immobilier de l'Etat, devait permettre d'orienter la politique patrimoniale de l'Etat à travers des mesures permettant d'évaluer et de céder les biens mobiliers et immobiliers du domaine national (Deschamps, 2012). Le lancement en 2010 du dispositif « Etat propriétaire » [55] actait mettre en œuvre l'objectif de rationalisation de la gestion immobilière et mobilière dont certains dans le cadre de la politique publique d'exemplarité. Il s'agit, en l'occurrence de la politique de rationalisation du parc immobilier de l'Etat encadré par la circulaire 5451 SG du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'Etat, en complément à la circulaire 5351 SG du 03 décembre 2008 relative au Plan administration exemplaire et par la Politique Immobilière de l'Etat[56].

2.2.2. La gestion du parc automobile de l'État et des opérateurs

En raison des enjeux liés aux dépenses relatives, la gestion de ce parc est identifiée comme un défi important tant pour la maîtrise des dépenses publiques que pour l'exemplification des organisations publiques en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Deschamps (2012) voit à travers la politique d'encadrement des véhicules administratifs, le

[55] « Etat propriétaire ».
[56] https://www.economie.gouv.fr/cie/politique-immobiliere-letat

passage du critère plafonné de la puissance fiscale à celui de l'émission de dioxyde de carbone par kilomètre (Deschamps, 2012, p.834). Cet objectif de rationalisation porte sur deux objets : la politique d'acquisition et le mode de gestion. Il est mis en œuvre à travers différentes mesures encadrées, entre autres, par la circulaire du Premier ministre de 2 juillet relative à la mutualisation et la rationalisation du parc automobile qui fixe les principaux objectifs consistant à réduire le parc automobile en éliminant les voitures particulières âgées de plus de sept ans ; encadrer l'attribution de véhicules de fonction et de service ainsi que leur usage ; externaliser la gestion de la flotte, notamment l'entretien, les réparations et la maintenance ; recourir aux services de l'UGAP pour l'achat et respect du seuil du "bonus écologique" pour toute nouvelle acquisition. Ce dispositif s'accompagne du plan de soutien à la filière automobile du 25 juillet 2012 qui vise le verdissement du parc automobile en le renouvelant. Ce dernier devait permettre de verdir le parc automobile grâce au renouvellement du parc. Cela consiste à augmenter à 25%, la part des véhicules hybrides ou électriques dans les nouveaux achats. Pour faciliter la réalisation de ces objectifs, la circulaire du Premier du 3 décembre 2008 fixe de nouvelle conditions. La circulaire n°5767/SG du Premier ministre du 16 février 2015 relative à la mutualisation et à l'optimisation de la gestion du parc automobile de l'État et des opérateurs fixe des objectifs plus ambitieux et introduit de nouvelles mesures et obligations dans le cadre du Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020. Elle définit la gestion du parc automobile comme un enjeu prioritaire pour atteindre les objectifs en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en termes de bonne gestion des deniers publics. Elle s'accompagne d'une série de mesures pour « faire des économies, rationaliser et optimiser » en créant la Mission interministérielle pour la gestion du parc automobile (MIPA). Ces mesures[57] portent sur :

- ⇒ Les modalités d'acquisition et la standardisation des véhicules (recours obligatoire à l'UGAP, interdiction de la LDD sauf exceptions, plafonnement du prix d'achat)
- ⇒ L'externalisation de la gestion de flotte (obligation de recourir au prestataire de gestion de flotte de l'UGAP)
- ⇒ Le retrait du parc des véhicules particuliers les plus anciens (véhicules de plus de 7 ans ou de plus de 120 000km)
- ⇒ Les véhicules de fonction (actualisation du cadre de référence en vigueur depuis 2010

[57] Les mesures excluent les véhicules opérationnels, dont ceux de la police et de la gendarmerie, ainsi que les catégories de véhicules spécialisés identifiées par les ministères concernés en relation avec le service des achats de l'État.

et fiscalisation de l'avantage en nature)

⇒ L'évolution des motorisations et l'introduction de véhicules propres

⇒ La gestion mutualisée des véhicules

⇒ La maîtrise des dépenses de carburant

⇒ L'assurance des véhicules et la maîtrise des dépenses de sinistralité (recours obligatoire au marché d'assurance de l'UGAP à compter de 2016)

⇒ Le pilotage budgétaire des dépenses liées au parc automobile

⇒ La structuration et le renforcement d'un réseau de compétences dédiées à la gestion d'un parc automobile

2.2.3. La valorisation et le recyclage des déchets inertes du bâtiment et travaux publics

Dans le cadre des engagements pour la croissance verte, l'État s'est engagé dans un effort collectif pour assurer le suivi du recyclage des déchets du bâtiment et travaux publics. Les engagements pour la croissance verte sont des engagements réciproques entre l'État et les entreprises. *« L'objectif de ces accords, partant des besoins exprimés, est de mettre l'État en situation de travailler sur les freins rencontrés par les entreprises en développant une approche projet entre entreprises porteuses d'initiatives pionnières et services des ministères »*[58].

L'une des grandes avancées est l'introduction du cycle de vie qui doit permettre d'intégrer les coûts supportés par la personne publique dans les critères d'acquisitions. Il s'agit d'intégrer tout ou partie des coûts imputables à un produit, un service ou un ouvrage tout au long de vie. Le coût du cycle de vie est introduit par l'article 63 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics mais il est apparu dans la circulaire du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Il intègre à la fois « les coûts supportés directement par l'acheteur, ou coûts directs que sont les coûts liés à l'acquisition, à l'utilisation, à la maintenance et à la fin de vie », et « les coûts indirects ou coûts externes supportés par l'ensemble de la société, telles que la pollution atmosphérique ou la déforestation ». L'objectif est de prendre en compte l'ensemble des coûts, compris les coûts d'un produit ou d'un ouvrage, les coûts liés à l'usage comme la consommation d'énergie, de maintenance, de gestion de fin de vie telle que la durée de vie du produit et le coût de gestion des déchets. *« L'originalité de l'approche en coût du cycle de vie*

58 https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/engagements-croissance-verte

est de s'attacher à monétariser les impacts et les externalités environnementales de l'achat d'un produit, d'une prestation ou de travaux, et ce à toutes les étapes du cycle de vie »[59] ; ce que reconnait l'article 63 qui stipule que : *« Lorsqu'un acheteur évalue les coûts selon une approche fondée sur le cycle de vie, il indique dans les documents de la consultation les données que doivent fournir les soumissionnaires et la méthode qu'il utilisera pour déterminer le coût du cycle de vie sur la base de ces données ».*

⇒ **7ème résultat partiel et analyse :** L'analyse des outils incitatifs, notamment financiers (le Fonds Etat exemplaire, le dispositif bonus-malus, indicateurs de réussite ou de performance) de la démarche administration exemplaire montre que l'exemplarité est un ensemble d'outils de contrôle, de mesure, de sanction ou récompense et de compétition autocentrés sur le fonctionnement des administrations publiques et la maitrise des dépenses budgétaires. On observe que les outils sont autant de modalités pour réduire les coûts de fonctionnement des administrations et rationaliser les dépenses publiques : réduire le coût des loyers privés payés par l'Etat[60] par la mutualisation des moyens à travers la gestion des parcs immobiliers, mobiliers et automobiles ; réduire les surfaces utilisées par les agents publics par les politiques de rationalisation des moyens de l'Etat (notamment, les services interministériels départementaux et régionaux) ; mutualiser et/ou externaliser des moyens affectés à la représentation de l'Etat dans les préfectures (exemple, entretien des espaces verts, nettoyages, garages, cuisine, …) ; réduire et optimiser les procédures (Etat numérique, dématérialisation, numérisation des procédures d'achats publics durables et de passation des marchés publics, …) ; des instruments autocentrés sur le fonctionnement et la performance des administrations publiques ; une gestion par les résultats ; une réduction des charges des services publics à travers les différentes réformes (immobilière, mobilière, …).

59 https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/cout-du-cycle-vie-dans-lachat-public
60 Cf. On observe à travers :
Circulaire n° 5479 du Premier ministre du 2 juillet 2010 relative à la gestion des parcs automobiles
Circulaire relative à la gestion des parcs mobiliers et immobiliers.

⇒ **8ème résultat partiel et analyse :** à travers l'administration exemplaire, on distingue :

- La systématisation du contrôle par pilotage rationnel par indicateur et du pilotage rationnel par indicateur de la dépense des administrations ;
- L'évolution de la gestion publique orientée vers la maitrise des finances publiques modelées sur celle de la gestion privée par objectifs et par résultats (en référence et sous-entendus par la LOLF du 1er aout 2001, les lois de dotations et actuellement l'action publique 2022, en préparation).

Les corpus montrent une gestion dans le sens de contrôler et de mesurer l'activité de l'organisation publique par la mesure des coûts de fonctionnement, à travers des techniques de planification, des outils budgétaires, des indicateurs de réussite et de performance, des tableaux de bords et des fiches-actions, des politiques de modernisation ciblées (par exemple : la réforme immobilière, la réforme mobilière), par l'analyse comparative (le « benchmarking). Pour Yvon Pesqueux, *« elle vise en l'état le résultat final de l'action de l'Etat (efficacité) ainsi que le rapport entre les moyens et les réalisations (efficience) »*. Il ne conçoit pas explicitement le développement durable, à savoir *« satisfaire les besoins des générations du présent sans compromettre une capacité de choix pour les générations futures »* et *« l'idée de limitations que l'état des techniques et de l'organisation impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ».* A travers, la démarche administration exemplaire, nous décryptons une *« administration performante » gouvernée par le pilotage de la dépense publique (*CGDD, 2019).

⇒ **9ème résultat partiel et analyse :** En mobilisant les principes de la nouvelle gestion publique identifiées par Giauque (2003), nous observons, à travers la démarche administration exemplaire (De Rozario, Pesqueux, 2018 ; Guenoun, 2009) :

- une compétition entre les ministères à travers le fonds Etat exemplaire, les indicateurs de réussite/de performance et le bonus-malus ;
- un focus sur les résultats notamment financiers ;
- une gestion par objectifs sous forme d'application de règles et de procédures formelles écrites ;
- une redéfinition, à travers le plan ministériel administration exemplaire 2015-2020, de l'usager et du citoyen comme client et propriétaire des services publics ;
- une recherche de maximisation financière, pas uniquement d'une bonne dépense des impôts ;
- une utilisation des mécanismes de marché (dans les achats publics par exemple, nous observons une diffusion de l'information via intranet et des plateformes ;
- une décentralisation de l'autorité et encouragement au management participatif (sur certains aspects ; à un certain degré dans les comités de politage ministériels, notamment) ;
- le développement de partenariat public-privé et avec des associations du tiers secteur (notamment pour la mission sociale) ;
- l'introduction d'indicateurs de performance et évaluation a posteriori de l'efficience organisationnelle.

Pour Pascale et Yvon Pesqueux (2018), ces principes constituent un programme de recherche au cœur de la controverse sur ce qui rendrait les organisations bureaucratiques spécifiques par rapport à la firme capitaliste à laquelle ces principes de gestion se réfèrent. Ils soulignent les distinctions entre bureaucraties constatées par Gouldner et qui permettent d'approfondir les distinctions entre bureaucraties liées au fonctionnement démocratique représentatif et bureaucraties décrivant les dérives et les lourdeurs administratives :

⇒ la Mock bureaucracy (ou fausse bureaucratie) : les dirigeants fonctionnent selon plusieurs règles légitimes et de ce fait, ceux qui n'appliquent pas les règles ne sont pas sanctionnées, ni récompensées d'ailleurs. Cet état de fait conduit à des transgression fréquentes, un mode de coordination libérale en fonction des ententes et intérêts entre agents ;

⇒ la Punishment bureaucracy (ou bureaucratie punitive) : un centralisme autoritaire conduit le sommet hiérarchique et des directions fonctionnelles à imposer les règles qu'ils conçoivent au reste des membres de l'organisation qui les subissent. Constatant que les règles ne s'appliquent pas strictement, leurs auteurs multiplient les sanctions avec des effets de soumission par peur, des stratégies de retrait et de multiples conflits ou dissimulations. En rajoutant la violence physique, cette organisation ressemble à une dictature ;

⇒ la Representative bureaucracy (ou bureaucracy représentative) : l'organisation du travail se double d'une organisation de représentation des points de vue et intérêts divergents pour en discuter afin de construire un sens commun et des compromis collectifs. Ce type de bureaucratie nécessite la mise en place de procédures dédiées (délégués, représentants, réunions, élus, consultants, comités d'hygiène et de sécurité, …) et l'intégration des résultats de ces processus dans la gestion de l'organisation. Publiques ou privées, ces organisations organisent un forum démocratique, avec notamment le risque de dysfonctionnement par déplacements des buts.

⇒ **10ème résultat partiel et analyse :** Dans la démarche administration exemplaire, les procédures (de participation) sont déconnectées de la mise en œuvre opérationnelle. Dans les phases préparatoires et de diffusion des informations, on note une concertation à la différence de la mise en œuvre opérationnelle d'éléments à prendre en compte dans le bilan administration exemplaire, en quelque sorte déconnectée. La forme de démocratie représentative est périphérique à la mise en œuvre opérationnelle de la démarche administration exemplaire qui relève, notamment de procédures internes plus strictes.

De Rozario et Pesqueux (2018) identifient une mise en perspective de l'intérêt pour l'idéaltype de la bureaucratie à travers la motivation de service public par les constats sur les origines de l'inefficacité bureaucratique et les effets de changement de ces hybridations entre pratiques managériales et fonctionnement bureaucratique comme hypothèse d'innovation à explorer. La gestion des organisations publiques est-elle « aujourd'hui » alignée sur les enjeux actuels ? Et, dans quelle mesure cet alignement peut-il être compris comme une mise en perspective de la re-bureaucratisation dans le sens d'une organisation émergente ni bureaucratie rationnelle légale, mais un post-NGP caractérisée par une nouvelle gouvernance soucieuse de « transparence » et de « responsabilité partagée » c'est-à-dire d'une transformation de toutes les relations de service public ? tel que posé par De Rozario et Pesqueux, en ouverture de débat. Ainsi, à travers les idéaux-types bureaucratie et nouvelle gestion publique, déduit-on un diagnostic organisationnel

3. Les idéaux-types émergents post-bureaucratiques. Une mise en perspective de la post-bureaucratie par les communs organisationnels

Pour De Rozario, Pesqueux (2018*) « les travaux sur les communs avancent l'existence d'un « commun d'organisation » dont l'ontologie et l'épistémologie diffèrent du commun de la firme capitaliste » sur des points que nous discuterons et permettront de proposer une hypothèse de définition des communs d'organisation. En outre, « La légitimité - de cette autre économie – implique donc également la désinstitutionnalisation de la convention institutionnelle de la firme capitaliste et de celle de la démocratie, pour institutionnaliser et réinstitutionnaliser la convention d'organisation mise en avant par les « commoneurs ». Ce défi oppose deux paradigmes – le paradigme du profit présenté comme dominant et le paradigme des communs présenté comme alternatif. Il est particulièrement stimulant pour repenser l'organisation publique ».*

Pour nous, c'est l'occasion de penser l'organisation publique en posant un diagnostic organisationnel sur le sens de la politique publique d'exemplarité dans le renouvellement de la gouvernance du développement durable. Dans quelle mesure, cette évolution discute-t-elle de l'évolution des organisations publiques, sous le prisme de l'évolution de la convention institutionnelle de la firme capitaliste et celle de la démocratie à la convention d'organisation des « commoneurs », hybride ? Nous résumons dans le tableau 62 suivant les différents aspects

du débat instauré par le renouvellement des débats sur les communs, sur la gouvernance du développement durable et de ses effets sur l'organisation publique.

Tableau 61 : les logiques des communs et du marché (Helfrich, 2012). Comparaison synthétique des aspects fondamentaux (adapté de De Rozario, Pesqueux, 2018).

Eléments d'analyse	Paradigme du profit	Paradigme des communs	Politique publique d'exemplarité
Agents de changement	Puissants lobbies politiques, groupes d'intérêt, et politique institutionnelle focalisée sur le gouvernement	Communautés diverses opérant en réseaux distribués, avec des solutions émergentes	1/ Puissants lobbies politiques, groupes d'intérêts, politique institutionnelle focalisée sur le gouvernement 2/ Un réseau d'acteurs institutionnels supranationaux, nationaux et locaux, 3/ Acteurs opérant en réseaux.
Centres d'attention	Echanges commerciaux et croissance (PIB) à travers l'initiative individuelle, l'innovation et « l'efficience »	Valeur d'usage, richesse commune, mode de vie durables et complémentarité avec l'entreprise.	**Dans le discours :** 1/ valeurs communes, responsabilisation partagée, mode de vie durable par la promotion de comportements durables (ne pas gaspiller l'eau et l'électricité, détecteurs de mouvement, recyclage/tri, consommation raisonnée, empreinte écologique) **Du point de vue opérationnel :** Performance, efficience, efficacité, rationalisation, modernisation, spécialisation et division du travail, pilotage, gouvernance, participation, décentralisation, …
Question de fond	Que peut-on acheter et vendre ?	Comment dois-je/devons-nous vivre ?	Comment optimiser ? Comment rendre efficient ? Comment être exemplaire (au regard de quels critères) ? Qui doit-faire ? Montrer comment faire ?
Gouvernance			
Processus décisionnel	Hiérarchie, du haut vers le bas, bureaucratique (commande et contrôle)	Horizontal, décentralisé, du bas vers le haut, Organisation, observation et ajustement autonomes de l'usage des ressources	**Dans le discours :** Concertation et participation (impliquer les agents), décentralisé, du bas vers le haut, ajustement et adaptation. **Du point de vue opérationnel :** Hiérarchie, Centralisation, Pilotage par objectifs, Du haut vers le bas, Gouvernance éclatée et bureaucratique à travers les réseaux d'acteurs institutionnels (UE ; national et interministériel) Pilotage centralisé mais des prises de décisions et d'enjeux simultanées contradictoires parfois Organisation bureaucratique.

Eléments d'analyse	Paradigme du profit	Paradigme des communs	Politique publique d'exemplarité
Principe de décision	La majorité l'emporte	Consensus	**Dans le discours :** Concertation et consensus **Du point de vue opérationnel :** Concertation par la hiérarchie (la hiérarchie a accès à la concertation ; légitimité d'intégrer les discussions offertes par le positionnement dans l'organigramme et selon le pouvoir) Consensus limité à la hiérarchie Du haut vers le bas et application sous formes de lois et procédures formalisées
Relations sociales			
Relations de pouvoir	Centralisation et monopole	Décentralisation et collaboration	**Dans le discours :** Pouvoir est décentralisé à travers les comités de pilotage **Du point de l'opérationnel :** Centralisation Le pouvoir est détenu par la hiérarchie La mise en œuvre du pouvoir est éclaté à travers la multiplicité des acteurs institutionnels
Production des savoirs	Idéologie et valeurs entrepreneuriales incorporées à l'éducation et à la production de savoir	Pair à pair, réseaux et collaboration permettant une diversité des points de vue	En soi, le Plan administration exemplaire, le Plan ministériel administration exemplaire n'ont pas de corpus (section 3). Connaissances organisationnelles mixtes issues de différents corpus organisationnels à travers ses différents dispositifs (managérialisme – nouvelle gestion publique – modernisation et réformes, bureaucratie, post bureaucratie – démocratie, gouvernance, …) : rationaliser, mutualiser, moderniser, performance, efficience, efficacité, pilotage, coopération, participation, légitimité, objectifs, résultats, chiffres, améliorer, ..., aussi procédures, lois, réglementations, formalisme, collaborateurs, référents DD, pilotage décentralisé, …, et aussi faire mieux, exemplaire, exemple, responsabilité, …

Source : Adapté de De Rozario, Pesqueux, 2018

Ce tableau fait émerger plusieurs niveaux de discussion qui viendront nourrir notre mise à l'épreuve de nos propositions de travail. Il s'agit en l'occurrence de l'auto-organisation, de la perspective renouvelée de la gouvernance en matière de développement durable, des communs organisationnels, de la smart governance.

III. Mise à l'épreuve de nos propositions de travail

Nous abordons enfin la mise à l'épreuve de nos résultats de recherches qui porte sur l'analyse empirique et la revue de la littérature. Pour la discussion, nous mobilisons et nous inspirons des travaux de Marcel Guenoun (2009) qui offre un regard distancié non seulement par rapport à la revue de la littérature mais aussi par rapport à notre cadre empirique.

Cette section s'organise en trois temps. Dans un premier temps, les principaux idéaux-types d'organisation publique sont analysés. Nous observons une double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique qui apparaissent à travers les outils financiers et non financiers de la démarche administration exemplaire. Nos résultats portent à croire qu'à travers l'exemplarité, on assiste à un renforcement de la nouvelle gestion publique qui ne signifie pas pour autant un affaiblissement de la bureaucratie. Ce premier résultat met à l'épreuve nos deux premières propositions de travail :

- ⇒ **Première proposition : la politique publique d'exemplarité ne transforme pas l'organisation publique ; ce qui l'inscrit dans une perspective bureaucratique wébérienne ;**
- ⇒ **Deuxième proposition : la politique publique d'exemplarité transforme l'organisation publique qui tend vers une organisation publique de type firme capitaliste ; ce qui l'inscrit dans une perspective « nouvelle gestion publique ».**

Dès 2012, le Plan administration exemplaire entre dans une phase de refonte qui fait émerger un certain nombre de conclusions portant sur l'introduction des outils du privé dans le public et sur certaines dysfonctions et lourdeurs bureaucratiques. Si Crozier analyse ces dysfonctions comme relevant du cercle vicieux bureaucratique, il n'en demeure pas moins que la refonte fait émerger un certain nombre de discussions d'approches post-bureaucratiques fondées sur les critiques du plan administration exemplaire.

Dans un second temps, nous abordons la refonte du PAE comme cadre de mise en perspective de la double tendance à la bureaucratie et à la nouvelle gestion publique : La refonte du Plan administration exemplaire signifie-t-elle une débureaucratisation ? Signifie-t-elle un affaiblissement de la nouvelle gestion publique ? Signifie-t-elle une organisation publique ni bureaucratique, ni de type nouvelle gestion publique ? Le cas échéant, quel type d'organisation met-elle en perspective ?

La refonte du Plan administration exemplaire (PAE) aboutit à une évolution du PAE 2008-2014 vers le Plan ministériel administration exemplaire (PMAE) 2015-2020 qui laisse apparaitre des

tendances vers un type organisationnel ni bureaucratie au sens wébérien du terme, du moins pas totalement ; ni nouvelle gestion publique de type firme capitaliste, du moins pas totalement. Ce deuxième résultat prolonge les discussions de nos deux premières propositions de travail. Nous concluons que malgré les critiques issues de la refonte du Plan administration exemplaire, le PMAE révèle un renforcement de la nouvelle gestion publique, qui ne signifie pas non plus un affaiblissement de la bureaucratie mais son plus net accomplissement (Guillemot et Jeannot, 2013, p.3 ; De Rozario et Pesqueux, 2018). En réalité, les deux se complètent et s'auto-utilisent pour se légitimer (Guenoun, 2009). Quel type organisationnel fait émerger le PMAE ? Cette question nous conduit à notre troisième mise à l'épreuve qui cherche à identifier le type organisationnel induit par la politique publique d'exemplarité. Quelles caractéristiques de l'organisation publique met-elle en avant ? Pour les discuter, nous mobilisons la revue de la littérature. Ce troisième niveau d'analyse met en perspective notre troisième proposition de travail :

⇒ **Troisième proposition : la politique publique d'exemplarité transforme – totalement l'organisation publique et fait émerger un nouveau type d'organisation publique. Elle nous inscrit dans une perspective transformative de l'organisation publique.**

A la lumière des mises à l'épreuve, nous cherchons à savoir dans quelle mesure, le type d'organisation publique en émergence discute-t-il du renouveau du management public et à identifier, le cas échéant, ses spécificités à l'œuvre dans une organisation publique dite « exemplaire ».

1. Le Plan administration exemplaire : une double tendance à la bureaucratisation et la nouvelle gestion publique

Pour analyser la double tendance à la bureaucratisation et la nouvelle gestion publique, nous mobilisons essentiellement le corpus du Plan administration exemplaire de 2008 à 2014. Il se compose 1) de textes juridiques : lois, circulaires, circulaires en compléments, notes de services, plans d'actions ; 2) de rapports institutionnels sur le PAE : bilans Plan administration exemplaire des ministères et du commissariat général au développement durable, de rapports institutionnels au Sénat et à la cour des comptes, de rapports institutionnels des commissions de l'assemblée nationale. Ce corpus est complété par les rapports d'activités, les guides d'actions et de bonnes pratiques du CGDD relatifs au PAE.

⇒ ***1er résultat et analyse : Le PAE : Une double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique.***

L'analyse des idéaux-types bureaucratiques et « nouvelle gestion publique » montre que dans le cadre de la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable, la bureaucratie et la nouvelle gestion publique ne semblent pas se contredire ; au contraire, elles « coexistent » et « semblent se compléter » (Guenoun, 2009). Notre recherche montre le recours aux outils financiers et non financiers qui mettent à l'œuvre diverses tendances : la gestion par les résultats, la gestion par les objectifs, l'élaboration et la montée en puissance d'indicateurs de performance ou de réussite, des politiques par objectifs mais aussi un système de pilotage rationnel-légal centralisé mais élargi.

Les outils incitatifs financiers et non financiers mettent en évidence une tendance au renforcement de l'idéaltype « nouvelle gestion publique » et « bureaucratie ». En réalité, même si dans ces acceptions, la nouvelle gestion publique s'inscrit dans les courants *« bureaucritiques »*, le PAE ne semble pas remettre en cause les pratiques bureaucratiques, orientée vers le respect de la conformité juridique : normes, règles, structure du pouvoir, pilotage. Au contraire, notre recherche montre que les outils du PAE, notamment les outils financiers tels que le Fonds Etat exemplaire, semblent compléter et même mobiliser les pratiques bureaucratiques dans leur mise en œuvre ; contribuant au renforcement de la tendance à la bureaucratisation. A titre illustratif, dans le cadre de la réalisation du bilan Administration exemplaire, l'organisation hiérarchique est particulièrement mobilisée pour la remontée et le suivi des informations. Ainsi, l'exemplarité comme nouvelle gestion publique, dans le sens du contrôle et de l'évaluation, mobilise les pratiques bureaucratiques pour sa mise en œuvre. A cet effet, nous concluons comme Guenoun (2009) que « *les outils bureaucratiques traditionnels se recyclent en outil managérial ; et parallèlement « les outils managériaux sont volontairement adaptés au contexte public ».*

⇒ ***2ème résultat et analyse : Le PAE comme double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique déjà en vigueur dans les organisations publique.***

Nos recherches mettent en avant l'adaptation ou le recyclage, sous le vocable de l'exemparité en matière de développement durable, de politiques ou de programmes déjà en vigueur dans les administrations publiques et qui soulignaient déjà la double tendance à la bureaucratisation et la nouvelle gestion publique. En réalité, le PAE s'appuie sur *« des politiques qui ne sont pas nouvelles ou importées »* (Guenoun, 2009).

L'évolution du champ sémantique donne l'impression de nouveauté et offre toute leur légitimité aux politiques et aux outils relevant de l'exemplarité et présentés comme nouveaux. Mais nos recherches montrent cette tendance au recyclage ou à l'adaptation. En effet, comme nous l'observerons dans le tableau sur la refonte du PAE, la politique publique d'exemplarité ne constitue pas une rupture radicale par rapport aux dynamiques qui ont lieu dans les organisations publiques. Tout d'abord, les outils, notamment financiers du Fonds Etat Exemplaire sont déjà en vigueur dans les administrations publiques, notamment à travers les politiques de modernisation et d'achats publics. En effet, une certaine articulation est notée entre le PAE et les politiques publiques d'achats qui doivent inspirer l'exemplarité. A ce citre, une évolution vers un pilotage intéractif est observée dans le cadre du PAE. Ce pilotage intègre à la fois le comité de pilotage élargi du PAE et les réseaux de référents impliqués dans la remontée et le suivi d'informations. Ce qui dénote une évolution vers un management relationnel par *« l'implication souhaitée des agents avec une tendance vers le manager »* (Guenoun, 2009) ; le respect de la hiérarchie et des normes n'étant pas pour autant altéré.

⇒ ***3ème résultat et analyse : Absence d'innovations radicales dans le cadre du PAE par le recyclage ou l'adaptation d'outils.***

Nos recherches révèlent des outils transversaux employés pour la mise en œuvre de l'exemplarité en matière de développement durable. Il s'agit essentiellement :

- des outils qui accompagnent les politiques par objectifs, le management par résultats visés (management par objectif) ;
- des outils qui portent sur la modernisation des services administratifs ; ceux-ci s'accompagnent de guides de bonnes pratiques, de procédures de dématérialisation, de mutualisation et de rationalisation ;
- des outils qui portent sur la gestion du gaz à effet de serre ou de l'empreinte écologique ;
- des outils spécifiques qui portent sur la gestion budgétaire.

La confrontation avec les travaux empiriques, notamment ceux de Guenoun (2009) montre que ces outils qui relèvent de l'exemplarité ne semblent pas nouveaux dans les administrations publiques. Relèveraient-ils, comme le conclue Guenoun, de la *« boîte à outils »* des responsables administratifs chargés de leur déploiement dans le cadre de l'exemplarité en matière de développement durable ?

Nos recherches dénotent une tendance à la réutilisation, dans la démarche administration exemplaire, d'outils déjà en vigueur ou ayant fait leur preuve dans d'autres politiques. Et si certains outils sont issus du privé, ils semblent avoir trouvé leur place dans la démarche administration exemplaire, après avoir fait leur preuve dans d'autres politiques ou dispositifs. Nos résultats mettent en évidence une dynamique interne d'importation d'outils déjà mis en œuvre dans les organisations publiques ; que ceux-ci soient à l'origine issus du public ou du privé.

2. Une mise en perspective – critique de la double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique à travers la refonte du Plan administration exemplaire

Le commissariat général au développement durable entame en 2012, la refonte du Plan administration pour la préparation de la prochaine étape de la démarche administration exemplaire et de la loi vers la transition énergétique. Il regroupe les Responsables ministériels chargés du développement durable, sous la supervision de leur Haut fonctionnaire chargé du développement durable. Le comité de pilotage Refonte du Plan administration exemplaire reprend la structure du Comité de pilotage Etat Exemplaire (CPEE) et met en place 5 Groupes de Travail transversaux travaillant sur des thématiques spécifiques. Notre intérêt porte sur les travaux du Groupe de Travail 1 (GT1) chargé de piloter la démarche de réforme et qui regroupe essentiellement les responsables ministériels. En tant qu'ancien stagiaire, chargé de mission, j'ai pu reprendre des notes toutefois confidentielles, non diffusables. J'avais également pu interviewer des responsables ministériels dans le cadre du mémoire de master dont certains résultats ont pu être mobilisés dans la thèse. J'ai pu aussi avoir accès à des documents qui sont également confidentiels donc non exploitables et diffusables en l'état. Et toujours pour des raisons de confidentialité, j'ai rendu anonymes les noms et prénoms, les jours et lieux de réunion, la composition des personnes ainsi que les interventions. Le choix est fait de privilégier les documents accessibles qui sont aussi autant d'occasions permettant de se rendre compte de l'évolution des débats et des subtilités.

L'essentiel des sujets abordés et des propositions faites dans le cadre de la refonte du Plan administration exemplaire tournaient essentiellement autour du Fonds Etat Exemplaire, à cause, essentiellement, du fait que les outils financiers ont occupé une place prépondérante. Même si l'objectif n'était pas celui-là, la refonte du plan administration exemplaire a permis de mettre en avant la domination des logiques financières par les outils de gestion et d'optimisation des services administratifs. L'essentiel des questions qu'elle a suscitées concernaient, au-delà du bilan sur le plan administration exemplaire, la modernisation des administrations publiques. En effet, est soulignée la perte d'efficacité des services administratifs et d'efficience des outils et procédures. Un certain nombre de limites sont identifiées dans la mise en œuvre du plan administration exemplaire. La plupart est relative à une volonté politique d'exemplarité non traduite en actes au niveau ministériel. Ce décalage traduit plus spécifiquement la concomitance des orientations et le déphasage entre les décisions politiques et les réalités, voire les priorités

des administrations publiques. Les facteurs bloquants (non exhaustifs) sont de trois sortes – structurels, opérationnels et financiers. Nous les présentons dans le tableau 63.

Tableau 62 : Les facteurs bloquant du PAE comme critiques de la bureaucratie (L'essentiel des annexes sont confidentielles).

Facteurs bloquants	Particularismes	Observations
Difficultés à identifier les instances directrices		*« La hiérarchie est peu impliquée et, au cas où elle le serait, elle ne le serait qu'à la hauteur de la satisfaction des indicateurs de réussite à cause certainement des soucis de récupération du Fonds forfaitaire ».*
Cloisonnement des services	*1/ « Une communication est difficile entre les services au niveau central ».* 2/ « *Circulation difficile des informations entre les services centraux et déconcentrés ; entrainant une asymétrie d'informations et une perte de la qualité de l'information transmise entre les services centraux, régionaux et départementaux ».* 3/ « *Absence d'outils de récolte, de remontée et de suivi des informations et données ».*	1/ « *Le cloisonnement favorise le développement de la culture du secret qui rend difficile l'accès aux données ; posant ainsi la question de la transparence »* ; 2/ « *Difficulté, au niveau interministériel, de délimiter le périmètre et les responsabilités de chaque ministère (Qui doit financer quoi ? Jusqu'à quelle hauteur ? Qui doit et peut faire quoi ? Comment articuler les actions avec les plans et stratégies départementales définies par les préfets de région ».* « *Par rapport aux préfets de région, se pose la question de la légitimité surtout pour ce qui concerne les plans d'actions : Qui décide ? Qui finance? Qui sanctionne? »*
Absence, au sein des ministères, d'instance interne de réglementation et de régulation des politiques d'exemplarité		*« L'absence, en interne, de cadre réglementaire occasionne l'absence d'instance interne de contrôle et, par conséquent, d'outils de sanction ».*
Structuration de services déconcentrés		
La structuration des services ministériels et notamment des services interministériels départementaux.		*A ce niveau se posent les questions essentielles d'ordre fonctionnel et structurel : Qui coordonne ? Qui gère ? Qui auditionne ? Qui finance ou paie ? avec une accentuation de la question de la mutualisation des*

		budgets (Programme 333[61]), des dépenses de consommations, des crédits de paiements (gestion des crédits dans les agences interministérielles, crédits-métiers et crédits paiements). Ces questions posent celle de la réforme des crédits – de fonctionnement.
Structure du Fonds Etat Exemplaire		
1/ Construction des stratégies ministérielles d'exemplarité en fonction de la satisfaction des indicateurs de réussite et non l'inverse ; *2/ Généralisation des indicateurs de réussite à tous les ministères ;* *3/ Un modèle d'évaluation annuelle (bilan annuel PAE) ;* *4/ L'incertitude politique du PAE due à une forte connotation politique mais à une faible implication des politiques et des acteurs : le PAE ne constitue pas la priorité du gouvernement actuel qui n'attend pas changer sa structure actuelle malgré les différentes limites soulevées.*	Ce modèle favorise : 1/ *une lourdeur dans la rédaction et la transmission des bilans P.A.E.* ; 2/ *un effet de lassitude dans la production des bilans annuels ; la rendant contre-productive et lui donnant un effet mécanique sans projection* ; 3/ *l'émergence et le recours à des variables d'ajustements au lieu de réels outils de valorisation et de promotion de l'exemplarité telle que définie* ; 4/ *le développement d'initiatives à court terme*.	*Ici se pose la problématique du choix et des priorités dans les orientations de politique publique d'exemplarité* (thématique développée par Annie Bartoli et Hermel ; Pierre Muller).
Remarques générales : *Absence, pour la plupart des directions de service, de plan d'action à long terme du fait de la nature annuelle de votation des plans d'investissement (absence de vision globale), du cloisonnement des services (qui ne permet pas une circulation transversale des données et des informations et donc des actions coordonnées), des choix d'investissement induits par la rigueur budgétaire (LOLF : limitation des dépenses).*		

Sources : Sources : Malick NDIAYE, 2019 ; Annexes confidentielles sur la Refonte Plan administration exemplaire (CGDD)

Ces éléments identifiés comme bloquants présentés dans le tableau 64 sont constitutifs d'un ensemble d'effets (non exhaustifs) dont la plupart est imputable au système d'indicateurs de réussite initié par le Fonds Etat Exemplaire et qui ne manquent pas de rappeler ceux reprochés aux pratiques managériales privées.

61

Tableau 63 : Les critiques de la Nouvelle gestion publique et de la bureaucratie dans le PAE

Thématiques NGP et bureaucratie comme limites du PAE	Extraits de compte rendu de réunion refonte PAE
L'incitation à la concurrence entre les ministères	*« L'uniformisation des indicateurs de réussite à l'ensemble des ministères ainsi que la répartition du FEE aux ministères a entrainé une concurrence entre ces derniers »*
La négligence de la stratégie ministérielle de développement durable	*« La domination des indicateurs de réussite au détriment de la stratégie de D.D. des ministères est perceptible dans la mesure où la majeure partie des actions mises en œuvre par l'essentiel des ministères rentre dans le cadre de la satisfaction des indicateurs de réussite fixés par la circulaire annuelle. Les ministères accordent peu de visibilité à leur stratégie d'exemplarité comme contenue dans le PAE et encore moins à sa promotion ».* *« Le portage se limite bien souvent à la production du bilan PAE ; La plupart des agents ministériels ne prenant connaissance du PAE qu'au travers des réclamations faites dans le cadre de la remontée des informations nécessaires à la production de pièces justificatives à fournir au C.G.D.D. ».* *Ainsi, les indicateurs du F.E.E. font écran aux autres initiatives en matière d'exemplarité incluses dans le P.A.E. En outre, le fonds incitatif tel que défini ne permet pas de mettre en valeur, ni de récompenser les ministères qui ont mis en place un vrai pilotage de l'Etat exemplaire et qui ne se contentent pas seulement de satisfaire aux indicateurs ».* *« En réalité, les indicateurs incitent à la réalisation du « service minimum ». Pourtant, il est bien de rappeler que les indicateurs ont pour rôle de permettre de mesurer les objectifs fixés par une stratégie et non pas de bâtir une stratégie dans la mesure il ne serait pas possible de bâtir une stratégie à partir des indicateurs, ces derniers étant un moyen de mesure des actions mises en œuvre dans une stratégie ».*
La dévalorisation et/ou l'incompréhension du travail des équipes et services chargés de la mise en œuvre du PAE	*« Les services PAE sont souvent rattachés aux Pôles Achats responsables des ministères. Au sein de certains ministères, il ne subsistait pas, en tant que tel (en 2012), un statut légitime accordé aux équipes Etat exemplaire. Cet état de fait ne risquait pas d'évoluer assez rapidement dans la mesure où la hiérarchie ne prenait très souvent en considération que les indicateurs de réussite du F.E.E. (« en raison du fait qu'aucun Responsable ministériel ne veut être sanctionné devant le haut-fonctionnaire ministériel au Développement durable », un Responsable ministériel Achats). En outre, aucune action définie exemplaire (dans le sens du PAE) n'est définie en dehors de celles prescrites pour satisfaire les indicateurs de réussite. »*

Thématiques NGP et bureaucratie comme limites du PAE	Extraits de compte rendu de réunion refonte PAE
Lourdeur de la production des bilans annuels PAE :	*« Les ministères doivent fournir un bilan PAE et y adjoindre un ensemble de pièces justifiant de leur exemplarité. Cela a deux effets « pervers » : la lourdeur de la remontée des informations et le volume horaire nécessaire à la production des différentes pièces ».* *« La plupart des rédacteurs des bilans PAE, s'ils ne sont pas stagiaires, sont des agents responsables des services ou de direction qui ont peu de temps à accorder au P.A.E. et qui ont souvent des objectifs de primes qui entrainent des conflits d'intérêt avec les résultats du F.E.E. Ce qui souvent peut nuire à la qualité des informations fournies ».* Par ailleurs*, « il faut savoir qu'il existe un certain cloisonnement entre les services des ministères qui ne permettent pas d'accéder facilement aux données de certains services ».* *« La communication se fait entre chefs de service et au sein de la plus haute hiérarchie. Par ailleurs, certains agents de l'Etat n'ont pas une culture très avancée du PAE. Dans le cadre des réclamations, les équipes Etat exemplaire font souvent face à des agents qui ne comprennent pas très souvent l'information réclamée ou qui ne savent pas comment lire ou interpréter certaines données. Ce qui a pour conséquence de rendre erronées certaines informations recueillies »* Un agent chargé d'élaborer le bilan PAE de son ministère, Refonte PAE.
La dis-proportionnalité entre les indicateurs	*« La dis-proportionnalité entre les indicateurs vient du fait que tous les indicateurs ne font pas l'objet d'une évaluation chiffrée ; les ministères devant juste renseigner certains indicateurs. En illustration, l'indicateur « remise annuelle du P.A.E. » est un indicateur majeur mais n'est pas évalué au même titre que les autres. Hors, il constitue l'élément par lequel le ministère doit définir sa politique Etat exemplaire et la mettre en œuvre, au-delà des indicateurs du fonds financier. Par contre, des indicateurs comme le nombre de ramettes de papier achetées ramenées au nombre d'agents sont surévalués et les objectifs chiffrés de réduction y attenant sont de plus en plus ambitieux. Pourtant, pour ce dernier, tous les ministères sont d'accord pour reconnaitre que les efforts déjà fournis sont remarquables et certains ministères ne peuvent pas aller en delà des résultats déjà obtenus. Cet indicateur devient même improductif car diminuer encore le nombre de ramettes risque de rendre improductifs certains services des ministères alors que les enjeux ne sont pas aussi importants au regard d'autres indicateurs ».* *« En outre, le fonds incitatif ne met l'accent que sur un nombre limité d'indicateurs impertinents car constituant des plus petits dénominateurs communs entre les ministères alors que l'enjeu se situe dans les plans définis par les ministères et leur déclinaison sous forme d'actions ».*

Sources : Sources : Malick NDIAYE, 2019 ; Annexes confidentielles sur la Refonte Plan administration exemplaire (CGDD)

⇒ ***4ème résultat et analyse : Le PAE comme remise en cause de la bureaucratie et de la nouvelle gestion publique***

Les limites identifiées du PAE questionnent ce dernier comme porteur de dysfonctionnements bureaucratiques et s'inscrivent dans les réformes inspirées de la nouvelle gestion publique. Elles avaient pour but de permettre de faire face aux limites organisationnelles et structurelles des organisations publiques avec la mise en application de principes et valeurs qui structurent et formalisent l'introduction d'outils du privé dans le public suivant des *« incantations néo-managériales »* (Emilien Ruiz, p.47) qui se diffusent au travers d'acronymes telles que LOLF[62], NGP, RGPP[63], …

Les réformes permettraient de lutter contre l'inefficience des services publics suivant des approches critiques de l'organisation bureaucratiques. Avec la budgétisation, l'efficience et l'efficacité sont des éléments constitutifs du triangle de performance que les administrations publiques utilisent de plus en plus dans des processus de contractualisation des services internes en partant de la triptyque responsabilisation, incitation et sanction (ou récompense). Ce triangle utilisé dans le modèle de gestion privée permettrait d'introduire dans les administrations publiques la culture de la transparence et des résultats en remplacement de la prépondérance de la culture de la défiance. Par ailleurs, les effets remarqués durant la première période de mise en œuvre 2008 – 2014 mettent en évidence trois effets concomitants hérités des pratiques de réformes et qui structurent les réceptions du PAE et sa mise en œuvre par les ministères : le développement d'une culture de la méfiance et de la défiance occasionné par le décalage entre le discours, le cadre réglementaire contraignant et les pratiques réelles ; ce décalage entraine une déstructuration entre un objet et ses outils et une conceptualisation d'une évolution d'un environnement structurel, administratif dont la nature reste à définir.

Les différents niveaux de lecture opérationnelle de la démarche administration exemplaire et de ses effets discutent des modèles d'organisation et de leur mise en perspective dans le renouveau de la gestion des organisations publiques. Il s'agit, d'une part, de la critique des lourdeurs administratives formulées dans la refonte du plan administration exemplaire, d'autre

62 https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028
63 Révision Générale des Politiques Publiques

part, de la critique des promesses non tenues par la nouvelle gestion publique, notamment par le Fond Etat exemplaire. Qu'émerge-t-il alors ? Avant d'avancer, il est important d'analyser les tendances de la politique publique d'exemplarité à partir des critiques : S'agit-il d'une tendance vers la débureaucratisation ? S'agit-il d'un affaiblissement de la nouvelle gestion publique ? La refonte du Plan administration exemplaire donne lieu à l'élaboration de plusieurs scénarios d'évolution qui aboutissent au Plan ministériel administration exemplaire 2015-2020 qui, à terme, s'aligne sur la loi sur la transition énergétique pour une croissance verte et discute de l'évolution des outils, notamment du Fonds Etat Exemplaire. Nous les présentons dans ce qui suit.

2.1. Les scénarii d'évolution du PAE vers le PMAE pour mettre en perspectives de la double tendance à la débureaucratisation et à l'affaiblissement de la nouvelle gestion publique

Les discussions du groupe de travail 1 ont permis de faire émerger trois tendances d'évolution du PAE dont la philosophie pourrait être résumée ainsi : maintien (proposition 1), compromis (proposition 2) et « révolution » (proposition 3). Ces scénario reflètent les visions philosophiques sur la refonte du PAE, les divers échanges ayant lieu. Ils sont formulés de *« sorte à prendre en compte les éléments les plus souhaitables a priori et à garder un équilibre entre les objectifs recherchés »* (CGDD, conclusions GT1 sur la refonte du PAE – Annexes confidentielles) :

- une politique d'éco-socio-responsabilité interne des ministères qui soit bien appropriée par la hiérarchie et les agents à tout niveau, qui progresse régulièrement dans sa mise en œuvre et ses résultats, qui soit mesurable et transparente et agrégeable au niveau de l'Etat avec un *« objectif de performance ».*
- une gestion administrative de cette politique qui soit acceptable (faisabilité technique) et supportable (charge de travail et morale, adéquation des moyens) par les équipes des ministères assujettis comme par celle de la déléguée interministérielle au développement durable ; qui soit facilitée par des outils et procédure adéquats ; qui donne de la satisfaction à ceux qui l'exercent pour une pression la plus réduite possible : *« principes de bilan coût-avantage et d'adéquation objectifs / moyens ».*
- un continuum entre Administration exemplaire et Stratégie nationale de développement durable au sein des ministères c'est-à-dire de l'éco-socio-responsabilité des organisations pour leur fonctionnement interne à la responsabilité sociétale des organisations : *« objectif général de transition écologique ».* (Cf. Annexes confidentielles **:** Cadre de cohérence entre démarches de responsabilité sociétale des organisations).

⇒ ***5ème résultat et analyse. La refonte du PAE : une tendance à la débureaucratisation et à un affaiblissement de la nouvelle gestion publique ?***

L'analyse des scénarios d'évolution montre une triple tendance que nous cherchons à décortiquer.

Au-delà des observations du CGDD sur les avantages et inconvénients de chaque proposition de scénario, certains points méritent d'être soulignés afin d'analyser les différentes tendances qui se dessinent de la refonte du PAE.

⇒ ***Scénario 1 : Une préservation de la double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique***

La première proposition n'apporte que de faibles aménagements à l'actuel dispositif de bonus-malus dans le cadre du PAE. En effet, le système financier serait adossé à des indicateurs identiques pour tous les ministères, évalués chaque année par le CGDD et la redistribution du fonds Etat exemplaire reposerait sur la réussite des objectifs. Néanmoins, comme cela a été proposé par la Direction du budget, le principal changement par rapport au dispositif actuel consisterait à procéder par Loi de finance rectificative (LFR) et non plus par gel/dégel afin de mieux gérer les budgets de chaque administration. Cette méthode apporterait une plus grande souplesse à la gestion du FEE. Ce scénario permettrait de conserver un système déjà éprouvé, avec les avantages (incitation financière forte, indicateurs identiques pour toutes les administrations) et les inconvénients (cadre trop rigide avec des contraintes toujours plus importantes pour les agents, un travail de reporting important, pas de prise en compte des spécificités ministérielles) existants. Le rôle du CGDD resterait quasiment inchangé.

« Quant à la proposition, également présente dans le scénario 3, de soumettre le bilan aux instances paritaires, cela ne ferait qu'alourdir une procédure déjà conséquente en ajoutant des acteurs supplémentaires. Cette proposition a un aspect sécurisant, sans innover ni sur le fond ni sur la forme. » (Commentaire CGDD/CPEE – GT1 Refonte PAE – Annexe confidentielle).

⇒ ***Scénario 2 : Vers un compromis qui met en œuvre une approche modérée de la bureaucratisation et de la nouvelle gestion publique***

Il s'agit d'un compromis entre le scénario 1 et le scénario 3, car cette proposition vise à assouplir radicalement le dispositif actuel en intégrant des indicateurs spécifiques à chaque ministère à un socle commun à tous. Toujours dans le cadre d'un système financier de bonus/malus (avec, comme pour le scénario 1, une mécanique budgétaire différente), les administrations devraient à la fois atteindre des indicateurs communs validés en CPEE et d'autres choisis afin de refléter davantage leur propre politique de développement durable. Cette proposition a l'avantage de prendre en compte les spécificités ministérielles, qui à l'heure actuelle sont occultées au profit de valeurs collectives pas toujours faciles à intégrer. Elle offre également la possibilité de mettre en avant des actions originales, dans le cadre d'un vrai plan de développement durable ministériel, en restant dans la perspective d'un fonds redistributif.

« Cependant, le risque d'une trop grande complexité du dispositif est réel : il ne s'agirait pas de transformer ce qui existe actuellement en « usine à gaz ». Le CGDD devrait à la fois jouer son rôle de coordinateur pour les indicateurs communs et d'accompagnateur pour les indicateurs spécifiques. De plus, il y aurait beaucoup à gérer pour les acteurs (administration centrale, déconcentrée…) qui devraient répondre sur la base d'un système double, en amont et en aval du PAE (cf. audition des responsables). Ce scénario apparait comme étant le plus compliqué en termes de gestion et de suivi. Il risque d'être délicat à être intégré par les différents services ministériels qui se familiarisent petit à petit avec le PAE ». (Commentaire CGDD/CPEE – GT1 Refonte PAE – Annexe confidentielle).

⇒ ***Scénario 3 : Vers un affaiblissement de la nouvelle gestion publique et de la tendance à la bureaucratisation du PAE***

Cette dernière proposition modifie totalement le fonctionnement actuel en supprimant totalement le dispositif financier, le seul facteur de performance incitatif étant la publicité et la valorisation du plan administration exemplaire. Ainsi, chaque ministère a la tâche de définir son propre plan, ses objectifs et indicateurs de résultat, sans cadre commun et sur la base d'études chiffres. Ce système requiert une grande implication de chaque acteur (en administration centrale, déconcentrée, instances paritaires, etc.), à chaque étape du processus. Il offre une grande liberté en permettant un vrai travail de prospective à moyen et long terme, il respecte les spécificités de fonctionnement de chaque ministère et met en avant l'exemplarité plutôt que la compétitivité. De surcroît, en l'absence de sanction financière, le fait de ne pas

atteindre un indicateur chiffré pèse moins sur le budget global. Car le durcissement de certains indicateurs, sans prendre en compte les difficultés des administrations à atteindre les objectifs (par exemple, la consommation d'énergie), est d'autant plus mal vécu que des efforts ont été réalisés dans d'autres domaines.

« Mais, sans fonds incitatif, comment impliquer les différents acteurs ? En l'absence d'un cadre financier contraignant, les risques d'un désengagement sont élevés, d'autant plus que depuis la mise en place du PAE, les administrations ont dû faire des efforts non négligeables dans plusieurs domaines (l'achat de papier notamment). Et la seule publicité faite autour du rapport pourrait être insuffisante pour mobiliser les services, agents comme hiérarchie. On peut également se poser la question du rôle du CGDD dans ce nouveau dispositif. Quel accompagnement proposer ? Il faudrait que le CGDD puisse dégager du temps pour un vrai suivi de chaque ministère, d'autant plus que la méthode de travail changerait radicalement pour les équipes développement durable. Ajouter des interlocuteurs supplémentaires comme les corps d'inspections ou les instances paritaires ne pourrait qu'alourdir le processus. (Commentaire CGDD/CPEE – GT1 Refonte PAE – Annexe confidentielle).

En résumé, si la première proposition ne modifie que très peu un cadre contraignant mais sécurisant pour les services concernés, la seconde apporte une souplesse à ce système, avec toutefois le risque d'un échec de cette nouvelle méthode trop complexe. La troisième proposition révolutionne totalement le dispositif, en supprimant les indicateurs et le fonds Etat exemplaire. Cependant, le choix de ce scénario repose avant tout sur une véritable volonté politique d'exemplarité dans le domaine du développement durable.

« C'est pourquoi il pourrait être proposé dans ce cadre d'impliquer les plus hauts niveaux de hiérarchie, et plus particulièrement le ministre, dans le processus administratif. En effet, si le rapport Etat exemplaire est présenté par le ministre même, cela aurait un impact plus fort. En amont de l'élaboration du plan, un comité de pilotage devrait être installé au plus tôt, avec une obligation de résultats dans un délai contraint pour permettre l'expertise, la mise en œuvre et le suivi d'actions de développement durable. Cette instance se transformerait en comité de suivi afin d'accompagner les équipes DD ». (Commentaire CGDD/CPEE – GT1 Refonte PAE – Annexe confidentielle).

Les trois scénarios mettent en avant toutes les nuances et les difficultés de poser les débats des courants post-bureaucratiques. La question qu'il pose n'est pas tant la disparition ou l'affaiblissement des tendances bureaucratiques mais leur maitrise ou un juste équilibre à trouver. Ils ne renient pas les fondements mêmes de la politique publique d'exemplarité qui

d'ailleurs ne questionne pas l'organisation publique en tant que telle. Ils questionnent essentiellement l'exemplarité en matière de gestion budgétaire, en termes d'efficience. En ce sens, se demande-t-on les différentes orientations du PMAE en remplacement du PAE.

3. Plan ministériel administration exemplaire (PMAE). Une remise en cause de la double tendance à la bureaucratisation et à la nouvelle gestion publique ?

⇒ ***6ème résultat et analyse : Le PMAE. Une tendance à un renforcement de la « bureaucratie en réseau » comme légitimation du discours sur la transition***

Dans le PMAE, la logique d'efficacité se renforce avec la nécessité de rendre cohérents les outils, de respecter les marchés pour être durable et économe en énergie, de respecter les règles de rationalisation budgétaire et de mutualisation, d'être conforme avec les politiques de modernisation à travers les dispositifs d'e-administration et/ou de dématérialisation.

A cet effet, on peut observer l'émergence et le renforcement un ensemble de guides ou de procédures portant sur la dématérialisation, l'e-administration, la mise en place de modules de formations sur la commande publique, la professionnalisation des métiers, de dispositifs de rationalisation et de mutualisation. Comme le montrent les tableaux sur les indicateurs de performance du PMAE, la mise en place de procédures devient un des leitmotivs du comité de pilotage de l'exemplarité ; causant une re-bureaucratisation par les procédures de plus en plus nombreuses, formalisées à mesure que la politique publique d'exemplarité grandit, se publicise et gagne en légitimité. Elles ont pour effet de renforcer la *« bureaucratie des bureaux »* à travers les réseaux de parties prenantes institutionnelles qui interviennent directement ou indirectement dans le pilotage de la politique publique d'exemplarité (Cf. Schéma de pilotage élargi de la politique publique d'exemplarité). Chacune des parties prenantes communautaires, nationales, interministérielles et ministérielles nécessite des procédures juridiques et des règles formelles à des fins de contrôle. *Ce qui complexifie davantage la gouvernance de l'exemplarité par « une bureaucratie en réseau » et met en avant une bureaucratisation qui accompagne l'émergence*

et la structuration de l'organisation publique moderne dite « exemplaire ». A titre illustratif, la présence de la direction du budget de Bercy et de la Direction des achats de l'Etat (qui s'accompagnent aussi d'un ensemble d'organismes périphériques MIFA, UGAP, etc.) dans le comité de pilotage de l'exemplarité des organisations publiques est typique : les dispositifs bonus-malus et les PNAAPD tentent de transformer en règle formelle *« la limitation du budget d'investissement et de fonctionnement de chaque ministère à travers les lois de finance rectificative pour les budgets de fonctionnement de chaque ministère »* (Boudet, 2012) ; De Rozario et Pesqueux, 2018). La bureaucratisation en réseau renforce la multiplication de règles formelles à des fins de renforcement d'une *« managérialisation ».*

⇒ **7ème résultat et analyse : Le PMAE. Un renforcement de la double tendance bureaucratisation et managérialisation (de la nouvelle gestion publique).**

Pour Guenoun (2009, p.563), *« la bureaucratisation ne s'oppose pas à la managérialisation. Elle la complète et l'épouse »*.

La refonte du PAE soulevait la nécessité de réformer les services administratifs pour la mise en place de la politique publique d'exemplarité. L'analyse du PMAE montre l'émergence d'outils recyclés ou adaptés mais présentés comme des innovations nécessaires. Ceci a pour effet de renforcer l'usage de la bureaucratie à des fins managériales

A titre illustratif, la professionnalisation de la commande publique présentée comme devant permettre de « verdir les achats » alourdit les procédures des marchés publics et renforce la bureaucratisation. Toutefois, elle ne remet pas en cause la logique d'efficacité relative. Notre recherche montre l'émergence de nouvelles contraintes relatives aux outils managériaux qui accompagne la démarche administration exemplaire. Et, sous couvert d'exemplarité en matière de développement durable, deux dynamiques émergent ou se confortent : managérialisation et bureaucratisation qui se renforcent mutuellement (Guenoun, 2009, p.563). Ce que nous observons également dans les politiques de dématérialisation qui mettent en place des outils managériaux à travers lesquels managérialisation et bureaucratisation se légitiment. A titre

illustratif, la dématérialisation de la confection de passeport est présentée comme une procédure qui permet d'une part d'alléger et simplifier les procédures, d'éviter à l'usager de se déplacer ; d'autre part, de moderniser le service public. Elle a occasionné la création de Centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), plateformes de réception, de traitement des demandes de passeport. L'un des principaux défis de la gestion des CERT est de se confronter à la fois à la bureaucratisation à travers les procédures et les règles de fonctionnement internes et à la managérialisation à travers les différents outils managériaux mis en place : feuilles de route, procédures de recrutement ou d'affectation, formation des agents, recrutement de vacataires, etc. Le recensement des outils de gestion des CERT met en avant ce que Guenoun appelle de *« petites évolutions » qui se caractérisent par un renforcement des interactions internes et externes qui lient les organismes chargés du pilotage entre eux et à leur environnement, suivent une dynamique essentiellement interne au secteur public et ne remettent pas en cause sa rationalité juridique. »* (Guenoun, 2009, p.563).

IV. Les implications de nos résultats sur la transformation des organisations publiques

Nos résultats mettent en avant deux questions :

⇒ une transformation de l'organisation publique ?

⇒ un management public qui émerge ?

1. La transformation de l'organisation publique

La politique publique d'exemplarité et ses outils mettent en avant une organisation publique soumise à des changements et à des pratiques qui évoluent. Notre recherche permet de mettre en perspective les dynamiques de transformation des organisations publiques.

⇒ **8ème résultat et analyse : L'administration exemplaire. Un idéaltype d'organisation publique de type firme capitaliste**

Même si nos résultats révèlent un processus d'importation essentiellement interne et propre au service public, d'adaptation d'outils aux valeurs et contraintes des organisations publiques, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont d'inspiration « libéral ». En effet, les outils, notamment financiers portent essentiellement sur les moyens que sur les finalités et les spécificités de l'action publique. Ce que nous avons pu relever lors des échanges sur la refonte du PAE qui portent autant sur les outils de mesure, de contrôle, d'évaluation et de suivi, les moyens d'action que sur la conception non instrumentale. Les échanges se passent dans un espace de concertation dont le but est justement de négocier ces outils et leur portée. Ceci dessine une troisième lecture qui complète la lecture de Padioleau (2003) pour qui *« les outils masquent une imposition progressive de modes de raisonnement discutables mais non discutés »* (cité dans Guenoun, p.573) et de Guenoun (2009) qui souligne *« le conservatisme subtil d'acteurs jouant la carte du « plus ça change plus c'est la même chose »*(p.573) .

Les dynamiques internes de transformation ne doivent pas occulter leur émergence, leur source d'inspiration et leur cadre de construction. S'agit-il alors d'une tentative de légitimation de la réforme comme dynamique de transformation interne. En réalité, nous observons, à travers la politique publique d'exemplarité, l'émergence d'une réforme, fruit de négociation progressive à travers les procédures : organisation de la remontée d'information, redéfinition des missions, formation, renforcement des procédures ou émergence de procédures spécifiques, etc. En réalité, Pour Guenoun « *les pressions coercitive et normative s'exerçant sur les mécanismes de gestion des organisations (publiques) intercommunales sont relativement (…) centrées sur le contrôle de conformité règlementaire »* (Guenoun, p.574). Pourtant, conclue Carassus (2003) *« des initiatives volontaires vont dans le sens d'un renforcement des méthodes de contrôle interne et de la mesure de la satisfaction des indicateurs et des objectifs visés »* (cité dans Guenoun, p.574).

L'analyse des outils financiers ou non financiers sert à caractériser le système de management des organisations publiques dites « exemplaires ». Notre recherche confirme des systèmes de management basés sur :

⇒ une systématisation du contrôle et de l'évaluation ;

⇒ des dispositifs de contrôle, de mesure, de suivi et d'évaluation par indicateurs centrés sur le fonctionnement des organisations publiques, la rationalisation budgétaire, les objectifs visés de mutualisation, de dématérialisation, … Ces dispositifs dressent des systèmes de mesure d'incorporation de l'efficacité ;

⇒ des systèmes de management relationnel interne et externe à travers le pilotage de l'exemplarité qui fait apparaitre un pilotage centralisé dense, éclaté, multi-acteurs légitimant leur existence ;

⇒ une organisation de la concertation et de la participation à différentes échelles.

La confrontation à la littérature fait émerger des paradigmes post-bureaucratiques managériaux qui viennent discuter de la nature de l'organisation publique dite « exemplaire ». Les éléments mis en avant par notre analyse sont présentés dans ce qui suit.

⇒ **Un système de mesure éclaté entre les organismes de pilotage où les informations produites font l'objet de discussion entre les organismes impliqués dans le comité de pilotage Administration exemplaire**.

Au niveau des administrations publiques centrales, ce système se présente sous une forme harmonisée, uniformisée. En effet, nous avons observé que lors des comités de pilotage où se négocient les outils, ce sont essentiellement les chefs responsables qui participent, dans la mesure de leur prérogative hiérarchique. Alors que c'est lors de ces comités que sont définis et élaborés les choix stratégiques. Par exemple, au sein d'un ministère, les services des achats jouent un rôle central vu qu'ils constituent un point d'appui pour le développement, la diffusion, la collecte et la remontée des informations relatifs aux dispositifs de mesure plus généraux. Ainsi, la conception du système de mesure relève d'un système harmonisé centralisé regroupant diverses parties prenantes chargées de le piloter. Bien que les dispositifs composant le système de management de l'exemplarité soient importés des pratiques relevant d'autres politiques ou dynamiques en cours dans les organisations publiques, leur conception est centralisée. Les dispositifs de mesure sont organisés par le commissariat général au développement durable qui via le comité de pilotage Administration exemplaire, centralise les dispositifs spécifiques des organismes chargés de participer au pilotage de l'exemplarité.

⇒ **Des dimensions spécifiques du système de pilotage.**

Nous avons constaté une grande diversité des indicateurs de réussite/performance et de résultats. Nous avons également observé une attention portée aux indicateurs de mesure des activités des organisations publiques qui se matérialisent par des indicateurs relatifs à la gestion

budgétaire, à la mesure des activités par agents, à la rationalisation des moyens. Ces indicateurs incorporés systématiquement dans les tableaux de bord de l'exemplarité en matière de développement durable. Et, même s'ils se développaient dans les services opérationnels, ils se propagent désormais à l'ensemble des services administratifs en étant formalisés et devenant de plus en plus ambitieux. Ces indicateurs s'intègrent dans le système de mesure, de contrôle, d'évaluation (à travers, notamment, les bilans Plan administration exemplaire et les bilans Plan ministériel administration exemplaire) qui articule la performance des administrations publiques avec des objectifs chiffrés à atteindre et des indicateurs du Fonds Etat exemplaire.

2. La démarche administration exemplaire : un renouveau du management public ?

Nous discutons à présent les outils financiers et non financiers de l'exemplarité eu égard aux débats émergents ou identifiés sur le management public. Nous mettons en avant les implications théoriques de la politique publique d'exemplarité.

Tableau 64 : les implications de la politique publique d'exemplarité sur le renouveau du management public

Type de management public	PAE/PMAE
Downsizing	Une procédure de délégation de responsabilités (comité de pilotage élargi) ; Forte influence du management par objectifs et des procédures de coordination
Excellence	Réseau d'acteurs institutionnels composant le pilotage centralisé de l'excellence ; Dispositifs de gestion des ressources humaines et des activités des agents (PAE/PMAE et Programme d'action publique 2022)
Orientation services publics	Dispositifs de mesure de la satisfaction des usagers Absence de dispositifs participatifs ; Attention diffuse pour la qualité et le niveau de service offert Les spécificités des services publics proclamés, notamment dans la refonte du PAE et le PMAE Démarche qualité en voie de généralisation dans les organisations Les spécificités des services publics valorisées mais mises sur un pied d'égalité avec le modèle de l'entreprise
Participation, concertation : corpus émergents	Construction de la confiance dans les services publics dont le cadre est offert par l'exemplarité ; Place laissée aux dispositifs de concertation, de participation, de démocratie (mais respect de la conformité juridique, des règles, des procédures) ; Organisation de la concertation à travers les comités de pilotage ministériels mais des mécanismes de contrôle hiérarchique ;
Egalitarisme	La régulation par la profession reconnue (notamment, la fonction achats) et recours à l'expertise ; La dimension hiérarchique demeure

Fatalisme	Méfiance envers les dispositifs exprimés lors de la refonte du PAE ; mais ils réapparaissent dans le PMAE ; Conscience des effets pervers des outils ; mais argument non suffisant pour ne pas en développer
NGP	Orientation client ; rémunération à la performance (notamment de la hiérarchie) ; Systématisation de mesures de contrôle, de suivi et de l'évaluation ; (Mise en perspective dans le cadre du programme Plan d'action 2022)
Bureaucratie	Pilotage centralisé ; Bureaucratie en réseau ; Normes, règles et procédures ; Conformité juridique ;

Source : Adapté de Guenoun (2009)

Pour discuter de ces implications, nous partons du programme d'Action publique 2022 qui vise, à terme, à mettre en place une organisation publique orientée vers la modernisation.

Encadré n°2 : « Action publique 2022 en France » :

Une configuration d'une administration publique post-nouvelle gestion publique :

1) **Un nouveau contrat social avec les agents publics :** la transformation de l'action publique ne pourra pas se faire sans redonner sens et confiance à celles et ceux qui font vivre le service public au quotidien.
2) **Lancement de la concertation sur quatre chantiers de transformation, pour refonder les engagements réciproques entre les agents publics et l'Etat :**
   - un dialogue social plus fluide et recentré sur les enjeux majeurs ;
   - une rémunération plus individualisée ;
   - un accompagnement renforcé en matière d'évolution de carrière ;
   - un élargissement du recours au contrat pour donner plus de souplesse dans les recrutements.
3) **Mesures relatives à la haute fonction publique, pour en renforcer l'efficacité et l'exemplarité (plus de libertés et de responsabilités pour les managers publics) :** Les managers publics, dont l'implication et la responsabilisation sont déterminantes pour la réussite de la transformation publique, doivent disposer des leviers nécessaires à l'exercice de leurs missions :
   - passer d'une culture de contrôle a priori à une logique de responsabilisation a posteriori ;
   - donner plus de souplesse pour les employeurs publics dans leurs recrutements, afin que ceux-ci puissent mieux répondre à leurs besoins ;
   - offrir plus de liberté, d'initiative et de responsabilité pour les managers de terrain, en rendant cette fonction plus attractive ;
   - expérimenter des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre le ministère chargé du Budget et certains gestionnaires ;
   - garantir aux structures une réelle autonomie de gestion budgétaire dans l'allocation de leurs ressources de fonctionnement ;
   - développer dans les grandes administrations à réseau les modes de pilotage et d'animation valorisant la capacité d'initiative des échelons territoriaux.
4) **Renforcer la transparence sur l'efficacité et la qualité des services publics en relation avec les usagers :** l'objectif du Gouvernement est d'instaurer une transparence sur la qualité du service rendu par les administrations afin de valoriser l'engagement professionnel des agents publics et de cibler, au plus près des réalités du terrain, les actions d'amélioration.

Toutes les administrations en relation avec les usagers publieront, à horizon 2020, des indicateurs de résultats et de qualité de service, notamment de satisfaction usagers. Les usagers auront la possibilité d'exprimer leur avis, ce qui contribuera à restaurer la confiance des citoyens envers l'administration, à améliorer la qualité des services rendus aux usagers.

5) **"Franceconnect" : accélérer la transformation numérique des administrations de la France :**
   - Le Gouvernement se donne pour objectif au 1er janvier 2022 de rendre la totalité de ses services publics accessibles en ligne, y compris via un téléphone mobile. En parallèle, des moyens spécifiques seront déployés afin d'accompagner les citoyens les plus éloignés des outils numériques.
6) **Offrir de nouveaux services en ligne pour les citoyens :** par exemple
   - Les demandes de CMU-C/ACS, qui concernent respectivement 5,5 et 1,5 millions de personnes, seront simplifiées et accessibles en ligne au plus tard le 31 décembre 2018 ;
   - Les formalités de rentrée scolaire pourront être réalisées en ligne. Dès la rentrée scolaire 2018, les demandes de bourses de lycée sur critères sociaux pourront être réalisées grâce à un outil numérique et une application permettant de mettre en œuvre le principe « Dites-le nous une fois » ;
   - L'aide juridictionnelle, qui fait l'objet de 1,1 million de demandes par an, sera accessible en ligne dans une version simplifiée au plus tard le 31 décembre 2019. Elle sera numérisée de bout en bout, de la demande initiale à l'instruction et l'attribution, pour les justiciables comme pour les auxiliaires de justice ;
   - Les demandes de permis de construire et les démarches d'urbanisme, ainsi que leur instruction par les communes, seront progressivement accessibles en ligne puis dans leur totalité le 31 décembre 2021 ;
   - Le dépôt des demandes de permis de construire sera accessible en ligne en novembre 2018. L'État accompagnera les collectivités territoriales dans ce projet.
7) **Simplifier la vie des entreprises et alléger les formalités administratives**
8) **Accompagner la transformation des administrations :**
   - Aucune transformation ambitieuse ne peut réussir sans investissement pour concevoir et développer les nouveaux modes de faire et accompagner le changement. C'est pour cela que le Gouvernement a décidé — au titre du Grand plan d'investissement annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2017 — de mettre en place un Fonds pour la transformation de l'action publique, doté de 700 millions d'euros sur cinq ans, dont 200 M€ d'autorisations d'engagement en 2018.
   - **Les services numériques concernent** la dématérialisation de procédures, l'automatisation de tâches récurrentes, intelligence artificielle, la mise en place de centres de services partagés, de nouvelles organisations physiques des lieux de travail, etc) et des projets innovants en matière de pratiques RH ou de rémunérations des agents.

Source : https://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/action-publique-2022

Différents modèles de management publics s'observent de cette mise en perspective de la démarche administration exemplaire.

⇒ **L'orientation service public**

L'orientation de service public est déclamée notamment dans les politiques portant sur le Plan d'action publique 2022. Elle est mise en avant, notamment dans les politiques de dématérialisation, de modernisation vers une administration électronique afin d'être au service des publics. Elle concerne essentiellement l'amélioration des services offerts. Les nouvelles

orientations impliquent de placer l'efficacité au cœur de la politique publique, sous arbitrage du développement durable. Dans les corpus discursifs, c'est la légitimité même du service public qui est en jeu. Comment se concrétise ces initiatives ? se demande-t-on car dans le schéma relationnel de l'exemplarité, l'usager devenu client puis usager ne transparait pas. Les orientations qui émergent misent notamment sur l'appréciation de critiques externes en interne, c'est-à-dire impliquer l'agent avec qui *« on discute, on informe, on partage des informations, on se concerte »* (Guenoun, 2009, p.588) afin de mettre en évidence l'évolution des comportements et des pratiques internes. Cette approche dénote, toutefois, d'après Guenoun, une dissonance entre les perceptions internes et externes. L'engagement liée à l'exemplarité, s'appuierait de plus en plus sur la conscience professionnelle de l'agent en se référant aux valeurs du métier (Guenoun, p.589). L'exemplarité introduirait alors un nouveau lien circulaire avec l'agent considéré comme bon gestionnaire des services publics pour rendre service aux usagers et assurer la sauvegarde du service public (Guenoun, p.589). Elle dessine, par conséquent, ce lien circulaire entre la conscience professionnelle individuelle de l'agent dit « exemplaire » et le maintien de finalités publiques (Guenoun, 2009). Alors pour Emery et Martin (2008), *« il est intéressant de constater que les compétences mises en valeur ne coïncident ni avec la logique managérialiste, ni avec la logique du service public traditionnel, mais plutôt avec les valeurs de professionnalité »* (p.572 ; cité dans Guenoun, p.589).

⇒ **Une opposition public/privé ?**

Notre recherche montre diverses nuances concernant la politique publique d'exemplarité : recours intensif aux outils du public, recyclage d'outils du privé issus de politique déjà en vigueur ou ayant fait leur preuve, constitution d'une structure hiérarchisée malgré les instances de concertation exemplaire et le respect des normes juridiques. Le clivage public/privé est en réalité moins marqué ou « moins radical » ; les deux se nourrissent mutuellement. Dans les nouvelles perspectives, il s'agit de mobiliser les principes de la bureaucratie afin de rendre *« visible l'efficacité des organisations publiques ».* Il ne s'agit pas, en l'état, d'un retour à la gestion bureaucratique au sens wébérien, mais une « nouvelle gouvernance de l'exemplarité (en termes d'efficacité, de performance) par l'exemplarité (respect des normes, des procédures) dont se servent les organisations publiques ». Ce qui rapproche l'organisation publique dite « exemplaire » du *« modèle de l'excellence »* (Guenoun, 2009, p.83), *« tout en invoquant plus modérément des éléments inspirés du modèle du downsizing et de l'orientation de service public »* (Guenoun, 2009, p.591). Dans quelle mesure, l'organisation publique dite

« exemplaire » se rapproche-t-elle du modèle de l'excellence et porte une culture organisationnelle ?

⇒ **L'excellence et la culture organisationnelle. Mise en perspective par le programme d'action publique 2022**

Le lien entre l'exemplarité et l'excellence se construit dans les politiques de gestion des agents par le biais de la modernisation, de l'administration électronique. Il s'agit, en l'occurrence, du déploiement et de la généralisation d'une démarche électronique – qualité. En tant qu'instance chargée de la modernisation des pratiques administratives, elles tiennent un rôle important dans la conception et la mise en œuvre d'outils de gestion transversaux. Elles sont chargées d'initier la plupart des dispositifs transversaux dans les organisations, de diriger la réflexion sur les finalités de l'action collective relative, de donner un contenu concret au processus d'élaboration des objectifs, des actions et des résultats. *« Ce rôle central dévolu aux ressources humaines dans la conduite de la transformation de l'administration électronique, dématérialisée est une des caractéristiques centrales du modèle de l'excellence »*[64]. De ce rôle central découlent une multiplicité de dispositifs, visant à la fois à organiser la coopération entre agents et à donner du sens commun à l'action des agents par le décloisonnement des services, la mise en place d'outils de communication interne (intranet, extranet ministériel et interministériel), la formation au e-management, le comité de pilotage ministériel élargi, le réseau de référents régionaux et départementaux, l'explicitation du contenu de la culture organisationnelle de l'organisation (par les charte de déontologie, les journées développement durable, journées d'intégration des nouveaux agents et des cérémonies annuelles de promotion organisées par le magazine en ligne « Acteurs publics »). Par ces dispositifs, est ressentie la nécessité de réaffirmer des valeurs et des principes de service public ; et, même les outils du privé sont mobilisés. De fait, l'affirmation de l'orientation de service public des organisations publiques émergentes se fait par les outils de gestion recyclés, adaptés, inspirés d'autres univers ou dynamiques de référence.

64 https://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/20_07_2018_12_52_59Rapport_CAP22.pdf

⇒ ***9ème résultat et analyse : Diverses sources d'inspiration***

L'organisation publique exemplaire puise dans les modèles d'orientation de service public (par la mise en avant des spécificités de service public, une multiplicité de dispositif d'écoute et de mesure de la satisfaction « des usagers », la mise en place de démarche qualité comme le montre l'Action publique 2022), du downsizing (par la technique de management par les objectifs et de la NGP (l'orientation client et la valorisation du modèle entrepreneurial). Divers éléments en cours de mise en application renforcent certains traits qui portent sur la rémunération à la performance qui se renforce dans le cadre du programme d'Action publique 2022.

Quels sont les implications théoriques de ces résultats ?

⇒ **10ème résultat : diverses implications théoriques**

⇒ **L'assouplissement de la dualité public/privé** :

A ce stade de nos recherches, nous observons un lien circulaire entre *« public/privé maintenu »*. Ce lien dessine, selon Guenoun, deux pôles opposant les valeurs traditionnelles du service public et les valeurs inspirées de l'entreprise privée entre lesquels se structurent les organisations publiques. Et si les deux extrêmes se rapprochent dans certains contextes, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent des répères pour les acteurs en situations. Deux questions se posent dès lors : le lien circulaire de légitimation de l'un par rapport à l'autre et la légitimation de l'un par rapport à l'autre. En somme « Qui sert ou se sert de l'autre ? ». Nous observons, à travers les débats, un renouvellement continu de la légitimation de l'un par l'illégitimité de l'autre. En effet, si les outils rendent fine la distance qui séparent les deux pôles, l'un pouvant être imbriqués dans l'autre, il n'en demeure pas moins que leur opposition nourrit les discours de positionnement des acteurs (anti-nouvelle gestion publique et pro-nouvelle gestion publique). En ce sens, deux lectures s'offrent et constituent le socle des discours de légitimation du modèle de management des organisations publiques : les postures critiques anti-anti-bureaucratique décrites par Van de Walle, (2004) (cité dans Guenou) anti-nouvelle gestion publique, la posture anti-bureaucratique pro-nouvelle gestion publique. Ces deux postures renouvellent sans cesse ce clivage davantage idéologique et philosophique qu'opérationnel. Ainsi, il s'agirait plus de faire face à des positionnements idéologiques, souvent à la fois

endogènes et exogènes que de questionnements sur le sens même de l'organisation publique émergente. En tout état de cause, pour Emery et Martin (2008), ce clivage *« ne rend pas compte de la complexité des situations dans les organisations publiques »* (cité dans Guenoun, 2009). En outre, dit Guenoun, *« dans les deux cas, les modèles de management sont composites, ce qui confronte les agents à des messages contradictoires et à la gestion d'injonctions paradoxales »* (p.594). Les principes qui portent sur l'exemplarité et tournent autour du management des organisations publiques nourrissent, en outre, les débats sur l'essence même des organisations publiques, sur l'évolution des pratiques managériales et de l'action publique durable, supposée exemplaire. Pour autant, pouvons-nous parler du renforcement ou de l'affaiblissement de l'un ou de l'autre pôle ?

⇒ **Une tendance vers un renforcement ou un affaiblissement de la double tendance bureaucratie-nouvelle gestion publique ?**

Si nos recherches ont mis en évidence des outils centrés autant sur la bureaucratie que sur la nouvelle gestion publique, tous les principes de l'un ou l'autre ne sont pas observés dans la politique publique d'exemplarité. La composition du comité de pilotage de la politique publique d'exemplarité constitue un signal fort sur les orientations stratégiques de l'exemplarité en matière de développement durable dans un sens ou dans un autre. Les outils incitatifs financiers et non financier de l'exemplarité des organisations publiques révèlent des principes de la nouvelle gestion publique qu'on retrouve dans les politiques. Ces outils sont autocentrés sur la rationalisation et la maitrise des dépenses budgétaires des administrations publiques par le contrôle des activités des agents. L'évolution du Fonds Etat Exemplaire désormais soumis au Lois de finance rectificative entraine un accroissement du contrôle et de l'inscription de la politique publique d'exemplarité dans des principes de la LOLF, notamment ceux liés à la transparence vis-à-vis de l'opinion publique et à l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques. Ce qui accentue et durcit les règles de contrôle financier. Ceci suffit-il pour conclure à davantage d'imprégnation des principes de la nouvelle gestion publique au management des organisations publiques ? La réponse s'avère plus complexe qu'elle n'y parait. Le programme d'action 2022 permettrait d'offrir quelques éléments de réponse mettant en avant les points suivants :

⇒ la rémunération à la performance et plus individualisée (contrairement à l'alignement sur l'ancienneté et le poste occupé) ;

⇒ l'appréciation individuelle des carrières des agents (contrairement au respect de la règle liée à l'ancienneté) qui aboutit à un accompagnement renforcé en matière d'évolution de carrière ;

⇒ l'évolution des processus de recrutement qui aboutit à un élargissement du recours au contrat pour donner plus de souplesse dans les recrutements, contrairement au processus de recrutement universel sur voie de concours ;

⇒ la gestion de la qualité et l'amélioration de la qualité du service public, etc..

Ces points (non exhaustifs) aboutissent à un renforcement de la logique de la nouvelle gestion publique. Elles ne signifient toutefois pas un affaiblissement de la bureaucratie car d'une part, toutes les dispositions de la nouvelle gestion publique ne se retrouvent pas dans les nouvelles orientations ; d'autre part, les dispositions bureaucratiques se renforcent justement pour servir de base fondatrice à la mise en œuvre d'outils de la nouvelle gestion publique. En ce sens, Bourguignon, Saulpic et Zarlowski (2006) concluent que *« pour le cas français, les outils de la NGP peuvent cohabiter avec les principes Néo-wébériens (bureaucratique) comme fondement de l'action publique »* (cité dans Guenoun, 2009). C'est à la lumière de ce constat, *« imprégné d'une pluralité de principes »* (Guenoun, p.597) que doivent être appréciés les systèmes de management induits par l'exemplarité dans les organisations publiques qui se marquent par leur nature incomplète et l'avènement des multiples manières de valorisation des actions mises en œuvre, comme le conclue Guenoun. Mais à ce stade, la recherche s'arrête sur le constat de l'hybridation et de la complexification de décrypter les organisations publiques modernes post-bureaucratiques, dites exemplaires de « surcroit ». Pour Thévenot et Boltanski (1991), cela se justifie par le fait que *« différents mondes peuvent coexister au sein d'une organisation et que cette coexistence suppose des conflits et des constructions d'accords »* (cité dans Guenoun, 2009).

Un prolongement de notre recherche à l'aune de cette grille d'analyse consisterait à poursuivre sur une analyse approfondie du programme d'action 2022 qui offriraient un ensemble de pistes de réorientation, d'une part, du management des organisations publiques et de l'organisation publique, d'autre part, de l'évolution, à terme, de la politique publique d'exemplarité vers la responsabilité sociale des organisations publiques. Les résultats de la recherche montrent que les dispositifs et les outils mis en œuvre dans les organisations publiques dans le cadre de l'exemplarité n'aboutissent pas seulement à une mise en œuvre de la NGP. L'étude empirique montre également que les outils sont principalement importés du secteur public où ils sont déjà

employés. Une attitude critique est observée dans la refonte du PAE et consiste à ne pas croire que les outils conduisent directement au respect des promesses de performance. La critique ne rejette cependant pas les outils. Il y'aurait, selon Guenoun (2009), une forme de *« pragmatisme des agents qui vont chercher dans la boite à outils managériale ce qui leur semble positif en termes de valeur ou d'efficacité, mais sans désavouer toutes les caractéristiques du « service public » (p.596)*. En ce sens, les responsables ministériels observés lors de la refonte du PAE et dans le comité de pilotage Administration exemplaire, développent des stratégies d'appropriation des outils. D'ailleurs, ils participent, en quelque sorte, à leur recyclage à défaut de leur conception. La recherche montre également que l'exemplarité repose sur un système de management tout autant centralisé même si elle s'inspire de divers modèles de management public. La nouvelle gestion publique a autant d'influence que le modèle bureaucratique wébérien, préfigurant une hybridation cognitif et pratique.

⇒ **Les résultats de la mise à l'épreuve**

Notre recherche montre que la politique publique d'exemplarité transforme d'une part, l'organisation publique qui tend vers un modèle *« hybride »* ni totalement bureaucratie, ni totalement nouvelle gestion publique, avec une tendance des deux idéaux à coexister et à se compléter.

⇒ **Les Propositions de travail 1 et 2 :** la politique publique d'exemplarité ne transforme pas l'organisation publique, ; ce qui l'inscrit dans une perspective bureaucratique wébérienne ne saurait être confirmée dans la mesure où la mise en œuvre opérationnelle s'accompagne d'outils financiers et non financiers qui ne renforcent, ni n'affaiblissent l'un ou l'autre idéaltype d'organisation publique. Il s'agit d'un mixte entre les deux où l'un s'appuie sur l'autre pour se renforcer. A titre illustratif, les pratiques managériales s'appuient sur le respect des normes, des procédures pour se mettre en place, notamment à travers les outils de contrôle, de suivi, de mesure, d'évaluation.

⇒ **La proposition de travail 3 :** la politique publique d'exemplarité transforme l'organisation publique ; donc émerge autre chose qu'il faut spécifier est mise en avant ; mais elle ne signifie pas l'affaiblissement de la bureaucratie et de la nouvelle gestion publique. A l'inverse, il s'agit d'un mixte entre les deux mais pas que. En effet, la nouvelle organisation publique semble puiser dans d'autres modèles, notamment à travers certaines dimensions relatives à la gouvernance, aux communs organisationnels au sens d'Ostrom.

On ne saurait mettre en perspective l'organisation publique émergente et le renouveau du management public avec l'extension du développement durable sans revenir et mettre en perspective les lectures sur les enjeux qui le structurent et qui sont identifiés dans les corpus théoriques et conceptuels de l'exemplarité. Si les lectures post-NGP du PMAE offrent diverses lectures sur la nature hybride de l'organisation publique et du management public dans un contexte post-bureaucratique moderne, celle-ci sont d'autant exacerbées par les enjeux qui se posent en termes de gouvernance. Comme mise en perspective, les questions tournent autour de la nouvelle gouvernance publique qui questionne autant la gouvernance du développement durable et de l'exemplarité que celle des organisations publiques. Trois dimensions émergent et structurent nos futurs débats :

⇒ l'autogestion ou l'auto-organisation qui émergent avec l'évocation de la concertation exemplaire comme outil pour intégrer l'agent et déstructurer le pouvoir jugé rigide et inefficace (nous retrouvons les éléments du débat classique sur la bureaucratie et la nouvelle gestion publique) ;

⇒ l'évolution vers la responsabilité sociétale des organisations publiques à l'horizon 2020 encadrée par le nouveau programme d'Action publique 2022 ;

⇒ le renouveau du renouveau de la gestion des organisations publiques posant la question des perspectives émergentes.

Ces dimensions posent les cadres de ce modèle d'organisation publique « exemplaire » hybride ni bureaucratie, ni NGP, confronté à un ensemble de paradigmes, soumis à des enjeux multiples tels que mis en évidence notre analyse. Elles mettent en perspective nos recherches futures.

Conclusion générale

Nous avons souhaité étudier la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable, montrer ses implications sur les organisations publiques et identifier les différentes discussions qu'elle fait émerger aussi bien du point de vue de l'organisation publique que de leur gestion dans un contexte post-bureaucratique. Nous avons souhaité également décrypter l'exemplarité pour voir autant ce qu'elle revêt, représente ou dissimule. Notre recherche a révélé différents niveaux d'analyse conceptuel, théorique et empirique qui sont autant d'apports, d'implications, de limites de la thèse. La discussion autour de la notion d'exemplarité permet de présenter progressivement les apports ainsi que les limites et les perspectives.

1. Les apports théoriques, conceptuels et méthodologiques

L'exemplarité est mobilisée pour reconstituer la base fondatrice de la rhétorique de la responsabilité des acteurs politiques ou publics en matière de développement durable. Si cette responsabilité est encadrée juridiquement et institutionnellement par les engagements juridiques internationaux, elle trouve sa substance et ses fondations philosophiques, voire idéologiques dans diverses rhétoriques – de crises écologiques, économiques, sociales et politiques. L'intérêt de notre recherche est de mettre en lumière ses rhétoriques qui se construisent et se légitiment en évoquant, tout comme pour la responsabilité, le devoir d'exemplarité. Notre revue de la littérature et la mise en tension que nous avons effectuée avec les corpus représentatifs de ces typologies d'exemplarité ont permis de dégager quatre lectures de l'exemplarité : comme outil de construction d'un soi collectif dans un contexte de crise, comme qualificatif qui permet de donner corps aux différentes perceptions de ce soi-collectif, comme objet politique, public et social légitimant les différentes positions et comme innovation pour justifier et caractériser les transformations sociales profondes, contextes du moment. Ceci constitue un premier apport théorique et conceptuel de la thèse.

Le deuxième apport théorique réside dans l'analyse conjointe de deux notions complexes à délimiter : l'exemplarité et le développement durable complexes. L'intérêt porte sur la mise à jour des différents fondements philosophiques du développement durable, grâce à un travail de veille scientifique sur les diverses sources contribuant à la construction du corpus juridique de la gouvernance du développement durable. Nous avons mis en lumière différents niveaux de tension qui mettent en perspective, d'une part, la construction conceptuelle progressive de la notion de développement durable ; d'autre part, sa gouvernance. Si pour le premier point, nous avons montré des tensions qui portent sur l'émergence de nouvelles parties prenantes, sur

l'évolution des sources de pression et surtout sur le niveau de portage, notre recherche aboutit, pour le deuxième point, à la mise en perspective des nouvelles pistes de réorientations de la gouvernance du développement durable.

Le troisième apport théorique et conceptuel réside dans l'élaboration d'une revue de la littérature approfondie sur les notions d'exemplarité et ses rhétoriques. Elle a permis d'identifier les différentes rhétoriques de l'exemplarité en matière de développement durable et les manières dont celles-ci participent à la construction de son corpus.

Ces quatre premiers apports fondent le cinquième apport qui émerge de l'analyse de contenus de l'exemplarité. Il s'agit de l'instrumentation de cette dernière par le développement durable comme objet politique, public et social qui lui permet, à défaut de conceptualisation, de construire et légitimer son contenu. Ces apports aboutissent à confronter le développement durable par rapport à ses propres insuffisances conceptuelles ou théoriques marquées dans les organisations publiques.

Le sixième apport théorique concerne l'analyse des corpus de l'exemplarité qui aboutit à l'identification de ses outils que nous avons analysés dans le contexte des organisations publiques. L'étude empirique de ces outils montre leur diversité malgré leur imbrication commune sous le vocable « exemplarité en matière de développement durable ». Réduction de l'empreinte écologique, réduction des émissions de gaz à effet de serre, maîtrise des consommations d'eau, d'électricité, de papier, performance énergétique, parité hommes-femmes, recrutement de personnes handicapées et de personnes exclues ou éloignées de l'emploi, etc., font leur entrée dans les organisations publiques ou sont recyclés, sous le vocable *Exemplarité en matière de développement durable*. Ils côtoient, désormais, d'autres dispositifs et d'autres outils déjà en vigueur dans les organisations publiques et portant sur la maîtrise des dépenses publiques, la rationalisation des dépenses et la mutualisation de moyens, même si leur champ sémantique a évolué. Notre analyse révèle des outils financiers et non financiers relevant de champ sémantique et de dispositif aussi large que varié. Elle met ainsi en lumière les différents paradoxes, d'une part, du développement durable ; d'autre part des outils de gestion des organisations publiques. S'il existe beaucoup de travaux sur les outils, notre recherche met à jour et en perspective ces travaux, sous le corolaire de l'exemplarité. Elle permet d'observer les outils, leur recyclage ou adaptation selon les enjeux et les politiques en vigueur. Notre recherche porte un regard distancié sur le développement durable dans les administrations publiques, sa mise en œuvre pratique et ses outils.

L'analyse des outils permet aussi d'identifier les divers types d'organisation publique et de management public dont ils sont porteurs. Elle fait émerger deux questions portant, d'une part, sur l'émergence de modèles d'organisation publiques modernes dans un contexte de développement durable, légitimés par l'exemplarité comme constitutive de la responsabilité des organisations publiques en matière de développement durable ; d'autre part, sur la construction et le recyclage d'outils de gestion. Dans cette dynamique, elle nous amène à nous poser la question de savoir le type d'organisation publique qu'induit la politique publique d'exemplarité en matière de développement durable. Ce questionnement a nécessité, grâce à une revue de la littérature, la mise à jour des courants d'analyse de l'organisation publique.

Notre recherche est partie du constat que l'organisation publique est confrontée à une exigence de responsabilité en matière de développement durable qui se traduit, en contexte français, par la démarche Administration exemplaire. Celle-ci mobilisant des outils aussi divers que variés, la recherche s'est attelé à en saisir les substances pour voir son contenu et analyser ses implications. L'analyse de contenus et des idéaux-types d'organisations publiques ont permis de comprendre les contenus de l'exemplarité et de reconstituer les principales logiques à l'œuvre dans les organisations publiques.

Sur le plan méthodologique, notre recherche a mobilisé diverses méthodes d'analyse pour saisir le contenu de l'exemplarité, comprendre ses implications sur les organisations publiques. Ces méthodes ont porté sur trois points : une revue de la littérature approfondie et croisée qui fait émerger divers corpus et aboutit à une veille scientifique ; une analyse de contenus de l'exemplarité qui aboutit à l'identification de diverses rhétoriques et à la conceptualisation de l'exemplarité et de l'exemplarité en matière de développement durable ; l'analyse des idéaux-types d'organisation publique induits par l'exemplarité qui a nécessité la mobilisation et l'application de la méthode de l'idéaltype, connue de la sociologie mais peu employée en sciences de gestion et en management public. Ce qui constitue le principal apport méthodologique de la thèse. En effet, nous avons mis en place une approche transversale pour analyser conjointement divers objets théoriques : l'organisation publique, l'exemplarité, le développement durable.

Ainsi, l'originalité porte sur la mobilisation conjointe de l'analyse de contenus et de la méthode de l'idéaltype wébérien pour l'analyse des dynamiques de transformation des organisations publiques sous le prisme du développement durable. Cela a consisté à aller au-delà des sous-entendus ou de ce qui est peut être compris comme des acquis théoriques, conceptuels et d'en analyser les fondements et les différentes nuances. Cette approche permet d'identifier les outils,

d'en saisir le sens réel et les motivations ; la mobilisation d'un ensemble de corpus hétéroclites permet justement cette analyse en profondeur et de saisir les influences des outils sur les dynamiques de transformations des organisations publiques et donc leur implication.

2. Les implications

A ce stade de notre recherche, deux principales implications managériales semblent se profiler. Elles portent essentiellement sur la mise à jour de la diversité des outils de l'exemplarité davantage focalisés sur ceux financiers et l'amélioration du niveau d'implication des agents, notamment des services déconcentrés régionaux et départementaux.

En raison de la diversité des politiques et des dispositifs relatifs, des organismes impliqués dans le pilotage de l'exemplarité et du phénomène de recyclage ou d'importation interne d'outils, il est très difficile de voir ce qui relève exclusivement de l'exemplarité en matière de développement durable. Cette imbrication rend d'autant plus difficile la définition d'objectifs qui permettrait une réelle intégration du développement durable dans les organisations publiques. Dès lors, il semble important de bien la circonscrire. Ce travail est d'autant plus important que l'exemplarité semble vouloir porter les valeurs de service public. Il s'agit alors de l'inscrire dans l'organisation publique qui ne saurait se faire sans un réel travail de construction et de cadrage. L'idée n'est pas d'en faire un outil de mesure, d'évaluation des activités des organisations publiques mais de l'inscrire dans une réelle démarche de mise en perspective par rapport au contexte des organisations publiques, leur environnement structurant. La délimitation de la responsabilité des organisations publiques en matière de développement durable devient alors une priorité qui doit provenir d'une démarche inclusive, qui intègre les finalités des organisations publiques, leurs valeurs et l'essence d'une responsabilité sociétale. Il s'agit de proposer, in fine, la mise en cohérence des valeurs et des principes des organisations publiques et ceux du développement durable. Les organisations publiques tendent vers le programme d'action publique 2022 qui renforce l'intégration d'outil du privé dans le public à travers des politiques portant sur le recrutement (contrats libres, recrutements compétences), la rémunération (elle ne dépend plus que du niveau et de l'ancienneté mais de performance et de compétences), la gestion des carrières, et l'efficacité du service public. Ces transformations de l'administration publique se justifient par des évolutions nécessaires vers la responsabilité sociétales des organisations publiques et leur modernisation. Si l'exemplarité ne semble pas remise en cause, elle risque de renforcer ces tendances qui

l'éloigneraient de l'essence d'un service public. La réflexion doit tendre vers davantage d'intégration des aspects spécifiquement publics et durables dans les nouveaux référentiels ou dispositifs proposés. L'intégration serait plus efficace si elle intègre les agents à toutes les étapes. Les espaces de conception telle que configurés actuellement réunit essentiellement les responsables ministériels. L'idée est de construire des outils mixtes prenant en compte l'essentiel des spécificités propres à chaque enjeu : ils peuvent, à titre illustratif, porter sur des valeurs communes telles que la transparence, le renforcement de la concertation (la démarche administration en fait référence mais cette concertation exemplaire a souvent une portée limitée, notamment au niveau des administrations centrales). Ce point nous permet d'aborder la seconde implication managériale qui porte sur une meilleure intégration des services déconcentrés régionaux et départementaux dans la démarche administration exemplaire. Nous avons pu constater que les agents de ces services sont généralement mobilisés pour la collecte, la remontée et le suivi des données pour la réalisation de bilan Administration exemplaire. S'il peut paraître difficile de mettre en place ces instances locales, l'élaboration d'outils permettraient de mieux saisir les problématiques locales. Un déphasage peut être constaté entre les urgences locales et les priorités nationales. L'exemplarité serait l'occasion de réaffirmer les valeurs de services publics et une meilleure cohérence entre les outils et les objectifs en matière de développement durable. Cela nécessite une véritable impulsion des autorités ministérielles dans la définition de stratégie ministérielle de développement durable qui intégrerait différentes échelles d'appréciation. Il s'agit aussi de mieux intégrer le réseau des référents « développement durable » déjà existant dans les dispositifs de sorte à créer des relais au niveau régional et départemental. Ce réseau a aussi un autre rôle de servir de zone tampon entre les prérogatives ministérielles et celles des préfets de région ou de département concernant le financement des projets ou d'initiatives portant sur le développement durable. Leur capacité de mobilisation peut être valorisée via un système de référentiels renforcé qui permettrait d'intégrer la variété des enjeux du service public local et de proposer ce que Guenoun (2009) appelle *« une offre appropriée à chaque niveau et domaine »*. L'exemplarité offrirait l'occasion de réfléchir ou de repenser le service public local éloigné des niveaux de décision des politiques publiques liées au développement durable mais très proche des usagers. L'idée est de faire émerger, à travers la politique publique d'exemplarité, des *« branches services publics »* (Guenoun, 2009) qui permettent une intégration des thématiques majeures selon les localités. Notre recherche a montré que l'exemplarité concerne pour le moment la réalisation de bilan sur les activités des agents mais ne portent pas sur l'agent lui-même. Cet outil offrira l'occasion de

réfléchir dans le sens de son intégration au cœur des politiques publiques en matière de développement durable.

3. Les limites de la thèse.

Les limites de la thèse concernent essentiellement la délimitation de notre niveau d'analyse qui porte sur les administrations publiques centrales. Ce choix se justifie par deux raisons : la première est la nature hétéroclite des parties prenantes impliquées dans le pilotage de l'exemplarité qui ne nous permet pas de les observer et de les rencontrer toutes. Cette démarche aurait permis de saisir l'exemplarité dans sa globalité et de saisir les différences de perception des parties prenantes selon leur lien avec l'exemplarité et leur rôle. Ce choix n'était pas possible en raison du temps qui nous est imparti pour la thèse. La deuxième limite porte sur le choix de ne pas intégrer les services déconcentrés régionaux et départementaux pour des raisons logistiques. Le choix est fait de prolonger nos futures recherches à ces niveaux.

4. Perspectives

Nous abordons, enfin, les perspectives futures qui portent, notamment sur l'élargissement du niveau d'analyse vers les collectivités territoriales, les établissements publics d'Etat ainsi que les services déconcentrés régionaux et départementaux afin d'analyser, d'une part, les mises en œuvre et typologies d'exemplarité ainsi que leurs implications à un niveau plus bas. Il s'agit en outre, d'observer les dynamiques territoriales en matière d'exemplarité et de développement ainsi que les modèles d'organisation publique qui y émergent, indépendamment des cadres communautaires et nationaux. Confirmeront-ils nos résultats de recherche ou mettront-ils en évidence d'autres typologies ou conceptualisations de l'exemplarité, et in fine d'organisations publiques ? Les résultats viendront enrichir le cadre conceptuel de l'exemplarité et du développement durable dans les organisations publiques et élargir la base scientifique de la compréhension de l'exemplarité comme une typologie de gouvernance du développement durable ou courant philosophique post-bureaucratique ; participant à l'enrichissement des connaissances sur la compréhension de l'organisation publique moderne post-bureaucratique. Ce sera l'occasion d'analyser en profondeur et de mettre en perspective à d'autres niveaux d'observation, l'hypothèse émergente d'une organisation publique *hybride* ni totalement bureaucratique, ni totalement de type firme capitaliste mais un type qui met en avant l'essentiel des enjeux auxquels se confronte l'organisation publique.

Bibliographie

« Contre les changements climatiques », crisp | « courrier hebdomadaire du crisp », 2004/33 n° 1858-1859 | pages 5 à 61, issn 0008-9664 [Ca 1361 d'apr. Lar. Lang. fr.] ; 1573 [éd.] 274.

Agence Européenne pour l'Environnement, (1997), « Les accords environnementaux – L'efficacité environnementale ». Problèmes environnementaux série 3, vol. 1 et 2, Copenhague.

Aggeri, F. (2005). L'environnement en quête de théories. Natures Sciences Sociétés, 13(2), 138–141.

Aggeri, F. (2014). Qu'est-ce qu'un dispositif stratégique ? Le Libellio d'AEGIS, 10(1), 47–64.

Albrow, M. (1970). Bureaucracy. Macmillan International Higher Education.

Allard-Poesi, F. (2003). Coder les données. Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative, 245-290.

Alphandéry, P. et Fortier, A. (2013). Les données sur la nature entre rationalisation et passion. Revue du MAUSS, (2), 202-220.

Amar A. et berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites, Revue du RECEMAP, Décembre 2007.

ANGENO, M. T., MALAMOUD, C. T., POLANYI, K., & DUMONT, L. P. (1983). La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps. *Bibliothèque des sciences humaines*.

Angot, J. et milano, P. (2014). « Comment lier concepts et données ? », in Thiétard et coll., Méthodes de recherche en management. 4ème édition. DUNOD

Arnsperger C., Van Parijs P., (2003), Ethique économique et sociale, Repères, La Découverte.

Aucoin P. (1990), « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, Pendulum », Governance, Vol. 3, n° 2, pp.115–37.

Aucoin, P. (1997). The design of public organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. Canadian Public Administration, 40(2), 290-306.

Aurez, V., et Georgeault, L. (2016). Les indicateurs de l'économie circulaire en Chine. Revue de l'OFCE, (1), 127-160.

Avenier, M. J. (2011). Les paradigmes épistémologiques constructivistes : post-modernisme ou pragmatisme ? Management Avenir, (3), 372-391.

Avenier, M. J., & Gavard-Perret, M. L. (2012). Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique. In Méthodologie de la recherche. Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion. (pp. 11–62).

Avenier, M.-J., & Thomas, C. (2015). Finding one's way around various methodological guidelines for doing rigorous case studies: A comparison of four epistemological frameworks. Systèmes d'Information et Management (Vol. 20). http://doi.org/http://dx.doi.org/10.9876/sim.v20i1.632

Ayache, M., & Dumez, H. (2011). Le codage dans la recherche qualitative une nouvelle perspective?. *Le libellio d'Aegis*, *7*(2-Eté), 33-46.

Ayache, M., & Dumez, H. (2011). Réflexions en forme de réponses: à propos du codage dans la recherche qualitative. *Le Libellio d'Aegis*, *7*(3-Automne), 29-34.

Aykut, S. (2017). La “gouvernance incantatoire”. L’accord de Paris et les nouvelles formes de gouvernance globale. La pensée écologique, 1(1). https://lapenseeecologique.com/la-gouvernance-incantatoire-laccord-de-paris-et-les-nouvelles-formes-de-gouvernance-globale/

Aykut, S. C. et Evrard, A. (2017). Une transition pour que rien ne change ? Changement institutionnel et dépendance au sentier dans les « transitions énergétiques » en Allemagne et en France. Revue internationale de politique comparée, 24(1), 17-49.

Bacache-Beauvallet, M. (2016). 4. Management public et logique de gestion dans l’administration: quel bilan?. *Regards croises sur l'economie*, (1), 62-72.

Bachelard, G., Bachelard, G., Bachelard, G., & Bachelard, G. (1934). Le nouvel esprit scientifique (p. 42). Paris : Presses universitaires de France.

Barone, S., Mayaux, P. L., & Guerrin, J. (2018). Introduction. Que fait le New Public Management aux politiques environnementales?. *Pôle Sud*, (1), 5-25.

Barouch, G. (2010). La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics: une difficile transition. Politiques et management public, 27(2), 109-128.

Barraqué, B., & Theys, J. (1998). *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération, 1971-1995* (p. 391). Editions Recherches.

Bartoli, A. et al. (2011). « Vers un management public éthique et performant », Revue française d'administration publique, 2011/4 n° 140, p. 629-639.

Bartoli, A. et Blatrix, C. (2015**).** « Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action », DUNOD, 4ème Edition, 2015, p.23

Bartoli, A., Brenkert, G., & Hermel, P. (2011). Les défis éthiques de la recherche académique: le cas de la france et des états-unis. Revue francaise d'administration publique, (4), 659-675.

Bartoli, A., Keramidas, O., Larat, F., & Mazouz, B. (2011). Vers un management public éthique et performant. Revue française d'administration publique, (4), 629-639.

Baumard, P., & Ibert, J. (1999). La gestion des sources de données. Chapitre IX in: RA Thiétart.

Beaumais O., (2002), Économie de l'environnement : méthodes et débats, La documentation française, rapport pour le Commissariat Général du Plan.

Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). Rethinking governance: The centrality of the state in modern society. Cambridge University Press.

Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). The governance of public affairs. Journal of Public Affairs: An International Journal, 9(2), 149-159.

Belvaux, E., & Rabearisoa, A. (2006, June). Valorisation économique, exploitation raisonnée, utilisation durable et transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés de base : quelle compatibilité. In Communication au colloque « Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement–du local au mondial » Université de Versaille St Quentin en Yvelines, France (pp. 26-28).

Benz, A., & Papadopoulos, I. (Eds.). (2006). *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*. Routledge.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). The social construction of reality. Penguin Group, 249. http://doi.org/10.2307/323448

Berns, T. (2011). L'efficacité comme norme. Dissensus, Dossier : Efficacité : normes et savoirs, N° 4 (avril 2011). http://popups.ulg.ac.be/2031-4981/index.php?id=727.;

Bezes P. (2009). Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2009), Paris, Presses Universitaires de France.

Bezes P., Chiapello E., Desmarez P. (2016). « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », Sociologie du travail, vol. 58, n° 4.

Bezes, P. (2014). Administration, in Laurie Boussaguet et al., Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4e éd.), p. 38-48.

Bezes, P. et Musselin, C. (2015). Chapitre 5 / Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ?, in Laurie Boussaguet et al., Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015 (), p. 125-152.

Blanc, Y. (2015). Patrick Le Galès, Nadège Vezinat, L'ÉTAT RECOMPOSÉ. *Revue Projet*, (3), 92-92.

Blandin, P. (2012). L'adaptabilité durable, une nouvelle éthique. *Vraiment durable*, (1), 13-32.

Blatrix C. (2016), « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale », Revue française d'administration publique, n° 157.

Blau, P. M. The Dynamics of Bureaucracy (Chicago 1955). BlauThe Dynamics of Bureaucracy1955.

Blaug, M. (1982). Another look at the labour reduction problem in Marx. In Classical and Marxian Political Economy (pp. 188-202). Palgrave Macmillan, London.

Blomsma, F., & Brennan, G. (2017). The emergence of circular economy: A new framing around prolonging resource productivity. *Journal of Industrial Ecology*, *21*(3), 603-614.

Boidin B., Zuindeau B., (2006), « Socio-économie de l'environnement et du développement durable : état des lieux et perspectives », Mondes en Développement, vol. 34, n°3, pp.7-37.

Bonelli L., Pelletier W. (2010), L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse, Paris, La Découverte.

Bonnaud L., Lascoumes P., (2015), « Quelle administration pour le développement durable ? », Revue juridique de l'environnement 1/2015, Vol. 40, pp.9-12.

Börkey P., Glachant M., (1999), « Les accords négociés : une analyse de leur efficacité, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement », (http://www.cerna.ensmp.fr/).

Börkey, P., & Lévêque, F. (2000). Voluntary approaches for environmental protection in the European Union–a survey. European Environment, 10(1), 35-54.

Bossy, T., & Evrard, A. (2010). Communauté épistémique. *Dictionnaire des politiques publiques*, *3*, 140-147.

Bouckaert G. (1995). « Charters as Frameworks for Awarding Quality : the Belgian, British and French Experience », in : Hill (H.) et Klages (H.) (eds.), Trend in Public Sector Renewal, Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 58, Peter Lang, Francfort, p. 185-200.

Bouckaert, G. (2003**).** La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?. Revue française d'administration publique 2003/1 (no105-106), p. 39-54. DOI 10.3917/rfap.105.0039

Bouckaert, G. (2003). La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?. Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 39-54.

Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (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), 329-343.

Boudet J.-F. (2012). La gestion publique au prisme du développement durable : l'« administration exemplaire ». Politiques et management public Vol 28/4 | 2011. http://pmp.revues.org/4502

BOUDET, J.-F. (2007). Les propriétés publiques et la comptabilité publique, dans « Réflexions sur le Code général de la propriété de la personne publique » (Ed. S. GUERARD), Litec, coll. Colloques & Débats, Paris, 49-60.

Bouleau G., Deuffic P. (2016), « Qu'y a-t-il de politique dans les indicateurs écologiques ? », VertigO, vol. 16, n° 2.

Bouquiaux, L. (2011). De la déraisonnable efficacité des modèles. *Dissensus*.

Bourassa, M., Philion, R., & Chevalier, J. (2007). L'analyse de construits, une co-construction de groupe. Éducation et francophonie, 35(2), 78-116.

Bourgault, J. (2006). Les réformes budgétaires de type managérial: observations chez quelques précurseurs. *Revue française d'administration publique*, (1), 69-83.

Bourguignon, A., Saulpic, O., & Zarlowski, P. (2006). Management Accounting Change in the Public Sector: A French Case Study and a New Institutionalist Perspective. ESSEC.

Boussaguet et al., Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4e éd.), p. 140-147.

Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2014). *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Presses de Sciences po.

Boutdon, Fouchet et Lopez (2012). Cas de management public. Ed. EMS (Editions Management de sociétés).

Boutillier S., (2003), « Les économistes et l'écologie, enseignements historiques », Innovations, vol. 2, n° 18, pp.139-165.

BOUVIER, A. (2007). Crises politiques, crises et anti-crises rhétoriques, Questions de communication [En ligne], 12 | 2007, mis en ligne le 06 avril 2012, consulté le 15 octobre 2012. URL : http://questionsdecommunication.revues.org/2319

Brechet, J. P., & Desreumaux, A. (1998). Le thème de la valeur en sciences de gestion: représentations et paradoxes. Actes des XIVèmes Journées nationales des IAE, 27-526.

Breton, P. (2007). Incompétences rhétoriques, incompétences démocratiques. *Questions de communication*, (12), 77-88.

Brisset, N. (2015). Les institutions comme objets émergents. *Revue économique*, *66*(3), 615-644.

Bruno I., Didier E. (2013), Benchmarking. L'État sous pression statistique, Paris, La Découverte.

Bryman, A. (1999). Leadership in organizations. *Managing organizations: Current issues*, 26-42.

Buchanan J., Tullock G., (1962), The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1975). Polluters' profits and political response: Direct controls versus taxes. The American Economic Review, 65(1), 139-147.

Buclet, N. (2015). Essai d'écologie territoriale: l'exemple d'Aussois en Savoie.

Bureau D., (2005), « Economie des instruments de protection de l'environnement », Revue française d'économie, vol. 19, n° 4, p.83-110.

Burell, G., & Morgan, G. (1979). Sociological paradigms and organisational analysis. Elements of the sociology of corporate life.

Burrell, G., & Morgan, G. (2006). Sociological paradigms and organizational analysis. Aldershot, Gower.

Cabanes, A. (2004). Essai sur la Gouvernance publique. Paris, Gualino.

Caillosse, J., Caillosse, J., & Hardy, J. (2000). *Droit et modernisation administrative*. La Documentation française.

Cantillon, G. (2010). L'achat public durable, un outil au service de l'Etat régulateur. *Revue francaise d'administration publique*, (2), 335-350.

Chamberlin, T. C. (1965). The method of multiple working hypotheses. *Science*, 754-759.

Charreire-Petit et Durieux, (2014). , in Thietart, R. A. (2014). Méthodes de recherche en management. *Paris, Dunod*.

Charreire, S., & Huault, I. (2002). Cohérence épistémologique : les recherches constructivistes françaises en management" revisitées". Paris Dauphine University.

Chauvey, J. N., Naro, G., & Seignour, A. (2015). Rhétorique et mythe de la Performance Globale L'analyse des discours de la Global Reporting Initiative. Critical Perspectives on Accounting, 33, 79-91.

Chevalier, G. (2009). *Eléments de management public: le management public par la qualité*. Afnor.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. Public Performance & Management Review, 28(4), 487-511.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2008). Le NMP et au-delà : structure, culture et démographie. Revue internationale des sciences administratives, 74(1), 7-26.

Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2007). Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth. Routledge.

Christian, G. (2001). Gérer l'exemplarité en (re) mettant l'histoire à jour: les saints, les héros et les victimes. *Saints, sainteté et martyre. La fabrication de l'exemplarité, Neuchâtel/Paris, Éditions de l'Institut d'ethnologie, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme*, 121-132.

Clegg, S., & Courpasson, D. (2004). Political hybrids: Tocquevillean views on project organizations. Journal of management studies, 41(4), 525-547.

Coenen-Huther, J. (2003). Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique. *Revue française de sociologie*, *44*(3), 531-547.

Coenen-Huther, J. (2003). Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique. *Revue française de sociologie*, *44*(3), 531-547.

Comte, A., & Littré, E. (1868). Principes de Philosophie positive (J.B. Baill).

Coriat, B. (2015). Le retour des communs : & la crise de l'idéologie propriétaire. Éditions Les Liens qui libèrent.

Coriat, B. (2016). Communs fonciers, communs intellectuels. Comment définir un commun ? », in B. Coriat, (Ed.), Le retour des communs – La crise de l'idéologie propriétaire, LLL, Paris, pp. 29-50

Coriat, B., & Weinstein, O. (1995). Les nouvelles théories de l'entreprise (pp. 55-56). Paris: Librairie générale française.

Côté, L., & Mazouz, B. (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*. Ecole nationale d'administration publique.

Courpasson, D., & Clegg, S. (2006). Dissolving the iron cages? Tocqueville, Michels, bureaucracy and the perpetuation of elite power. Organization, 13(3), 319-343.

Crozier, M. (1963). Le phénomène bureautique.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). L'acteur et le système.

Crozier, M., & Thoenig, J. C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France. Revue française de sociologie, 3-32.

D'Aveni, R. A., & MacMillan, I. C. (1990). Crisis and the content of managerial communications: A study of the focus of attention of top managers in surviving and failing firms. Administrative science quarterly, 634-657.

David, A. (1998). Outils de gestion et dynamique du changement. Revue Française de Gestion, n° 120, septembre-octobre, pp. 44-59.

David, A. (2001), « La recherche intervention, cadre général pour la recherche en science de gestion ? », in

David, A. (2005), « Sciences de gestion : éléments d'épistémologie et de méthodologie de la recherche », Intervention au séminaire IONIS, 5 février.

David, A. et hatchuel, A. (2007). Des connaissances actionnables aux théories universelles en sciences de gestion. Communication à la XVIème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montréal, 6-9 Juin 2007.

David, A., Laufer, R. et Hatchuel, A. (2001). Les Nouvelles Fondations des Sciences de Gestion. Vuibert/FNEGE, Paris.

De Rozario, P., & Pesqueux, Y. (2018). Théorie des organisations. Pearson.

Demailly, D., & Novel, A. S. (2014). Économie du partage: enjeux et opportunités pour la transition écologique. *Studies*, *3*(14), 1-32.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). The new public service: An approach to reform. International Review of Public Administration, 8(1), 3-10.

Denis, S. M. (2014). Expertise. Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 266-274.

Dépelteau, F. (2000). Le sujet de la recherche. F. Dépelteau, La démarche d'une recherche en sciences humaines, 97-125.

Dieudonne, A.C. (2018). L'influence du droit international des changements climatiques sur le droit européen de l'environnement. Droit. Université de Limoges.

Donier, V. (2006). Les lois du service public: entre tradition et modernité. Revue française de droit administratif

Dougherty, D., & Bowman, E. H. (1995). The effects of organizational downsizing on product innovation. California Management Review, 37(4), 28-44.

Douglas, M. (2004). Comment pensent les institutions. La Découverte / Poche - Paris.

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy: A RAND Corporation research study*. Waveland Press.

Drouin JM., (1993), L'écologie et son histoire, Réinventer la nature, coll. Champ, Flammarion.

Dubois, V. (2009). L'action publique : http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/80/38/DOC/L_action_publique.doc

Dumez, H. (2011). Qu'est-ce que la recherche qualitative?. *Le Libellio d'Aegis*, *7*(4-Hiver), 47-58.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. Public money & management, 14(3), 9-16.

Dunsire, A. (1995). Administrative theory in the 1980s: a viewpoint. *Public administration*, *73*(1), 17-40.

Dupuy, F., & Thoenig, J. C. (1985). *L'administration en miettes*. Fayard.

Eisenhardt, K. M. (1989). Making fast strategic decisions in high-velocity environments. *Academy of Management journal*, *32*(3), 543-576.

Emery, Y. (2009). Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique. *La revue de l'innovation*, *14*(3), 1-24.

Emery, Y. (2013). Nouvelles politiques et processus de gestion publique des ressources humaines. *A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & VF (Eds.), Manuel d'administration publique suisse*, 481-500.

Emery, Y., & Giauque, D. (2001). Nouvelle gestion publique, contrats de prestations et mécanismes d'incitations financières. Pratiques et problèmes rencontrés en Suisse. *Revue Internationale de sciences administratives*, *67*(1), 171-194.

Emery, Y., & Giauque, D. (2003). *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIe siècle*. PPUR presses polytechniques.

Emery, Y., & Giauque, D. (2005). Paradoxes de la gestion publique. L'Harmattan, 2005, 251 pages.

Emery, Y., & Giauque, D. (2005). Paradoxes de la gestion publique.

Emery, Y., & Martin, N. (2008). Quelle identité d'agent public aujourd'hui?. *Revue française d'administration publique*, (3), 559-578.

Evan W. M., Freeman E. R, (1990), « Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation », The Journal of Behavioral Economics, vol. 19, n° 4, pp. 337-359.

Excellence environnementale : http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-excellence-environnementale-s.html?var_mode=calcul

Faucheux S., Nicolaï I., (1998), « Les firmes face au développement soutenable : changement technologique et gouvernance au sein de la dynamique industrielle », La revue industrielle, vol. 83, n° 83, pp.127-146.

Faucheux, S., & Noël, J. F. (1995). Économie de l'environnement et des ressources naturelles. In *Collection U*. Armand Colin Paris.

Ferlie, E. (1996). The New Public Management in action. Oxford University Press.

Ferlie, E., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford University Press, USA.

Fitoussi JP., Eloi L., (2008), La nouvelle écologie politique. Economie et développement humain, Ed du Seuil.

FOUILLEUX, E. (2015). Chapitre 12 / Au-delà des États en action... La fabrique des politiques publiques globales, in Laurie Boussaguet et al., Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », p. 287-318.

François-Xavier, M. (2011). La nouvelle gouvernance de l'État social en France dans une perspective internationale. Informations sociales, (5), 11-22.

Froger G., (1997). Éléments pour une théorie institutionnaliste des ressources naturelles et de l'environnement. Économies et Sociétés, vol. 35, n° 4, Série Développement, croissance et progrès, pp. 147-169.

Froger G., Calvo-Mendieta I., Petit O., Vivien F.-D., (2016), « Qu'est-ce que l'économie écologique ? », L'économie politique, n° 69, pp.8-23.

Froger, G. (2006). Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable. *Mondes en développement*, (4), 11-28.

Froger, G. (2009). Diversité des politiques de développement durable: temporalités et durabilités en conflit à Madagascar, au Mali et au Mexique.

Froger, G. (Ed.). (2010). *Tourisme durable dans les Suds?* (Vol. 11). Peter Lang.

Galbraith, C., & Schendel, D. (1983). An empirical analysis of strategy types. *Strategic Management Journal*, *4*(2), 153-173.

Gangloff, F. (2009, May). Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle. La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit » May 2009, Strasbourg, France.

Gaujard, C. (2008). Vers un nouvel idéaltype organisationnel: une application de la méthode wébérienne aux start-up actuelles. *Innovations*, (1), 163-182.

Gefen, E. B. A. (2016). *Littérature et exemplarité*. Presses universitaires de Rennes.

Giauque, D. (2003). La bureaucratie libérale. Paris, L'Harmattan.

Giauque, D., & Emery, Y. (2002). Modernisation du secteur public et gestion par les résultats : possibilités et paradoxes. Revue Economique et Sociale, 2002, pages 213-221.

Giauque, D., & Emery, Y. (2008). *Repenser la gestion publique : bilan et perspectives en Suisse* (Vol. 51). Collection le savoir suisse.

Gibert, P. (2004). Le management public. *CAHIERS FRANCAIS-PARIS-*, 58-63.

Giordano, C. (2001). Gérer l'exemplarité en (re) mettant l'histoire à jour: les saint, les héros et les victimes. Saints, sainteté et martyre. La fabrication de l" exemplarité, Editions de l'Institut d'ethnologie, Neuchâtel, Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris.

Glaser, B. G. (1978). Strauss (1967): The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. *London: Wiedenfeld and Nicholson*, *81*, 86.

Godard O., (2004), « La pensée économique face à la question de l'environnement », Cahiers du laboratoire d'économétrie de l'Ecole polytechnique, n° 2004-025.

Godard O., (2005), « Le développement-durable, une chimère, une mystification ? », Mouvements, vol. 4, no 41, pp.14-23

Gouldner, A. W. (1954). Patterns of industrial bureaucracy.

Grolleau, G., Mzoughi, N., & Thiébaut, L. (2004). Les instruments volontaires. *Revue internationale de droit économique*, *18*(4), 461-481.

Groupe de Recherche en Poétique Historique et Comparée, in « Littérature et exemplarité depuis Cervantès », sous la direction d'Emmanuel Bouju, Alexandre Gefen, Guiomar Hautcoeur et Marielle Macé, ed. Groupe Terférences-Presses Universitaires de Rennes, 2007.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, *4*(1), 1-25.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, *2*(163-194), 105.

Guenoun, M. (2009). Filemanagement de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales. Doctorat en sciences de gestion, Aix-Marseille: Université Paul-Cézanne Aix–Marseille III.

Guillemot, D., & Jeannot, G. (2013). Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé. *Revue française de sociologie*, *54*(1), 83-110.

H. Willke, Smart Governance, Governing the Global Knowledge Society, Chicago University Press, 2007

Halpern C. (2012), « L'écologie est-elle une variable d'ajustement ? L'environnement et le développement durable sous la présidence de Nicolas Sarkozy », in de Maillard J., Surel Y. (dir.), Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy, Paris, Presses de Sciences Po.

Halpern, C., & Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres. *Revue française de science politique*, *61*(1), 51-78.

Hamaide, B., Faucheux, S., Neve, M., & O'Connor, M. (2012). Croissance et environnement: la pensée et les faits. *Reflets et perspectives de la vie économique*, *51*(4), 9-24.

Hart, S. L., & Milstein, M. B. (2003). Creating sustainable value. *Academy of Management Perspectives*, *17*(2), 56-67,

Hatchuel, A. (2005). 3. Pour une épistémologie de l'action. L'expérience des sciences de gestion. In Philippe Lorino et Al., Entre Connaissance et Organisation : L'activité

Collective, La Découverte « Recherches », (1), 72–92. http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2

Hautcoeur et Marielle Macé, ed. Groupe Terférences-Presses Universitaires de Rennes, 2007, p.28)

Hayek, F. V. (1935). The Nature and History of the Economic Problem. *F. Von Hayek, Op. Cit.(1940)."Socialist Calculation: The Competitive 'Solution'"*. *Economica*, *7*, 125-49.

Heckscher, C., & Donnellon, A. (Eds.). (1994). *The post-bureaucratic organization: New perspectives on organizational change*. SAGE Publications, Incorporated.

Hennis, W. (1996). *La problématique de Max Weber*. Presses universitaire de France.

Hibou, B. (2012). La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale. Paris, La Découverte.

Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2009). *Public management: A three-dimensional approach*. Washington, DC: CQ Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, *69*(1), 3-19

Hood, C. (1995). The 'new public management' in the 1980s : Variations on a theme. Accounting, Organizations and Society, vol. 20, n° 2-3.

Hood, C. (2011). The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government. Princeton, Princeton University Press.

Huberman, M., & Miles, M. B. (2002). The qualitative researcher's companion. Sage.

Hudon, P. A., & Mazouz, B. (2014). Le management public entre «tensions de gouvernance publique» et «obligation de résultats»: Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique. Gestion et management public, 3(4), 7-22.

Hughes O. (2012), Public Management and Administration : An Introduction, New York, Palgrave Macmillan.

Huron, D., & Spindler, J. (2008). Le Management public en mutation (No. hal-00493541).

IFEN, (2006), L'environnement en France. Institut Français de l'environnement, Orléans.

Iribarne, P. (2008). La haute performance publique : Comment piloter et évaluer les performances des administrations publiques. AFNOR Editions.

Jeanmart, G. (2011). L'efficacité de l'exemple (2). *Dissensus*. : https://popups.uliege.be:443/2031-4981/index.php?id=1100.

Jobert, B. (2003). Le mythe de la gouvernance dépolitisée, in Favre P., Schemeil Y., Hayward J. (dir.), Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca, Paris, Presses de Sciences Po.

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. FeniXX.

Joumard, R. (2011). *Durable?*, Aude Lauby. Ifsttar, pp.292, 2011, Les collections de l'INRETS / Recherches.

Kahn, R. (2015). La conception européenne du développement durable : volontariste, optimiste et marchéiste. *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°33, Hiver.

Keeling, C. D., & Whorf, T. P. (2004). Atmospheric CO2 concentrations derived from flask air samples at sites in the SIO network. *Trends: a compendium of data on Global Change*.

Kehrès, J. M. (2001). *Sade et la rhétorique de l'exemplarité* (Vol. 64). Honoré Champion.

Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values1. *International Review of Administrative Sciences*, *66*(1), 91-104.

Kernaghan, K., Borins, S. F., & Marson, D. B. (2000). *The new public organization* (Vol. 24). Institute of Public Administration of Canada.

Khün, T. (1983). La structure des révolutions scientifiques. Colección Champs.

Koenig, G. (1993). *Management stratégique: vision, manœuvres et tactiques*. Nathan.

La Broise, P. D. (2011). Signes d'un management public en voie d'accomplissement: une approche socio-sémiotique de l'université française en mutation. *Communication et organisation*, (39), 137-150.

Lacasse, F. (2003). Réformer ou recentrer le secteur public : dynamiques et prévisions. Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 25-37.

Lacroix, V., & Zaccaï, E. (2010). Quarante ans de politique environnementale en France: évolutions, avancées, constante. *Revue française d'administration publique*, (2), 205-232.

Lambert, A., & Migaud, D. (2006). La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): levier de la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, (1), 11-14.

Langley, A. et Denis, J.-L. (2006). Neglected Dimensions of Organizational Change: Towards a Situated View, in R. Lines, I. G. Stensaker et A. Langley (dir.), New Perspectives on Organizational Change and Learning, Bergen, Fagbokforlaget, p. 136-161. L'article a été traduit et adapté. Il est tiré d'un ouvrage anglais : Action 21 : Chapitre 4 : lien: http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/action4.htm

Lapassade, G. Bureaucratie, bureaucratisme, bureaucratisation. *dans Arguments*, *1*.

Larrère, C., & Larrère, R. (Eds.). (1997). *La crise environnementale: Paris (France), 13-15 janvier 1994* (Vol. 80). Editions Quae.

Lascoumes, P. (1994). L'éco-pouvoir Environnements et politiques, édité par L. découverte. *Paris, 318p*.

Lascoumes, P. (1999). *Instituer l'environnement: vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*. Editions L'Harmattan.

Lascoumes, P. (2004). La Gouvernementalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, (13-14).

Lascoumes, P. (2018). *Action publique et environnement:«Que sais-je?» n° 3968*. Presses universitaires de France.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, *61*(1), 5-22.

Lascoumes, P., Bonnaud, L., Le Bourhis, J. P., & Martinais, E. (2014). *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*. France (Presses universitaires de)

Latake, P. T., Pawar, P., & Ranveer, A. C. (2015). The greenhouse effect and its impacts on environment. *International Journal of Innovative Research and Creative Technology*, *1*(3), 333-337.

Latouche, S. (2006). *Le pari de la décroissance*. Fayard.

Laufer, R. (2008). Où est passé le management public? Incertitude, institutions et risques majeurs. *Politiques et management public*, *26*(3), 25-48.

Laufer, R., & Burlaud, A. (1980). *Management public*.

Laufer, R., Hatchuel, A., & David, A. (2012). Les nouvelles fondations des sciences de gestion: éléments d'épistémologie de la recherche en management (No. hal-01635115).

Lautman, J. (1965, April). «Le phénomène bureaucratique» 1. In *Annales. Histoire, Sciences Sociales* (Vol. 20, No. 2, pp. 347-354). Cambridge University Press.

Lazarsfeld, P. F., & Barton, A. H. (1951). Qualitative measurement in the social sciences. *The Policy Sciences*.

Le Galès, P. (2004). Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne. *Gouverner par les instruments. Paris*, 237-272.

Le Galès, P. (2015). Les approches françaises des politiques publiques au temps de Pierre Muller.

Le Galès, P., & Scott, A. J. (2008). Une révolution bureaucratique britannique?. *Revue française de sociologie*, *49*(2), 301-330.

Le Moigne, J. L. (2011). From Jean Piaget to Ernst von Glasersfeld: An Epistemological Itinerary in Review. *Constructivist Foundations*, *6*(2).

Leca, J. (2012). L'état entre politics, policies et polity. *Gouvernement et action publique*, (1), 59-82.

Leca, J. (2014). État, in Laurie Boussaguet et al., Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », (4e éd.), p. 231-247.

Lemaire, A., & de Bodman, F. Le numérique peut-il sauver la démocratie représentative? L'exemple de la consultation en ligne de la loi pour une République numérique.

Lemoine, B. Bezes, P. (2009). Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), Paris, Presses universitaires de France, coll.«Le Lien social», 2009, 519 pages, bibliographie, index

Leroy, M., & Lauriol, J. (2011). 25 ans de Développement Durable: de la récupération de la critique environnementale à la consolidation d'une dynamique de normalisation. *Gestion 2000*, *28*(2), 127-145.

Liverman, D. M., & Vilas, S. (2006). Neoliberalism and the environment in Latin America. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, *31*, 327-363.

Locke, R. R. (1996). *The collapse of the American management mystique*. Oxford University Press on Demand.

Luke, T. (1999). Eco-managerialism: environmental studies as a power/knowledge formation. *Living with nature: Environmental politics as cultural discourse*, 103-120.

Luke, T. W. (1999). Environmentality as green governmentality. *Discourses of the Environment*, 121-151.

Lyon-Caen, J. (2002). Karlheinz STIERLE, La Capitale des signes. Paris et son discours. *Revue dhistoire du XIXsupe/sup siecle*, (2), 31-31.

Macé, M. (2007). «Penser par cas»: Pratiques de l'exemple et narration dans L'Idiot de la famille. *Recherches & Travaux*, (71), 79-91.

Maltais, D., & Mazouz, B. (2004). À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences. Gestion, 29(3), 82-92.

Maravelias, C. (2003). Post-bureaucracy–control through professional freedom. *Journal of Organizational Change Management*, *16*(5), 547-566.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International organization*, *52*(4), 943-969.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the "new institutionalism". *The Oxford handbook of political institutions*, *5*, 3-20.

Markus, J-P. (2010). Égalité, continuité, mutabilité… exemplarité ?, Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, 2010, n° 29, act. 569.

Martinet, A. C. (1990). Epistémologie de la stratégie. *Epistémologies et sciences de gestion, Paris, Economica*, 211-236.

Martinet, A. C., & Pesqueux, Y. (2013). *Épistémologie des sciences de gestion* (No. hal-00785387).

Mazouz, B., & Leclerc, J. (2008). *Gestion intégrée par résultats: concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*. PUQ.

McDonough, W., & Braungart, M. (2002). Cradle to cradle: Créer et recycler à l'infini. Alternatives éditions. https://books.google.com/books?id=N76EYX0hgV8C&pgis=1

McSweeney, B. (2006). Are we living in a post-bureaucratic epoch?. *Journal of Organizational Change Management*, *19*(1), 22-37.

Meadows, D., & Randers, J. (2012). *The limits to growth: the 30-year update*. Routledge.

Meissonier, R. (2017). Légitimer sa recherche en donnant du sens à des paradoxes. *Systèmes d'Information et Management*, *21*(4), 1.

Melkonian, T. (2002). *L'appréciation managériale des cadres supérieurs et dirigeants: en quête de justice, de soutien et d'exemplarité* (Doctoral dissertation, Paris 2).

Melkonian, T. (2007). Quand les cadres supérieurs et dirigeants sont la cible du changement: Le rôle de l'exemplarité. *Revue de gestion des ressources humaines*, (63).

Melkonian, T. (2015). Pourquoi les managers doivent-ils être exemplaires. Harvard Business Review.

Melkonian, T. (2019). *Pourquoi un leader doit être exemplaire: Comportement, coopération, exigence*. PUG.

Melkonian, T., Monin, P. et Noorderhaven, N. (2011). Distributive Justice, Procedural Justice, Exemplarity, and Employees' Willingness to Cooperate in M&A Integration Processes: An Analysis of the Air France-KLM Merger", in journal Human Resource Management, 50(6), p. 809-837.

Melkonian, T., Monin, P., Noorderhaven, N., Rouziès, A., & Timmers, A. (2006). Être juste, ou être exemplaire?. *Revue française de gestion*, (5), 229-252.

Melkonian, T., Monin, P., Rouzies, A., Noorderaven, N., & Timmers, A. (2006, October). Justice, or exemplarity? Theoretical bases and empirical contributions to post-merger performance. In *Academy of Management Conference, Atlanta, GA*.

Merrien, F. X. (1999). La nouvelle gestion publique : un concept mythique. *Lien social et Politiques*, (41), 95-103.

Merton, R. K. (1939). Bureaucratic structure and personality. *Soc. F.*, *18*, 560.

Michel PRIEUR - Nouveaux Cahiers Du Conseil Constitutionnel N° 43 (Le Conseil Constitutionnel et l'environnement) - Avril 2014

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2003). Analyse des données qualitatives. De Boeck Supérieur.

Mol A., Spaargaren G. (2000), « Ecological modernisation theory in debate : A review », Environmental Politics, vol. 9, no 1.

Morgan, G. (1979). Response to Mintzberg.

Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and representative democracy. *Chicago und New York*.

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge (Ma.), Cambridge University Press.

North, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. Norton.

Olsen, J. P. (2010). *Governing through institution building: institutional theory and recent European experiments in democratic organization*. OUP Oxford.

ONU, (2002), Rapport du Sommet Mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002, New York.

Ostrom, E., & Baechler, L. (2010). Gouvernance des biens communs. *Bruxelles: De Boeck*, *54*, 62.

Oxborne, D., & Gaebler, T. (1995). Reinventing government. Journal of Leisure Research, 27(3), 302.

Padioleau, J. G. (1982). L'Etat au concret (Vol. 20). Presses universitaires de France.

Pallemaerts, M. (2004). Le cadre international et européen des politiques de lutte contre les changements climatiques. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (33), 5-61.

Pallemaerts, M. et Defrise, D. (2000), L'émergence du concept de "développement durable" en droit international : un progrès pour l'environnement ? ». *Aménagement-Environnement 2000*, numéro spécial, pp. 4-8.

Pallemaerts, M., & Gouritin, A. (2007). La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (16), 5-45.

Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation* (Vol. 3). Peter Lang Pub Incorporated.

Paradin, Hist. de Lyon, p. 243 ds Gdf.). Dér. d'exemplaire*; suff. -ité*; cf. le lat. médiév. exemplaritas « qualité de ce qui est exemplaire » (ca 1270 ds Latham)

Passet, R. (1979). L'économique et le Vivant. Petite Bibliotheque Payot, Paris, (1996). *Economica, Paris*.

Pauli, G. A. (2010). *The blue economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs*. Paradigm publications.

Pearce, D. W., & Turner, R. K. (1990). *Economics of natural resources and the environment*. JHU Press.

Pesqueux, Y. (2007). Gouvernance et privatisation. Presses universitaires de France.

Pesqueux, Y. (2008). Un modèle organisationnel du changement?. *Communication et organisation*, (33), 86-92.

Pesqueux, Y. (2010). Pour une épistémologie des organisation.

Pesqueux, Y. (2012). L'utopie d'un modèle de l'" organisation innovatrice et durable".

Pesqueux, Y. (2016). Le développement durable, une «théorie» pratique?.

Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Univ Pr of Kansas.

Peters, G. (2007). Réforme d'un Etat sans Etat ? Les changements au sein du gouvernement Américain. Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 193-202.

Phillips et al., 2004, p.642-644

Piaget, J. (1967). *L'épistémologie et ses variétés*. na.

Pinaud, X. (2003). *L'intégration de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics* (No. 7). Presses Univ. Limoges.

Plass, G. N. (1956). The carbon dioxide theory of climatic change. *Tellus*, *8*(2), 140-154.

Plass, G. N. (1959). Carbon dioxide and climate. *Scientific American*, *201*(1), 41-47.

PNUE, (2010), Capital naturel – L'économie des écosystèmes et de la biodiversité. Notre planète, la revue du PNUE, septembre 2010.

Pollitt (C.) et Bouckaert (G.), Quality Improvement in European Public Services, Concepts, Cases and Commentary, Londres, Sage, 1995, 190 p.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), Public Management Reform : A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford, Oxford University Press.

Pollitt C., Talbot C. (2004), Unbundled Governement. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, London, Routledge.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2003). Evaluating public management reforms: an international perspective. *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham*, 12-35.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Continuity and change in public policy and management. Edward Elgar Publishing.

Pollitt, C., Bouckaert, G., Randma-Liiv, T., & Drechsler, W. (2008). The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. *Special Issue: A Distinctive European Model*.

Pollitt, C., et Bouckaert, G. (Eds.). (1995). Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary. Sage.

Pontier, J. M. (2010). L'Etat: quelle exemplarité?. p. 1169 ;

Porter, T. (1995). Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life, Princeton, Princeton University Press.

Prince, G. (1995). On narratology: Criteria, corpus, context. *Narrative*, *3*(1), 73-84.

Prince, G. (2003). A Dictionary of Narratology, 2e edition. Lincoln: University of Nebraska Press, 2003.

Rabatel, A. (2013). L'engagement du chercheur, entre «éthique d'objectivité» et «éthique de subjectivité». *Argumentation et Analyse du discours*, (11).

rédaction La, (2010). L'administration au défi du développement durable. Revue française d'administration publique, 2010/2 n° 134, p. 201-203. DOI : 10.3917/rfap.134.0201

Reichard, C. (1996). Die New Public Management`-Debatte im Internationalen Kontext, in

Reichard, C. (2006), « Local Government Reforms in Europe », Public Management Review, Vol. 8, n°1,

Rémond-Guilloud, M. (1982), La Charte de la nature, *Revue juridique de l'Environnement*, n°2, pp.120-124.

Revelle, R., & Suess, H. E. (1957). Carbon dioxide exchange between atmosphere and ocean and the question of an increase of atmospheric CO2 during the past decades. *Tellus*, *9*(1), 18-27.

Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 67-79.

Ricoeur, P. (1995). Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique, in Le Juste, vol. I, Editions Esprit, pp. 41-70.

Rieder, S., & Lehmann, L. (2004). Evaluation of new public management reforms in Switzerland: Empirical results and reflections on methodology. In *Strategies for Public Management Reform* (pp. 395-414). Emerald Group Publishing Limited.

Rochet, C. (2005). L'innovation : une affaire d'Etat: Piloter la reforme face à la IIIème révolution industrielle, Business Administration, Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines.

Roethlisberger, D. (1939). Wright: Management and the Worker. *An Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company. Hawthorne Works, Chicago*.

Rosanvallon, P. (1981). La crise de l'État.

Rosanvallon, P. (1982). Les trois crisis de l'Etat providence. *Aujourd'hui*, *57*, 29-40.

Rosanvallon, P. (1992). La crise de l'Etat-providence, Editions du Seuil.

Rosanvallon, P. (2015). *La crise de l'État-providence*. Le Seuil.

Rouban, L. (2003). Reformer ou Recomposer l'Etat? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée. *Revue française d'administration publique*, (1), 153-166.

Royer, I., & Zarlowski, P. (2003). Méthodes de recherche en Management, chapitre 8.

Rudolf, F. (2013). De la modernisation écologique à la résilience: un réformisme de plus?. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, *13*(3).

Ruiz, E. (2014). Réformer l'Etat pour gouverner la société, in Patrick Le Galès et Nadège Vezinat, « L'Etat recomposé », Paris, Puf, la Vie des idées, pp. 47-57.

Sanday, P. R. (1979). The ethnographic paradigm (s). *Administrative Science Quarterly*, *24*(4), 527-538.

Saoud, H., & Bartoli, A. (2005). La contribution de l'analyse sociologique de Michel Crozier au management public. *Séminaire RECEMAPIAE*.

Saussois, J-M. (2008). Théories des organisations et management public : quel rapport ?. Politiques et management public. http://pmp.revues.org/1523 ; DOI : 10.4000/pmp.1523

Savy, A. C., N'diaye, M., & Kessari, M. E. (2019). Le dispositif français de transition vers l'économie circulaire institutionnalise-t-il un concept? Une analyse transversale de discours. *Technologie et innovation*, *4*(2), 1-25.

Schedler, A. (1995). Under-and overinstitutionalization: some ideal typical propositions concerning new and old party systems.

Schnapper, D. (1994). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne defination* (Vol. 106). Paris: Gallimard.

Spanou, C. (2003). Abandonner ou renforcer l'état webérien?. *Revue française d'administration publique*, (1), 109-120.

Spash, C. L. (2010). The Ecological Economics of Boulding's Spaceship Earth. In in Interdisciplinary Economics: Kenneth E. Boulding's Engagement in the Sciences, Dlofsma & Kesting,2013.

Stahel W. (1982). Product-Life Factor. Retrieved September 8, 2015, from http://www.product-life.org/en/major-publications/theproduct-life-factor

Strauss, A. (1998). Corbin (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*.

Svante Arrhénius : Rodhe, H., Charlson, R., & Crawford, E. (1997). Svante Arrhenius and the greenhouse effect. *Ambio*, 2-5.

Talbot, C. (2003). La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique », Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 11-24.

Thévenot, L., & Boltanski, L. (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. *P.: Gallimard*.

Theys, J. (1998). Vingt ans de politique francaise de l'environnement : les années 70-90, in Barraqué (Bernard) et Theys (Jacques) (dir.), « Les politiques d'environnement : évaluation de la première génération : 1971-1995 », Paris, Éditions Recherches.

Thiétart, R. A. (2014). Méthodes de recherche en management-4ème édition. Dunod.

Thompson, J. (2000). Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review. Public Administration Review, vol. 60, n° 6, p. 508-521.

Titmuss, R. (2019). *Essays on'the welfare state'*. Policy Press.

Tournay, V. (2011). *Sociologie des institutions:«Que sais-je?» n° 3915*. Presses universitaires de France.

Tournay, V. (2014). *Penser le changement institutionnel*. France (Presses universitaires de).

Trosa, S. (2000). Christopher Pollitt et Geert Bouckaert : public management reform, a comparative analysis, in: Politiques et management public, vol. 18 n° 4, 2000. Numéro spécial - "Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres". pp.184-189.

Trosa, S., & Perret, B. (2005). Vers une nouvelle gouvernance publique? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles. Esprit (1940-), 65-85.

Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Public Affairs

Tullock, G. (2005). *Bureaucracy* (Vol. 6). Liberty Fund.

Turner, R. K., & Pearce, D. W. (1990). *The ethical foundations of sustainable economic development*. International Institute for Environment and Development.

Vaillancourt, J. G. (2002). Action 21 et le développement durable. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, *3*(3).

Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of administrative performance: the key to trust in government?* (Doctoral dissertation, Katholieke Universiteit Leuven).

Vigouroux, C. (2006). *Déontologie des fonctions publiques*. Dalloz.

Villalba, B. (2009). *Appropriations du développement durable: émergences, diffusions, traductions*. Presses Univ. Septentrion.

Von Glasersfeld, E. (2001). The radical constructivist view of science. *Foundations of science*, *6*(1-3), 31-43.

Wackermann, G. (2008). *Le développement durable*. Ellipses.

Wattier, P. Les 7 clés du leadership. Ed. L'archipel.

Weber M., (1963), Le savant et le politique, Paris, Plon, 1919.

Weber, M. (1995). *Economie et société: L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie/trad de l'allemand par Julien Freund... sous la dir. de: Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre*. Pocket.

Weinstein, O. (2013). Comment comprendre les «communs»: Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (14).

Whyte, L. L. (1955). Accent on Form. An Anticipation of the Science of Tomorrow.

Whyte, W. F., Dalton, M., & Roy, D. (1955). *Money and motivation: An analysis of incentives in industry*. New York, NY: Harper & Row.

Wilensky, H. L. (1974). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures* (Vol. 140). Univ of California Press.

Wollmann, H. (Ed.). (2003). *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*. Edward Elgar Publishing.

Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, *85*(3), 801-828.

YEMER, Y. (2009). Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique. La revue de l'innovation : La Revue de l'innovation dans le secteur public, Vol. 14(3).

Ziller, J., & Brouant, J. P. (1993). *Administrations comparées : Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*. Montchrestien.

Annexes

Annexe 1 : Engagements juridiques internationaux portant sur le développement durable et leur réception dans l'Union Européenne, en France et dans les organisations publiques françaises.

<table>
<tr><th>Années</th><th>Sommets/Engagements/Rapports</th><th>Axes principaux</th><th>Déclinaison en Europe</th><th>Déclinaison en France</th><th>Politique publique d'exemplarité</th></tr>
<tr><td colspan="6">1951
Publication par l'Union Internationale pour la conservation du rapport sur l'Etat de l'environnement</td></tr>
<tr><td>1967</td><td></td><td colspan="2">Directive européenne sur la classification dans l'empaquetage, puis directement sur les déchets eux-mêmes (1967)</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">1971</td><td rowspan="2">Convention de RAMSAR (Iran) relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Élaboration et adoption : février 1971 ; entrée en vigueur décembre 1975)
▶ Prendre en compte la conservation des zones humides dans les plans d'aménagement ;
▶ Veiller à une utilisation rationnelle des zones humides ;
▶ Inscrire des sites sur la liste Ramsar et promouvoir leur conservation ;
▶ Préserver les zones humides inscrites ou non dans la liste Ramsar, soutenir la recherche, la formation, la gestion, et la surveillance dans les zones humides ;
▶ Coopérer avec les autres pays, notamment pour préserver ou restaurer les zones humides et transfrontalières</td><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="2">Création du ministère de l'environnement en France (1971)</td></tr>
<tr><td>Signature de la convention en 1971
Ratification en 1986, suivi par le ministère chargé de l'environnement et l'association Ramsar France</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="6">1972
Rapport du Club de Rome « Halte à la croissance » qui prône la croissance zéro.
▶ Il dénonce les dangers d'une croissance économique et démographique exponentielle du point de vue de l'épuisement des ressources, de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels.</td></tr>
<tr><td colspan="6">5-16 juin 1972
Premier sommet de la Terre : Conférence des Nations unies sur l'environnement, Stockholm
▶ Présentation du rapport « Nous n'avons qu'une terre » René Dubos et Barbara Ward) ;
▶ Déclaration pour lutter contre la pollution (26 principes et plan d'action de 109 recommandations) ;
▶ Création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ;
▶ Emergence du concept d'écodéveloppement : « Un développement qui n'est pas seulement guidé par des considérations économiques mais aussi par des exigences sociales et écologiques » ;
▶ Placer les questions écologiques au rang de préoccupations internationales</td></tr>
</table>

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
3 mars 1973 **Convention de Washington sur le commerce international de faune et flore sauvages menacés d'extinction** (entrée en vigueur : juillet 1975) ▶ Protection à des degrés divers à plus de 30 000 espèces sauvages.					
1976	**Février 1976 :** **Convention de Barcelone et ses six Protocoles** Les six protocoles : ▶ Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ; ▶ Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique ; ▶ Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique ; ▶ Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée ; ▶ Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée ; ▶ Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée. La convention, amendée en 1995, et les protocoles élaborés dans le cadre de cette convention visent à protéger l'environnement marin et côtier de la Méditerranée tout en encourageant des plans régionaux et nationaux contribuant au développement durable. Modification en 1995 concernant :		▶ Décision 77/585/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, portant conclusion de la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution ainsi que du protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ; ▶ Décision 81/420/CEE du Conseil, du 19 mai 1981, concernant la conclusion du protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique ; ▶ Décision 83/101/CEE du Conseil, du 28 février 1983, concernant la conclusion du protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique ; ▶ Décision 84/132/CEE du Conseil, du 1er mars 1984, concernant la conclusion du protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée ; ▶ Décision 2004/575/CEE du Conseil, du 29 avril 2004, portant conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole à la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée ; ▶ Décision 2010/631/UE du Conseil du 13 septembre 2010 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.	

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
	▶ L'extension du champ d'application géographique de la convention au littoral ; ▶ L'application du principe de précaution ; ▶ L'application du principe « pollueur-payeur » ; ▶ La promotion des études d'impact ; ▶ La protection et la préservation de la diversité biologique ; ▶ La lutte contre la pollution résultant de mouvements transfrontières de déchets dangereux ; ▶ L'accès à l'information et la participation du public.				
1979			**19 septembre 1979 :** Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe		
1980 ▶ Dans son rapport sur la **Stratégie mondiale de la conservation**, l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) propose le terme de **sustainable development** qui sera successivement traduit en français par "développement soutenable", puis "développement durable".					
1982	**28 octobre 1982** Charte mondiale de la nature de la 36ème Assemblée générale des Nations unies. Elle influence de nombreux textes : ▶ Recyclage ▶ Préservation ▶ Diversité biologique ▶ Lois anti-gaspillages ▶ Ressources renouvelables et non renouvelables ▶ Les activités dangereuses dont les dommages risquent d'être irréversible pour la nature ▶ Activités comportant un degré élevé de risques Charte proclamée sous forme de résolution : « Résolution 37/7 de l'Assemblée générale des Nations unies », *qui - pour la première fois -*		Une partie des principes et des chartes est parfois citée comme référence par exemple : ▶ Le guide produit par le conseil de l'Europe sur les plans de restauration d'espèces animales ; ▶ La directive Habitat et le réseau écologique paneuropéen qui trouvent des racines dans	Divers textes en France dont la charte de l'environnement, le grenelle de l'environnement doivent leur existence à la charte de la nature.	

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
	*consacre l'importance pour la survie de l'humanité de la protection de la nature et des écosystèmes. Elle préfigure aussi la notion de développement soutenable (*sustainable development*).* ▶ Introduction de la notion de générations futures ; ▶ Proclamation des principes de conservation au regard desquels « tout acte de l'homme affectant la nature doit être guidé et jugé » ; ▶ Ciblage des espèces sauvages mais aussi domestiques » ; ▶ Focalisation sur la nécessité de « maintenir, gérer et restaurer les habitats et les ressources naturelles que l'homme utilise sans compromettre pour autant l'intégrité des autres écosystèmes » ; ▶ Proclamation de la responsabilité partagée et l'urgente Elle proclame la responsabilité partagée et l'urgente « nécessité de mesures appropriées, aux niveaux national et international, individuel et collectif, privé et public, pour protéger la nature et promouvoir la coopération internationale dans ce domaine ». Elle annonce les principes généraux et transversaux qui rassemblent 5 grands articles, généraux qui précisent le champ universel d'application de la charte : « le respect de la nature et de la non-altération de ses processus essentiels (art 1 et 4) doivent être partout et en tout temps (art 3 et 4) » ; annoncent ses fonctions et ses objectifs de la charte (art 6 à 13) ainsi que sa mise en œuvre (art 14 à 14).		l'article 2 de la Charte : « la population de chaque espèce, sauvage ou domestique, sera maintenue plus ou moins à un niveau suffisant pour en assurer la survie : les habitas nécessaires à cette fin seront sauvegardées »		

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
22 mars 1985 Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone					
1987 ▶ Rapport Brundtland « Notre avenir à tous » par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, dite Commission Brundtland (du nom de Gro Harlem Brundtland, présidente) ▶ Consécration du terme de "sustainable development" défini comme "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs".					
1987	**Septembre 1987** **Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone** ▶ Interdiction d'ici à l'an 2000 de la production et de l'utilisation des CFC (chlorofluorocarbones) responsables de l'amincissement de la couche d'ozone.		**2007 : Signature du protocole de Montréal par l'Union européenne**		
1989	Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et sur leur élimination (signée en mars 1989 ; entrée en vigueur le 5 mai 1992).				
1990 Création du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), chargé de fournir des ressources financières supplémentaires pour traiter les questions environnementales des pays en développement et des économies en transition. Restructuré en 1994, le FEM fournit environ un quart des fonds d'intervention du PNUD et plus de 65 % de ceux du PNUE.					
3-14 juin 1992 : Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), à Rio de Janeiro. ▶ Signature de la Convention sur la diversité biologique qui reconnaît que la conservation de la diversité est "une préoccupation commune à l'humanité" et qu'elle fait partie du processus de développement. (Entrée en vigueur le 29 décembre 1993) ; ▶ Adoption de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Objectif : stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre en prenant en compte la responsabilité différenciée des pays industrialisés et des pays en développement. Entrée en vigueur en mars 1994 ; ▶ Adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement où sont affirmés divers principes, notamment le principe de précaution en matière d'environnement, le principe d'intégration de la protection de					L'exemplarité des organisations publiques. Le chapitre 4 du **Programme d'Actions 21** stipule que *« les gouvernements devraient […] réexaminer les politiques d'achats de fournitures de leurs organismes et départements afin d'améliorer, si possible, l'élément environnement de leurs procédures d'acquisition, sans préjudice des principes du commerce international ».*

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
	l'environnement dans le développement, les principes de responsabilité et de solidarité internationale, le principe pollueur-payeur et le principe de participation pour une nouvelle gouvernance ; ▶ Adoption de l'Agenda 21 liste de 2 500 recommandations d'action pour le 21ème siècle.				
	Décembre 1992 **Création par l'Assemblée générale des Nations unies de la Commission du développement durable, chargée de suivre la mise en œuvre de l'Agenda 21**.				
	Juin 1994 Adoption de la Convention des Nations unies contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique. ▶ Elle est entrée en vigueur le 25 décembre 1996.			▶ **5 février** : Publication au JO no 32 de la loi no 94-106 du 5 février 1994 autorisant la ratification de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. ▶ **12 avril 1995** : Communication en **Conseil des ministres** sur la Conférence de Berlin relative à l'exécution de la convention internationale sur les changements climatiques, conclue en 1992. Les participants s'entendent notamment sur l'ouverture de nouvelles négociations en vue d'adopter, en 1997, de nouveaux engagements valables pour après l'an 2000.	
	4 août 1995 Accord sur la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Entrée en vigueur le 11 décembre 2001.				
	23-27 juin 1997 Deuxième Sommet de la Terre, à New York : la 19e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies, dite "Rio + 5", fait le point sur les engagements pris à Rio de Janeiro en 1992 et constate le désaccord entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur la réduction des gaz à effet de serre.				
1997			▶ Le 16 octobre 1997 : à Luxembourg, les ministres de l'Environnement de l'UE appellent leurs partenaires de la Convention sur le changement climatique à faire des propositions ambitieuses sur la réduction des gaz à effet de serre, avant la Conférence internationale prévue en décembre à Kyoto (Japon). ▶ Le 22 octobre 1997 : propositions américaines en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment l'objectif de stabiliser, autour de 2010, les émissions à leur niveau de 1990, ainsi que l'instauration d'un marché international de "droits à polluer" (par le Président Clinton		
	1 au 12 décembre 1997 Conférence de l'ONU sur le climat à Kyoto.				

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
	▶ Accord sur un protocole prévoyant une réduction moyenne de 5,2% des émissions de gaz à effet de serre dans les pays industrialisés d'ici à 2012 (-8% pour les pays de l'UE, -7% pour les États-Unis et -6% pour le Japon) ; exemption de tout engagement pour les pays en développement ; ▶ Renvoi des conditions d'introduction des permis négociés et les modalités de création d'un "mécanisme de développement propre" entre les pays du Nord et du Sud à la prochaine conférence climatique prévue en novembre 1998 à Buenos-Aires (Argentine). **11 décembre 1997 :** **Adoption du Protocole à la Convention sur le climat « Protocole de Kyoto ».** ▶ Il engage les pays industrialisés regroupés dans l'annexe B du Protocole (38 pays industrialisés) à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 5,2% en moyenne d'ici 2012, par rapport au niveau de 1990. Entrée en vigueur le 16 février 2005.				
	25 juin 1998 **Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement conclue sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Entrée en vigueur le 30 octobre 2001.**				
	11 septembre 1998 **Signature de la Convention de Rotterdam sur le commerce de produits chimiques et pesticides dangereux** ▶ La Convention dite "Convention à consentement préalable" (PIC) concerne 22 pesticides et cinq produits chimiques, sur lesquels les pays exportateurs doivent fournir toutes les informations avant exportation. Elle est signée par 57 pays et l'Union européenne. Entrée en vigueur le 24 février 2004. ▶				
2000	**Janvier 2000 :** Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté à Montréal. Il permet aux Etats importateurs de manifester leur volonté d'accepter ou non les importations de produits agricoles contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM). Entrée en vigueur le 11 septembre 2003.		▶ **Premier European Climate Change Program** ▶ Mars 2000 : Publication du "Livre vert" pour présenter le projet de "système d'échange de droits d'émission.	**19 janvier - 4 février 2000** : Présentation du programme national de lutte contre l'effet de serre comprenant 96 mesures, dont l'instauration d'une fiscalité écologique dissuasive, la relance des aides publiques aux économies d'énergie et au développement des énergies renouvelables, le développement des transports en commun, la recherche d'un accord européen pour limiter la vitesse des véhicules légers et organiser un marché d'échange de permis de polluer destiné à se fondre après 2008 dans un dispositif mondial. Le texte définitif du programme est adopté le 4 février.	
	6-8 septembre 2000 **Sommet du millénaire de l'ONU à New York** ▶ Adoption de la déclaration finale fixant les "Objectifs du Millénaire pour le développement" (OMD) en huit points, afin de réduire de moitié la très grande pauvreté d'ici à 2015, dans le respect du développement durable				
	Novembre 2000 **Conférence des Nations Unies sur le changement climatique à la Haye (Pays Bas)**				

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
▶ Conférence consacrée à la définition des modalités d'application du protocole de Kyoto de 1997 (novembre 2000). Les négociateurs des 182 pays représentés échouent à trouver un accord.					
23 mai 2001 **Signature de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP)** ▶ Elle vise à l'interdiction progressive de douze "polluants organiques persistants" (POP), tels DDT, PCB ou dioxine, principalement utilisés dans les pays en développement. Entrée en vigueur le 17 mai 2004.					
2001				▶ **19 février 2001** : Promulgation de la loi n° 2001-153 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique ▶ **18 décembre 2001** Dans le cadre du protocole de Kyoto de 1997, le **gouvernement** français lance une concertation avec les entreprises en vue de leur permettre de prendre des engagements volontaires de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.	
		31 mai 2002 **Ratification par l'UE et ses 15 pays membres du protocole de Kyoto**			

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
2002	**26 aout au 4 Septembre 2002 Sommet des Nations unies sur le développement durable à Johannesburg**		Au niveau européen : ▶ Décision n°1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO L242 du 10.9.2002 ; ▶ Arrêts de la Cour de justice du 17 septembre 2002 dans l'affaire C-513/99 et du 4 décembre 2003 dans l'affaire C-448/01	**26 août - 4 septembre 2002** 4è sommet de la terre, dénommé "Sommet mondial pour le développement durable", à Johannesburg. Le 2 septembre, discours de Jacques Chirac, président de la République "Notre maison brûle et nous regardons ailleurs".	Evocation des marchés publics écologiques dans le « Plan de mise en œuvre » du Sommet Mondial pour le développement durable de Johannesburg. Il préconise *« d'encourager les autorités compétentes à tous les niveaux de prendre le développement durable en considération dans leur processus de décision (et de) promouvoir les politiques de passation des marchés publics qui encouragent le développement et la diffusion de biens et services respectueux de l'environnement ».* Et Dans cette dynamique, adoption par les pays membres de l'OCDE de la recommandation PAC/COM/News (2002)7 du Conseil visant à « améliorer les performances environnementales des marchés publics ».
			▶ **9 décembre 2002** : Les ministres de l'Environnement de l'UE, réunis à Bruxelles, se prononcent à l'unanimité en faveur de la mise en place par l'Union européenne du premier système d'échange de droits d'émission de gaz carbonique. ▶ **2 juillet 2003 :** Approbation par le Parlement européen de l'instauration, le 1er janvier 2005, d'un marché européen des droits d'émission de gaz carbonique (CO2), qui vise à faciliter le respect par l'Union européenne (UE) du protocole de Kyoto de 1997.		
			Directives sur les marchés publics pour renforcer et compléter le cadre juridique existant : ▶ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (ci-après dénommée la « directive 2004/18/CE) ;		

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
			▶ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 coordonnant les procédures de passation de marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (ci-après dénommées la « directive 2004/17/CE ») adoptées le 31 mars 2004,		
2004				**22 juillet 2004** Présentation du Plan climat 2004 : lancement d'une campagne d'information conduite par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; généralisation des étiquettes " énergie ", qui équipent déjà l'électroménager, aux véhicules, logements et appareils de climatisation ; formation des conducteurs à la " conduite souple " et intégration d'un chapitre "conduite et effet de serre " dans le permis de conduire ; augmentation de 15 % à 25 % du crédit d'impôt dont bénéficient les particuliers pour l'achat d'équipements économes, voire de 40 % pour les équipements utilisant les énergies renouvelables ; établissement d'un diagnostic de performance énergétique avant toute vente (juillet 2006) et avant toute location (juillet 2007) ; mise en oeuvre d'une réglementation thermique pour les rénovations, et pas seulement pour les constructions neuves ; création de certificats d'économie d'énergie, attribués aux entreprises et collectivités qui réalisent des économies d'énergie. ❖ **13 Octobre 2004** : Présentation en Conseil des ministres du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.	
	Du 6 au 17 décembre 2004, réunion de la Conférence de l'ONU sur le climat Buenos Aires. ▶ Pas d'engagement pris sur l'ouverture de nouvelles négociations à l'expiration du protocole de Kyoto en 2012. ▶ Américains et Européens parviennent à un compromis final sur l'échange d'informations concernant les politiques adoptées pour mettre en œuvre les engagements actuels, soit la Convention sur les changements climatiques de 1992 dont les États-Unis sont partis, et le protocole de Kyoto de 1997 qu'ils ont refusé de ratifier.		▶ **Le 20 décembre 2004**, la Commission européenne donne son accord au nouveau Plan national d'allocation de quotas de CO2 présenté par la France, qui élargit, conformément aux injonctions de Bruxelles, le nombre d'usines et d'établissements devant réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à partir de 2005		
	16 février 2005 : Entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, après sa ratification par 141 pays Les pays industrialisés, à l'exception des Etats-Unis et		▶ Publication (2005) du Handbook « Achater vert »,	La France adopte la charte de l'environnement, adossée à la constitution. Elle confère	

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
2005	de l'Australie qui comptent pour plus d'un tiers des gaz à effet de serre du monde industrialisé mais n'ont pas ratifié le Protocole, devront réduire de 5,2 % en moyenne par rapport à 1990 leurs émissions de CO2 et de cinq autres gaz réchauffant l'atmosphère, durant la période 2008-2012. Les 107 pays en développement qui ont ratifié le protocole auront de simples obligations d'inventaire d'émissions polluantes.		manuel sur les marchés publics écologiques » ▶ Commission interprétative de la Commission du 04 juillet 2001 sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés (COM(2002) 274 final) ; ▶ Communication interprétative du la Commission du 15 octobre 2001 sur les possibilités d'intégrer des aspects sociaux dans les marchés publics et aux nouvelles directives sur les marchés publics qui font explicitement référence à ces possibilités	notamment une valeur constitutionnelle aux principes de précaution, de prévention et de responsabilité.	
2005	**2005** **Rapport « Evaluation des écosystèmes pour le millénaire » (Millenium Ecosystems Assessment) aux Nations unies.**				

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
	▶ Selon les conclusions de ce rapport, les changements des écosystèmes, plus rapides depuis 50 ans que dans toute l'histoire de l'humanité, ont entraîné des évolutions qui vont s'aggraver au cours des 50 prochaines années et empêcheront la réalisation des objectifs du Millénaire des Nations unies pour le développement. Fruit de quatre années de travail, il a été rédigé par 1 360 experts de 95 pays, sous l'égide du PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement).				
				▶ Installation en France, du Conseil national du développement durable (CNDD), créé en 2003 et renouvelé en 2005. ▶ Promulgation d'un arrêté (décembre 2005) qui prévoit d'ici 2010 la diminution de 40 % des émissions d'oxydes d'azote et de 50 % des émissions de dioxyde de soufre des raffineries de pétrole, avec des limitations beaucoup plus strictes pour les émissions de poussières.	
	Accord de Montréal (10 décembre 2005) ▶ Du 28 novembre au 9 décembre, réunion à Montréal de la conférence de l'ONU sur le climat regroupant les pays parties à la Convention de Rio de 1992 (dont les États-Unis) et les pays adhérents au protocole de Kyoto de 1997 pour assurer un avenir au-delà de 2012 à la lutte contre le changement climatique. ▶ Le 9, les États-Unis approuvent le plan canadien prévoyant que les 189 pays parties à la convention de 1992 s'engagent dans un dialogue sans calendrier contraignant sur le réchauffement de la planète. Le 9, après s'être opposée à l'adoption du texte concernant le prolongement de l'accord de Kyoto après l'échéance de 2012, au motif qu'il n'engage pas les pays en développement mais les seuls pays industrialisés, la Russie se rend aux arguments de la présidence canadienne. ▶ Le 10, un accord est conclu.				
2006	**27 janvier 2006 :** Conclusion d'un nouvel accord international sur les bois tropicaux ▶ Négocié dans le cadre de la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) par 33 pays producteurs et 62 pays consommateur, il vise à remplacer l'accord de 1994, qui arrive à expiration fin 2006. Il encourage les parties à mettre en place des mécanismes de certification, pour promouvoir une exploitation durable des forêts tropicales.				
2007			**Présentation (10 janvier 2007) par la commission européenne d'une série de propositions** fixant des objectifs ambitieux de réduction des gaz à effet de serre : réduction des émissions des pays développés de 30 % (par rapport à leur niveau de 1990) d'ici à 2020. Elle devrait par ailleurs prendre dès à présent l'engagement ferme et indépendant de réduire ses émissions internes d'au moins 20% d'ici à 2020.		

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
			Validation par le conseil européen des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) présentés par la Commission le 10 janvier 2007. Dans le cadre d'un plan d'action sur la politique énergétique pour la période 2007-2009, il soutient par ailleurs les objectifs suivants : augmenter l'efficacité énergétique afin d'économiser 20 % de la consommation énergétique de l'UE par rapport aux projections pour l'année 2020, porter à 20 % la part d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020, porter à 10 % minimum la part de biocarburants dans la consommation totale des véhicules d'ici 2020.		
Avril 2007 ▶ Le 6 avril, dans une synthèse destinée aux dirigeants de la planète, le GIEC dresse un constat alarmant des conséquences du réchauffement climatique : le réchauffement déjà en cours frappera prioritairement les pays les plus pauvres et, au-delà de 2 à 3 degrés de hausse par rapport à 1990, il aura des « impacts négatifs sur toutes les régions du monde », notamment une extinction irréversible de 20 à 30% des espèces végétales et animales. ▶ Le 17 avril, à l'initiative de la Grande-Bretagne, le Conseil de sécurité de l'ONU débat du changement climatique mais plusieurs pays, dont les États-Unis, la Russie et la Chine, estiment que le dossier examiné ne relève pas des prérogatives de l'institution. **Mai 2007** ▶ Création du Forum des économies majeures sur le changement climatique. Le président américain, G. W. Bush, lance le FEM (Forum des économies majeures sur le climat), dans le but de concurrencer les négociations menées sous l'égide des Nations unies. Celui-ci rassemble les principaux pays pollueurs de la planète : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la Russie, le Royaume-Uni, l'Union européenne et les Nations unies.				
2007			▶ **1er juin 2007 :** la réglementation européenne Reach concernant l'enregistrement, l'évaluation et 'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances, entre en vigueur. Elle vise à limiter fortement la commercialisation des "substances extrêmement préoccupantes". Elle institue une Agence européenne des produits chimiques.		
				▶ **Juillet-Octobre 2007 :** Destiné à refonder la politique de l'écologie en France, le Grenelle de l'environnement s'échelonne sur 4 mois. Les six groupes de travail (dont l'un a pour thème la lutte contre les changements climatiques et la maîtrise de la demande d'énergie) constitués au mois de juillet sont chargés d'élaborer les propositions qui seront soumises à une consultation publique durant le mois d'octobre, afin d'aboutir à la présentation d'un plan d'action de 15 à 20 mesures.	

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
2008			**23 janvier 2008 :** La Commission européenne présente le Paquet "climat énergie", propositions d'actions pour la réalisation des objectifs fixés par le Conseil européen des 8 et 9 mars 2008. Le paquet "énergie climat" est constitué d'un ensemble de quatre textes : ▶ Une proposition de directive visant à améliorer et à étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission (l'ETS) ; ▶ Une proposition de décision imposant des réductions d'émission de GES aux secteurs économiques qui ne sont pas couverts par l'ETS ; ▶ Une proposition de directive relative à la promotion des énergies renouvelables ; ▶ Une proposition de directive précisant le cadre juridique dans lequel le captage et le stockage du carbone pourraient être développés.		
31 mars – 4 avril 2008 Ouverture de nouvelles négociations internationales sur le changement climatique à Bangkok (Thaïlande) dans le cadre de la Convention cadre de l'ONU sur les changements climatiques (CNUCC) qui devraient aboutir, lors de la conférence de Copenhague fixée à décembre 2009, à un accord mondial de réduction des émissions polluantes.					
2008				▶ La mise en œuvre de la démarche d'exemplarité 2008-2014 est encadrée par la Circulaire 5351 SG du 03 décembre 2008 Circulaire du Premier ministre n° 5351/SG du 3 décembre 2008 relative à « l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics ». et aussi par les circulaires en complément. ; ▶ La circulaire se situe dans le prolongement des conclusions du Grenelle de l'Environnement, le 25 octobre 2007, pour lequel le Président de la République a insisté sur le rôle exemplaire que l'État doit jouer pour assurer le développement durable de notre économie. ▶ L'établissement d'un Plan Administration Exemplaire : *« Il est expressément demandé aux ministères d'établir, dans un **Plan Administration Exemplaire** se fondant sur les fiches annexées à la circulaire, les dispositions assurant la prise en compte des objectifs d'un développement durable dans le fonctionnement des services des établissements publics placés sous leur responsabilité ».*	
			12 décembre 2008 : Le Conseil européen de Bruxelles adopte le paquet « Energie climat, un plan de lutte contre le réchauffement climatique pour la période 2013-2020 : diminution de 20 % des émissions de gaz à effet de serre (GES), augmentation à 20 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE et amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique de l'Union européenne. Le **Parlement** européen vote le plan de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre.		
				27 décembre 2008 : Promulgation de la **loi de finances** pour 2009 qui met en place une "fiscalité verte" : crédits d'impôt sur intérêts d'emprunt et emprunts à taux zéro en cas d'achat de logement	

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
				respectant la norme "bâtiment basse consommation", extension de la taxe sur les activités polluantes (décharges, incinérateurs, émission de poussières, etc.), généralisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds ("écotaxe"), assouplissement du calcul du bonus-malus automobile pour les familles nombreuses (abattement de 20g de C02/km par enfant, à partir du troisième, sur les taux d'émissions normalement appliqués pour le calcul du malus).	
26 janvier 2009 : Création, à Bonn, de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) par 144 pays et l'union européenne. Elle a pour mission de promouvoir les énergies renouvelables (éolien, solaire, biocarburants, géothermie) afin de lutter contre le réchauffement climatique.					
1er au 12 juin 2009 : ▶ Deuxième session de négociations du futur accord sur le changement climatique, à Bonn (Allemagne). Les délégués de 183 pays font le constat de leurs nombreux désaccords en entamant la lecture du premier texte de négociations qui leur est soumis. Le clivage se creuse entre les pays industrialisés et les pays émergents soutenus par les pays en développement : tant que les pays industrialisés n'auront pas adopté les réductions d'émissions –moins 40% en 2020 par rapport à 1990- préconisées par le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud ne souscriront pas au futur traité et refuseront des objectifs domestiques de baisses de leurs propres émissions.					
2009				▶ Juillet - Remise du rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Energie, présidée par Michel Rocard. L'instauration d'une contribution "climat énergie" (CCE), communément appelée taxe carbone ou contribution carbone, compte parmi les mesures envisagées pour	**Article 48 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement stipule que *« Les services publics doivent être exemplaires en matière de développement durable. Une condition essentielle pour être crédible quand il s'agit d'en faire la promotion. »*.**

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
				▶ "encourager les comportements sobres" en carbone et en énergie et ainsi lutter contre le réchauffement climatique. ▶ Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (JO du 5)	
7 au 18 décembre 2009 : Conférence de l'ONU Danemark ▶ L'objectif : trouver un accord global sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'après 2012, date d'expiration du protocole de Kyoto. L'Accord signé lors de la Conférence affirme la nécessité de limiter le réchauffement planétaire à 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Juridiquement non contraignant, l'accord signé ne comporte que des engagements volontaires d'actions et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. ▶ Le développement durable concilie efficacité économique, équité sociale et préservation de l'environnement et des ressources naturelles					
Décembre 2009 ▶ Les engagements de Kyoto prennent fin début 2013. Un accord international de lutte contre le réchauffement climatique devait prendre sa succession lors du **Sommet de Copenhague** qui s'est déroulé en décembre 2009 dans la capitale danoise. Mais le Sommet de Copenhague s'est achevé sur un échec, aboutissant à un accord à minima juridiquement non contraignant : il ne prolongera pas le Protocole de Kyoto.					
				▶ **30 décembre 2009**, Promulgation de la loi de finances pour 2010. L'ensemble des dispositions concernant la mise en place d'une "taxe carbone" prévues par le texte initial ont été censurées par le Conseil constitutionnel, au motif que par leur importance, les régimes d'exemption institués par la loi étaient contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créaient une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques". ▶ Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement I est votée en 2009 ▶ En 2010, la loi dite grenelle II est votée. Elle complète et territorialise la loi grenelle I. Elle instaure notamment la mise en œuvre des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), des plans climat-énergie territoriaux (PCET et l'obligation de réaliser des bilans carbone pour certains types d'établissement privés et publics).	
22 avril 2010					

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
Conférence mondiale des peuples sur le changement climatique et les droits de la terre mère, à Cochabamba en Bolivie, à l'initiative de ce dernier pays. Adoption d'un Accord des peuples (CMPCCDMT, 2010), reconnaissant des droits aux écosystèmes, du droit à des biens communs, à partir de conceptions indiennes du monde. Notion de crime contre l'humanité pour mise en cause des bases écologiques de l'humanité, et de droit à un espace atmosphérique propre qui est l'application de la notion de bien commun de l'humanité à l'atmosphère polluée.					
	Décembre 2010 sommet de Mexico ▶ Apres l'échec du sommet de Copenhague, les dirigeants du monde se sont donné rendez-vous à Cancun pour le sommet de Mexico ou sommet de CANCUN. ▶ La **Conférence des parties à la convention sur les changements climatiques de Cancún** (ou « ***COP 16*** ») s'est tenue à Cancún, dans l'État mexicain du Quintana Roo, du 29 novembre au 10 décembre 2010[1]. ▶ Cette 16e conférence s'est tenue peu après la Conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya (2010) où les relations et enjeux liant climatet biodiversité ont été rappelés. ▶ Elle devait prolonger et compléter l'accord de Copenhague de 2009 (non contraignant), construit pour préparer les suites du Protocole de Kyoto				
	Décembre 2010 ▶ Signature des Accords de Cancun à l'occasion de la 16ème Conférence sur le changement climatique, réunie à Cancun (Mexique). Ces accords confirment les engagements unilatéraux adoptés à la conférence de Copenhague de 2009, et ne prévoient pas de solution pour prolonger le protocole de Kyoto au-delà de 2012. Cette mission est confiée au sommet de Durban, fin 2011.				
	28 novembre - 9 décembre 2011 : Sommet de Durban ▶ 17ème Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique, Durban (Afrique du Sud). Avec l'Accord signé lors de la Conférence, tous les grands pays émetteurs de gaz à effet de serre acceptent de s'inscrire dans un accord international de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui devra être adopté en 2015, pour une entrée en vigueur à partir de 2020. ▶				
	20-22 juin 2012 ▶ Conférence des Nations-Unies sur le développement durable (« Rio+20 »), à Rio de Janeiro (Brésil). Les représentants de 193 pays réunis adoptent une déclaration finale **« l'avenir que nous voulons »** prévoyant le lancement d'un processus devant conduire à l'établissement d'Objectifs du développement durable (ODD), la création d'un forum de haut niveau chargé de veiller au suivi du développement durable ainsi que la mise en place d'un registre des engagements volontaires et le renforcement de la gouvernance environnementale internationale. ▶ Les sociétés civiles se sont fortement mobilisées, notamment dans le cadre le Sommet des Peuples "pour la justice sociale et environnementale" entre le 15 et le 23 juin.				
	26 novembre – 3 décembre 2012 ▶ Conférence internationale sur le climat à Doha. ▶ L'Union Européenne, l'Australie et une centaine de pays s'engagent à poursuivre leurs efforts en matière de réduction des gaz à effet de serre d'ici à 2020, précisent leurs engagements financiers décidés à Durban et adoptent une feuille de route pour baliser les négociations jusqu'en 2015				
				Juillet 2014	

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
				▶ Présentation en Conseil de ministre du projet de loi de programmation sur la transition énergétique. Il prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40% à l'horizon 2030 (75% d'ici 2050).	
	23 septembre 2014 ▶ Sommet climatique de l'ONU à New York à l'initiative du secrétaire général, avec pour objectif de mobiliser les chefs d'Etat et de gouvernement et les acteurs de la société civile sur cette question.		**23-24 Octobre 2014** ▶ Adoption par le Conseil de l'Union européenne du Paquet énergie climat 2030.		
	Octobre 2014 ▶ Publication du 5ème rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) selon lequel les changements climatiques pourraient avoir des incidences irréversibles et dangereuses, mais des options restent possibles pour en limiter les effets. **12 novembre 2014** ▶ Accord sur le climat entre la Chine et les États-Unis, signé en marge du Forum de coopération économique Asie-pacifique. Les deux pays représentant 45% de la totalité des émissions de gaz à effet de serre de la planète s'engagent à une réduction de leurs émissions : pour les Etats-Unis de 26 à 28 % d'ici 2025 par rapport à 2005. Quant à la Chine, elle promet un pic de ses émissions autour de 2030.				
	1-14 décembre 2014 20è Conférence sur le climat (COP20) à Lima (Pérou). ▶ Elle aboutit à un accord qui constitue une base de travail pour préparer Paris 2015 (COP 21).				
2015				**Aout 2015 :** Adoption de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et publication au journal officiel le 18 août 2015. Cette loi doit permettre à la France de contribuer plus efficacement à la lutte contre le changement climatique et de renforcer son indépendance énergétique grâce à une série de mesures notamment sur la rénovation des bâtiments, le développement des transports propres, la lutte contre les gaspillages et la promotion de	▶ Le plan ministériel administration exemplaire 2015-2020. Les objectifs en matière de transition énergétique se sont concrétisés officiellement par la promulgation, le 17 août 2015, de la LOI n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. **Le cadre de l'exemplarité de l'État** ▶ Les dispositions de la loi permettent à la France de contribuer plus efficacement à la lutte contre le dérèglement climatique. La loi prévoit notamment une mobilisation de l'ensemble du secteur public en matière d'écoresponsabilité. Elle fixe de nouvelles obligations à l'État et ses établissements et opérateurs en matière d'achat ou de fonctionnement interne.

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
				l'économie circulaire, le développement des énergies renouvelables, le renforcement de la sûreté nucléaire, la simplification des procédures…	▶ La mise en œuvre de la démarche d'exemplarité est également encadrée par plusieurs circulaires. ▪ La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (www.legifrance.gouv.fr); ▪ L'instruction du 17 février 2015 relative au plan d'action interministériel administration exemplaire pour l'environnement 2015-2020 (circulaires.legifrance.gouv.fr) ; ▪ La circulaire du 27 avril 2016 relative à la gouvernance de la politique immobilière de l'Etat ; ▪ L'exemplarité de l'Etat en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective (circulaires.legifrance.gouv.fr)
30 novembre -12 décembre 2015 21e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21/CMP11) Paris ▶ Le 12, signature par 195 pays d'un accord contraignant pour lutter contre le changement climatique. Son objectif est de contenir la hausse des températures en-deçà de 2°C, et de s'efforcer de la limiter à 1,5°C. **22 avril 2016** Signature de l'accord de Paris sur le climat par 177 parties à New-York. **15 juin 2016** Promulgation de la loi autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 (JO du 16).					

Années	Sommets/Engagements/Rapports	Axes principaux	Déclinaison en Europe	Déclinaison en France	Politique publique d'exemplarité
2015	**Septembre 2015** Adoption des Objectifs de développement durable Adopté par les dirigeants mondiaux en 2015, le programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030 constitue le nouveau cadre mondial en la matière et définit 17 objectifs de développement durable (ODD). Il vise à éradiquer la pauvreté et à parvenir à un développement durable dans le monde d'ici à 2030, en veillant à ce que nul ne soit laissé pour compte. Les ODD équilibrent les trois dimensions — économiques, sociales et environnementales — du développement durable. Ils fixent des objectifs concrets pour les 15 prochaines années, en mettant l'accent sur : la dignité humaine, la stabilité régionale et mondiale, une planète saine, des sociétés équitables et résilientes, des économies prospères.		3. A propos de l'ODD, l'UE est déterminée à jouer un rôle clé dans la mise en œuvre du programme des Nations unies à l'horizon 2030, en collaboration avec ses pays membres. Les ODD sont repris dans l'ensemble des 10 priorités de la Commission européenne. 4. En novembre 2016, la Commission européenne a présenté son approche stratégique concernant la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable. Actions clés pour la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030 : ⇒ Intégrer les ODD dans les politiques et les initiatives de l'UE dans tous les domaines, en faisant du développement durable un principe directeur essentiel pour l'ensemble des politiques de la Commission européenne ⇒ Rendre régulièrement compte des progrès accomplis par l'UE à compter de 2017 ⇒ Faire avancer la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030 en associant les États membres, le Parlement européen, les autres institutions européennes, les organisations internationales, les organisations de la société civile, les citoyens et d'autres parties prenantes ⇒ Lancer une plateforme multipartite de haut niveau afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre dans les différents secteurs au niveau national et européen ⇒ Entamer une réflexion à plus long terme pour l'après-2020		
	7-11 novembre 2016 **Réunion de la 22e conférence des Nations Unies sur le changement climatique (COP 22), à Marrakech** ▶ Fixation de l'agenda des années à venir et notamment pour 2018, la hausse possible des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de la part des pays développés, rappel de l'objectif de mobilisation des 100 milliards de dollars par an promis à Copenhague en 2009 par les pays développés pour aider les pays les plus pauvres à lutter contre le changement climatique.				
2016			▶ Paquet « énergie propre pour tous les européens » ▶ Mise en œuvre Accord de Paris (2015) vs. Objectif -40% GES en 2030 adopté en 2014 ▶ Négociation séparée des textes « CO2 » (EU-ETS, ESR, aviation, véhicules…)		
2018			3. Economie circulaire 4. Croissance verte 5. Négociations post-Brexit		

Annexe 2 : Tome d'annexes générales non confidentielles :

ANNEXES	NUMERO DE PAGES
ANNEXES GENERALES 1 : Discours portant sur l'Exemplarité et le développement durable	3 à 704
ANNEXES GENERALES 2 : Bilans Plan administration exemplaire 2008 – 2014	705 à 2237
ANNEXES GENERALES 3 : Plans d'action et Bilans Plan ministériel administrationexemplaire 2014 – 2020	2238 à 4451
ANNEXES GENERALES 4 : textes relatifs au Plan administration exemplaire 2008 – 2014	4452 à 4779
ANNEXES GENERALES 5 : Textes relatifs au Plan ministériel administration exemplaire 2014 –2020	4780 à 4922
ANNEXES GENERALES 6 : Textes juridiques portant sur l'exemplarité et le développementdurable	4923 à 9216
ANNEXES GENERALES 7 : Textes relatifs à la déontologie, à la confiance, à la transparence et à l'exemplarité	9217 à 9668
ANNEXES GENERALES 8 : Textes relatifs l'exemplarité en matière d'achats publics durables	9669 à 10128
ANNEXES GENERALES 9 : Textes relatifs à l'exemplarité en matière de gestion du parc automobile	10129 à 10174
ANNEXES GENERALES 10 : Textes relatifs à l'exemplarité en matière de gestion immobilière	10175 à 10711
ANNEXES GENERALES 11 : Textes relatifs à l'exemplarité des établissements publics	10712 à 10756
ANNEXES GENERALES 12 : Textes relatifs à l'exemplarité sur le plan énergétique : Plan Climat de la France et Politique d'efficacité énergétique	10757 à 11485
ANNEXES GENERALES 12 : Texte complémentaire relatif à l'exemplarité sur leplan énergétique : Plan Climat de la France. Mise en oeuvre du Grenelle Environnement	11486 à 11614

Annexe 3 : Tome d'annexes confidentielles confidentielles non diffusables :

Il s'agit de corpus de documents confidentiels non diffusables composés de documents stratégiques des ministères, de compte-rendu de réunion sur le Plan administration exemplaire, sur la refonte du Plan administration et sur les scénarii d'évolution du Plan administration exemplaire vers le Plan ministériel administration exemplaire. Nous n'avons reçu, à ce jour (avril 2020), l'accord de diffusion des structures impliquées (ministères, commissariat général au développement durable/délégation interministérielle au développement durable, ministère de la transition écologique et solidaire, ministère de la santé).

Malick NDIAYE

L'exemplarité comme management public

Résumé en français

Ancrée dans une attitude constructiviste, une fondation théorique du management public et des organisations publiques, cette thèse exploratoire en sciences de gestion mobilise les champs de la bureaucratie et de la post-bureaucratie afin de décrypter la politique publique française d'exemplarité en matière de développement durable et d'analyser ses effets sur l'organisation publique et le management public. La volonté d'observer les rhétoriques exemplaires et de comprendre ce qu'ils peuvent signifier pour une organisation publique amène à en questionner le contenu : « C'est quoi l'exemplarité pour une organisation publique - en réseau » : S'agit-il de bureaucratie wébérienne ? S'agit-il de nouvelle gestion publique ? S'agit-il d'une transformation organisationnelle qui tend vers une organisation publique émergente ? Nous constaterons qu'en réalité, l'exemplarité induit des organisations publiques qui ne s'inscrivent pas toujours dans un paradigme particulier. Elles existent sous la forme de systèmes *« hybrides »* dont les caractéristiques des différents paradigmes bureaucratiques, post-bureaucratiques se chevauchent et décrivent un mix entre des connaissances organisationnelles et une gouvernance éclatée qui n'est ni celle de la centralisation wébérienne, ni celle de la focalisation autour du « volontarisme managérial au centre de la logique du modèle d'organisation post-bureaucratique (De Rozario, Pesqueux, 2018).

Exemplarité, Bureaucratie, Post-bureaucratie, Nouvelle gestion publique, Organisations, Management public

Résumé en anglais

Anchored in a constructivist attitude, a theoretical foundation of public management and public organizations, this exploratory thesis in management sciences mobilizes the fields of bureaucracy and post-bureaucracy in order to decipher French public policy of exemplarity in sustainable development and to analyze its effects on public organization and public management. The desire to observe exemplary rhetoric and to understand what it can mean for a public organization leads us to question its content: "What is exemplarity for a public organization - networked": Is it a Weber bureaucracy? Is this new public management? Is it an organizational transformation that tends towards an emerging public organization? We will see that, in reality, exemplarity leads to public organizations that do not always fit into a particular paradigm. They exist in the form of "hybrid" systems whose characteristics of the different bureaucratic, post-bureaucratic paradigms overlap and describe a mix between organizational knowledge and fragmented governance that is neither that of Weberian centralization, nor that of focusing on "managerial voluntarism", at the centre of the logic of the post-bureaucratic organizational model" (De Rozario, Pesqueux, 2018).

Exemplary nature, Bureaucracy, Post-bureaucracy, New public management, Organisations, Public management