

CRITIQUE DE LA GESTION PURE : LA GESTION DU CHANGEMENT DANS LE SECTEUR PUBLIC DES PAYS D'EUROPE OCCIDENTALE

Gérard TIMSIT

“On peut appeler la faculté de connaître à partir de principes a priori la raison pure, et la recherche de la possibilité et de ses limites en général critique de la raison pure...”

En dépit de la très grande hétérogénéité des secteurs publics européens au regard les uns des autres, l'uniformité et l'homogénéité des changements entrepris dans les pays concernés et l'étrange ressemblance du discours dominant et de démarches qui visent, à partir de situations tellement diverses, à adopter les mêmes solutions d'un pays à l'autre, laissent l'observateur assez perplexe. On ne peut rendre compte d'un tel paradoxe sans s'interroger, compte tenu des succès et des échecs rencontrés, sur la rationalité de la gestion de tels changements, ni peut-être même sans avoir procédé à une véritable critique épistémologique de la réforme administrative.

Ici, entre dogmatisme et scepticisme – contre les dogmatismes, loin de tout scepticisme – les enseignements à tirer de l'expérience de la gestion du changement du secteur public dans les pays d'Europe occidentale. Une critique de la gestion pure. Une critique de la croyance irénique en des formules toutes faites, des solutions toutes prêtes, qu'imposerait l'adhésion à des doctrines dont l'adoption généralisée, implicite ou non, a pu produire des résultats dont il n'est pas assuré qu'ils soient toujours les meilleurs possibles. Et tout autant, une critique des résistances pratiques et des répugnances à l'action, justifiées, prétend-on – expliquées au moins, se reprend-on – au nom du réalisme par la lourdeur des mécanismes et des institutions qu'il faudrait soumettre aux transformations ou mener à des mutations. Et le coût – le coût du contre-ordre, supérieur au bénéfice attendu, craint-on – qu'il faudrait

payer pour obtenir, par le bouleversement des institutions existantes et les désordres qui en résulteraient, de tels changements. Critique de la gestion pure : de la gestion considérée comme une fin en soi – de la gestion de ces changements qui, introduits dans les administrations des pays d’Europe occidentale, offrent un extraordinaire paradoxe à l’observation. En dépit de la très grande hétérogénéité des secteurs publics européens au regard les uns des autres – une hétérogénéité qui rend évidemment compte des différences existant entre eux dans la mise en œuvre et les résultats des réformes –, l’uniformité et l’homogénéité des changements entrepris dans les pays concernés et l’étrange ressemblance du discours dominant et de démarches qui visent, à partir de situations tellement diverses, à adopter d’un pays à l’autre, les mêmes solutions – qui se révèlent pourtant parfois inefficaces ou même contre-productives. Un paradoxe – hétérogénéité des secteurs publics (I), homogénéité des changements (II) – dont il ne sera guère possible de rendre compte sans que l’on ait à s’interroger, compte tenu et des succès et des échecs rencontrés, sur la rationalité de la gestion (III) de tels changements.

Hétérogénéité du secteur public

Essentielle hétérogénéité du secteur public dans les pays d’Europe occidentale – du triple point de vue de la culture administrative dans laquelle ils sont immergés ; de l’état de leurs systèmes administratifs et de leur niveau respectif d’institutionnalisation ; des stratégies qu’ils utilisent et mettent en œuvre en vue de leur transformation.

La *culture* des administrations européennes occidentales devrait constituer la première des variables essentielles de leur fonctionnement – et, par conséquent, de leur changement.

On ne saurait certes réduire l’analyse sur ce point à la seule distinction entre culture hiérarchique et culture civique. C’est vrai que certaines administrations d’Europe occidentale ont été fortement marquées du double héritage – centralisateur et hiérarchisé – de la Rome antique et de l’ glise catholique – la France, “fille aînée de l’ glise, petite-fille de César”, a-t-on dit... Les traits dominants de son système politico-administratif sont en effet très révélateurs d’une telle culture : forte concentration et centralisation du pouvoir dans les sommets de l’état ; participation politique réduite, pour l’essentiel, au cadre électoral ; faible rôle des organisations intermédiaires et associations, qui ne prennent en charge qu’une part limitée des activités collectives ; rôle prépondérant dévolu à des élites que l’on retrouve non seulement au cœur de l’appareil bureaucratique, mais jusque dans les postes de direction les plus stratégiques de l’activité économique et des entreprises ; légitimation, enfin, de l’action publique par la référence à ce qui ne peut apparaître finalement, dans son abstraction absolutiste, que comme un my-

the : la notion d'intérêt général. À l'opposé d'une telle culture, que l'on a pu à raison de ses origines historiques lointaines dénommer "romaine-impériale", la culture civique aux caractères exactement inverses : décentralisation, participation des citoyens au travers d'associations relayant l'État, etc. Mais il semble que cette distinction, si elle permet d'opposer grossièrement deux idéaux-types – ceux de la France et de la Grande-Bretagne – se complique et s'enrichit d'autres qui transforment sensiblement l'enjeu et en font, plutôt que celui, trop rapidement énoncé, de la dualité des cultures administratives hiérarchique et civique, celui d'une oscillation entre trois fois deux pôles : ceux du pouvoir et du consensus, du légalisme et du "managérialisme", de la légitimation de l'action publique par le service public et par le marché. Il semble que ce soit sur ces terrains que se situent les vrais clivages : participation ou non à l'exercice du pouvoir étatique ? Gestion par la loi, avec toutes les contraintes formelles, procédurales et comptables qu'elle implique, ou gestion par les objectifs ? Soumission de l'action publique aux exigences du marché ou prise en compte des besoins et nécessités de la protection des groupes sociaux composant la collectivité ? Beaucoup de pays européens – l'Autriche, le Portugal, l'Espagne, la France, entre autres... – situent clairement leurs actions de réformes dans ces cadres marqués à la fois par le poids des aspects traditionnels de leur culture administrative – mais il faut prendre garde que ces aspects traditionnels n'ont pas tous que des conséquences négatives – et la volonté de rupture radicale avec des pratiques ou des comportements considérés comme sclérosés, paralysants et négligents de l'intérêt social et du service des membres de la collectivité.

Les *systèmes* administratifs d'Europe occidentale sont eux-mêmes dans un état très différent d'un pays à l'autre et se caractérisent par des niveaux assez nettement distincts d'institutionnalisation et d'intégration. Plusieurs couples d'oppositions, là encore, paraissent pouvoir rendre compte de leur situation à cet égard. La première opposition a trait à leur type de structures et d'organisation : structures de type wébérien associant à une organisation administrative rigoureuse subordonnée au pouvoir politique la professionnalisation d'une fonction publique neutre dans l'ensemble, qui maintient ainsi son indépendance vis-à-vis du pouvoir au delà des changements et alternances de majorités, – ou perpétuation d'aspects pré-wébériens de l'administration en raison de la fragilité des statuts des agents et de "mécanismes de reproduction clientélistes du parti au pouvoir (dans) un milieu totalement dominé par ce dernier" : l'administration n'a, dans cette dernière hypothèse, que les apparences, les formes extérieures, d'une bureaucratie de type wébérien : "l'uniformité, la prévisibilité, la standardisation et la formalisation du modèle bureaucratique coexistent ainsi (...) avec leurs contraintes"¹. Et l'on ne saurait a priori traiter les actions de réforme dans une telle situation de la même manière que lorsque l'on a affaire à une administration plus institutionnalisée, de longue tradition bureaucratique, et plus anciennement ancrée dans la société.

L'autre couple d'oppositions met en jeu non plus les structures ni leur organisation mais les valeurs dont s'inspire l'action de ceux qui les utilisent et les fonctions fondamentales qu'ils leur assignent. Sans doute faudrait-il alors relever, de ce point de vue, le jeu de balancier qu'exerce la succession de majorités au pouvoir. Ainsi de la Suède, où lorsque les sociaux-démocrates perdent les élections en 1976 pour la première fois depuis 44 ans, c'est en fait, à travers eux, le projet d'un " tat-Providence universel destiné à redistribuer les richesses par l'intermédiaire du secteur public" qui se voit alors rejeté par l'opinion publique. Ainsi, également, des Pays-Bas où, s'il est vrai que les réformes ont toujours été "fragmentées et progressives", elles s'inscrivent cependant dans des perspectives différentes selon qu'elles sont entreprises par des cabinets de centre droit (1982-1989) – politique "rationnelle" de diminution de l' tat-Providence "excessif et ruineux", de réduction significative du déficit public et de revitalisation d'un secteur public "languissant" – ou du centre gauche (1989-1994), où la priorité est alors donnée à la "rénovation sociale". C'est d'ailleurs parfois à fronts renversés que se font les politiques – en Italie, par exemple, où la privatisation du statut de la "*dirigenza*" a été considérée comme une erreur par une partie du centre droit – la "direction" doit revenir à l'état, disait-elle –, tandis que le centre gauche poussait au contraire les feux de la privatisation des "dirigeants" au motif que la contractualisation de leur statut permettait une véritable négociation sur les objectifs et les résultats et l'émergence d'une éthique de la responsabilité.

On conçoit que de telles différences dans les cultures et les systèmes administratifs se traduisent également par des *stratégies* différentes de réforme. Sans doute y a-t-il pour les réformateurs des "voies que l'on n'emprunte plus" : celle, par exemple, qui consiste à limiter la réforme à un nombre réduit d'institutions ou de processus – processus budgétaires, systèmes de fonction publique, marchés publics, systèmes de comptabilité... – sans les intégrer à un plan d'ensemble qui, même s'il n'est pas mis en œuvre tout entier ni d'un seul tenant, doit constituer le cadre général où s'insère la réforme entreprise et en définir les orientations ; celle qui, se fondant sur un modèle obsolète d'administration fonctionnant à base de commandement et de contrôle hiérarchique, part du principe que la seule modification des règles formelles est suffisante pour provoquer et obtenir le changement des actions et de la performance des gestionnaires etc. Ce sont là des erreurs que l'on ne commet plus... ou ne devrait plus commettre. L'on en a pris conscience. Les stratégies de réforme s'en trouvent donc limitées d'autant ; elles restent cependant extrêmement diverses : stratégies de marché, fondées sur l'appel à la concurrence, à des indicateurs de prix et à la technique du con-

1. Cf. SPANNOU C., "  la recherche du temps perdu, la modernisation de l'administration en Gr ce", *Revue française d'administration publique* 1995, n  75, p. 426.

trat ; stratégies managériales, mettant l'accent sur le professionnalisme, la compétence et l'efficacité des gestionnaires ; stratégies d'analyse des politiques, privilégiant l'évaluation des politiques publiques ; stratégies progressives de déréglementation, visant à un examen permanent des règles et pratiques administratives aux fins d'allègement des contraintes de gestion et de la suppression des contrôles redondants. Toutes ces stratégies ont été utilisées, parfois simultanément, dans les pays d'Europe occidentale. Certains d'entre eux ont évidemment, à certaines époques, donné la préférence à l'une ou l'autre d'entre elles. Ainsi de l'Allemagne – dont beaucoup de réformes ont eu pour objet de réduire le poids de l'État : thème de "l'État allégé"... On y a opéré le transfert d'un certain nombre de ses missions à des autorités administratives de niveau inférieur ou au secteur privé, ou même purement et simplement supprimé l'accomplissement de certaines d'entre elles : exemple de stratégie progressive associée à une stratégie managériale. Les Pays-Bas ou la Finlande ont également adhéré à ce type de stratégie mixte. Les Pays-Bas ont eu, pour leur part, recours plus systématiquement à la stratégie d'analyse des politiques... La vérité est que chaque État a sa propre démarche : "autant de stratégies qu'il y a de pays...", a-t-on eu l'occasion de reconnaître.

Le paradoxe est pourtant que de tant de diversité naisse tant d'uniformité dans les changements du secteur public en Europe...

Homogénéité des changements

Convergence paradoxale : l'on eût pu attendre que la diversité des cultures, des systèmes et des stratégies dans les pays d'Europe occidentale y produisît la divergence des actions de réforme administrative. C'est exactement le contraire qu'il faut constater.

Il est vrai que les actions de réforme, dans ces pays², ont en facteur commun leurs *causes*, internes ou externes aux pays considérés. Parmi les causes internes, celle qui est le plus souvent invoquée comme origine principale et motif déterminant du processus de réforme a trait aux contraintes budgétaires : volonté de réduire les déficits ou la charge des impôts (en Espagne, en France, en Finlande, et partout ailleurs en Europe...), d'alléger l'État (en

2. Pour des exemples, cf., entre bien d'autres, VERHEIJEN T. and COOMBES D., (ed.), *Innovations in Public Management, Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar Publishing Limited 1998 ; HALLIGAN J., (ed.), *Public Service Reform*, Centre for Research in Public Sector Management in collaboration with IASIA, Canberra 1998 ; CORTE-REAL I., NOMDEN K., KELLY M., PETITEVILLE F., *Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande, France*, Institut européen d'administration publique 1999. Et le tout récent numéro de la Revue française d'administration publique, paru après que cette étude ait été rédigée : La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités, *R.F.A.P.* 2003, n° 105-106.

Allemagne), d'optimiser l'utilisation des ressources humaines (en Espagne), de lutter contre le gaspillage des deniers publics (en Italie) etc. C'est toujours la même préoccupation de répondre par la réforme administrative à la pression financière et d'en user comme d'un levier en vue de pousser les administrations aux restructurations auxquelles elles n'avaient jusqu'alors pu se résoudre ou qu'elles n'avaient encore pu mener à bien.

Un autre facteur interne est commun à l'ensemble des pays considérés : le souci, désormais invoqué avec insistance par l'ensemble des réformateurs, de satisfaire aux exigences des usagers des services publics par des prestations à la mesure de la quantité et de la qualité de la demande d'état exprimée. Un tel souci ne relève pas simplement, semble-t-il, de la rhétorique obligée de la réforme administrative. Il correspond plutôt à une pression maintenant exercée fortement par les opinions publiques sur les responsables politiques – et tout aussi réelle et objective que la pression financière elle-même. Qu'il suffise d'évoquer ici les circonstances qui ont prévalu il y a quelques années en Belgique, où la volonté de réforme exprimée à l'occasion de la constitution du Gouvernement belge au printemps 1995 s'est trouvée renforcée, à la suite des  v nements tragiques de 1996 (découverte de corps d'enfants disparus et arrestation des coupables présumés)   l'occasion desquels il est apparu que de tels faits auraient pu être évités si les appareils de justice et de police avaient mieux fonctionné. On peut évoquer des  v nements beaucoup plus récents : la catastrophe sanitaire vécue en France, par exemple, pendant la canicule de l'été 2003 et les dysfonctions graves de l'appareil et des politiques de santé publique qui en sont sans doute la cause pour une part non négligeable... La réforme administrative ne peut ainsi plus être considérée seulement comme une entreprise d'innovation purement technique.

C'est cependant la même hésitation fondamentale entre innovation technique et nouvelle logique dont pourrait témoigner l'autre des causes – externe, celle-là –   l'origine des actions de réforme administrative. Aucun des  tats sur lesquels porte cette étude n'a échappé aux nécessités de la construction européenne. Mais celle-ci a, semble-t-il, parfois, davantage été comprise, dans la perspective de la réforme administrative³, comme simple moyen d'externalisation de problèmes sectoriels internes – la modernisation de l'agriculture, par exemple – que comme grand dessein justifiant la refonte de procédures et de structures administratives nationales au service d'une Europe qui, elle, ne dispose, hormis son administration centrale, d'aucun appareil administratif propre.

3. Il est intéressant de lire sur ce point : FOURNIER J., *La réforme administrative dans les Avis de la Commission sur l'accession à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale*, Doc. SIGMA, O.C.D.E., n  23, pp. 117-126.

Les actions de réforme, dans les pays d'Europe occidentale, ont également en commun de s'organiser pratiquement toutes autour des mêmes *dispositifs* et de poursuivre, dans le même cadre constamment réaffirmé des principes fondamentaux de la démocratie, de la séparation des pouvoirs et du respect de l'État de droit, les mêmes objectifs.

Le mouvement le plus général et le plus commun à l'ensemble des États d'Europe occidentale, provoqué ou en tout cas accentué par la pression exercée sous l'effet de la contrainte budgétaire, est évidemment, sur le plan des *structures*, celui de la réduction des dimensions et du poids de l'État. On a déjà fait allusion au thème de l' "État allégé" en Allemagne. Sous des dénominations et à travers des expressions diverses, c'est la même préoccupation qui rend compte de toute une série de politiques. Les unes, de réduction directe et immédiate des dimensions de l'État : politique de privatisation – transfert au secteur privé d'activités antérieurement exercées par des organes administratifs ou para-administratifs ; les autres, ayant un objectif plus indirect, consistant à soumettre l'action même de l'État à des exigences de plus grande rentabilité : soit par la déréglementation – allègement des contraintes normatives d'origine étatique (législatives ou réglementaires) pesant sur le fonctionnement des administrations ou des entreprises ; soit – et l'on parle alors plus volontiers de libéralisation – par la mise en concurrence des administrations de l'État elles-mêmes avec d'autres administrations ou des entreprises du secteur privé.

On peut rattacher à ce premier mouvement d'autres actions – et d'abord celles d'entre elles qui, à l'échelon central, ont pour objet, séparant conception et exécution, de permettre la transformation d'un certain nombre d'administrations, jusqu'alors directions de ministères soumises à l'autorité hiérarchique directe du ministre, en agences exécutives (les agences, "structures phares du mouvement managérial", a-t-on dit). Ces dernières sont désormais autonomes sur le plan administratif et comptable tandis que les ministères conservent pour leur part leurs fonctions de définition et d'élaboration des politiques. Ainsi, à l'exemple du programme britannique *Next steps*, lui-même construit à partir d'une réflexion amorcée par le rapport Fulton dès 1968 sur les agences suédoises, le mouvement néerlandais de *verzelfstanding*, ou les évolutions amorcées ou poursuivies dans le même sens en France, en Italie et ailleurs en Europe.

La transformation d'administrations centrales en agences est parfois complétée d'un mouvement de *corporatisation* des agences, les agences étant alors érigées en unités économiques qui revêtent presque tous les caractères d'entreprises privées en vue de compléter et renforcer leur autonomie au sein de l'appareil d'État. C'est la transformation qu'ont connue les Télécommunications ou la Poste suédoises, par exemple.

De tels mouvements, au niveau des structures administratives centrales, sont toujours accompagnés à l'échelon territorial, par un double processus : de décentralisation – encore un mouvement d'autonomisation au bénéfice, cette fois, de collectivités territoriales qui se voient conférer plus de libertés, de compétences et de moyens financiers et juridiques d'en assurer l'exercice (la décentralisation française depuis 1982, "l'État des autonomies" en Espagne, la fédéralisation communautaire belge...) –, et de déconcentration – mouvement s'analysant, lui, en un transfert de compétences de l'État à des échelons administratifs locaux (ceux-ci restent dépendants du pouvoir central, mais, plus proches des administrés destinataires des mesures, sont mieux à même, pense-t-on, tout en déchargeant l'appareil administratif central des tâches et décisions ponctuelles qui l'encombrent ou le paralysent, de donner plus de rapidité et d'efficacité à l'action de l'État dont ils restent les représentants).

La question se pose alors souvent de la concertation et de l'articulation de ces deux actions de décentralisation et de déconcentration. Pour, semble-t-il, porter tous leurs fruits, elles doivent s'articuler étroitement l'une l'autre. Ainsi, en France, après les grandes lois de décentralisation de 1982, a-t-on décidé de reprendre et d'approfondir le mouvement de déconcentration entrepris depuis longtemps, mais qui n'avait jamais été poursuivi systématiquement. C'est donc ce mouvement qu'ont réamorcé et généralisé les mesures de 1992, renforcées plusieurs fois depuis cette date, qui ont abouti au transfert d'un nombre considérable de décisions individuelles, antérieurement prises au niveau de l'administration centrale, à des échelons administratifs inférieurs infiniment plus proches des administrés directement concernés.

Au niveau des *processus* administratifs également, on relève une très grande convergence des actions de réforme en Europe occidentale. Certains processus font toujours l'objet d'une attention particulière. Ainsi des processus budgétaires dans tous les pays concernés. L'on y voit mettre en œuvre à ce propos des formules qui paraissent, il est vrai, parfois relever plus de l'expérimentation que de la réalisation en grandeur réelle. Elles n'en témoignent pas moins du souci primordial des gouvernants de donner à la fois plus de souplesse et de rigueur à l'un des processus centraux du fonctionnement de l'État. L'Autriche a prévu, par exemple, dans le cadre de l'introduction progressive de la budgétisation globale dans sa loi de finances une "clause d'expérimentation" qui devait permettre, à partir de l'an 2000, aux services administratifs réalisant des économies sur les crédits qui leur sont affectés et qui, jusqu'alors, dans une telle hypothèse, étaient pénalisés par le fait que l'année suivante, ils se voyaient attribuer des crédits en diminution, de rester libres désormais de décider de la réaffectation de la moitié des sommes ainsi économisées. Les Pays-Bas ont introduit il y a quelques années un nouveau système budgétaire visant pour les années 1999-2002 à l'établisse-

ment dans trois secteurs – gouvernemental (au sens étroit), sécurité sociale, santé –, de limites de dépenses publiques exprimées en chiffres constants. Ce système oblige d'une part à rester dans les limites fixées dans les secteurs ainsi définis, et d'autre part permet l'ajustement continu des dépenses si les évolutions nominales tendent à s'écarter des prévisions mentionnées dans l'Accord de Coalition. La Suède et la Finlande, quant à elles, ont développé le concept de budget-cadre, et la Suède a introduit des plafonds de dépenses par secteurs (des plafonds définis par consensus entre les partis au pouvoir afin d'éviter les surenchères politiques), la nécessité de la hausse de la productivité des administrations étant par ailleurs inscrite dans la loi puisque, chaque année, il y est prévu que le budget des agences doit être réduit de 2 %. Quant à l'Espagne, elle a pris des mesures visant en particulier à interdire l'acceptation d'engagements monétaires excédant les crédits alloués et un contrôle mensuel par départements ministériels ; elle a aussi prévu de surcroît des accords de coresponsabilité avec les communautés autonomes s'engageant à adopter des mesures de réduction des déficits similaires à celles prises par le gouvernement central. Enfin la France a adopté le 1.08.2001 une Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ayant pour objet de remédier à deux faiblesses majeures du cadre budgétaire jusqu'alors utilisé – la fragmentation du vote du budget en 848 chapitres, et la priorité accordée à la croissance des crédits ainsi que l'absence de contrôle réel sur l'efficacité de la dépense publique –, elle a pour ambition d'introduire ainsi l'exigence de performance dans la gestion financière de l'État en y posant le principe d'une budgétisation fondée non plus tant sur la nature des dépenses qu'orientée vers les résultats : les "programmes" doivent y regrouper "les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation" (article 7 de la LOLF)⁴.

Outre de telles dispositions qui, malgré leurs ambitions, risquent de rester parcellaires ou de ne pouvoir s'analyser qu'en de simples améliorations techniques, d'autres procédures ou pratiques sont désormais considérées comme des éléments nécessaires de toute politique publique, qu'elles doivent dès lors accompagner ou encadrer : procédures de conventionnalisation des relations entre l'administration et ses partenaires – qu'il s'agisse de partenaires extérieurs à l'administration (par exemple, la convention espagnole entre l'administration et les syndicats en date du 16.9.1994 sur les conditions de travail dans la fonction publique ou, depuis 1993 en Italie, le mouvement tendant à la "privatisation" des rapports de travail qui a débouché en octobre 2002 sur un nouveau statut de la *dirigenza* dans lequel, tandis que la

4. Sur la L.O.L.F., voir en particulier, GUILLAUME H., DUREAU G. et SILVENT S., *Gestion publique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002, p. 155 et ss.

nomination et les objectifs de la *dirigenza* restent fixés par décret, la rémunération en est désormais liée à la signature, pour la durée d'un mandat, d'un contrat de droit privé...) ou intérieurs à l'appareil d'État lui-même (en France, les contrats de l'État avec les régions ou les entreprises publiques) ; procédures d'évaluation destinées à apprécier l'impact et l'efficacité des politiques publiques. De telles procédures devraient permettre, à travers un dialogue régulier de l'administration avec tous ses partenaires, publics ou privés, de réintroduire, par des biais divers, la société civile et l'ensemble des acteurs de la vie publique dans le fonctionnement d'administrations trop longtemps conçues comme institutions d'autorité et de commandement, transcendantes au corps social et isolées de lui.

Le dernier grand domaine auquel aient trait de manière commune les réformes de l'administration concerne les *moyens* en personnel et de contrôle de l'appareil administratif.

Le domaine de ses moyens en personnel, d'abord. Les réformes de la fonction publique entreprises dans les années récentes en Europe occidentale⁵ ont eu pour objet principal, selon les cas, d'en renforcer la professionnalisation – en Grèce, en Espagne, au Portugal, par exemple, pays qui avaient connu des régimes autoritaires dans la période précédente – en tentant de mettre fin au mélange de clientélisme et de corporatisme qui prévalait dans ces pays, – ou d'y renforcer une nouvelle culture de management, soit de manière relativement prudente – en France, en Allemagne, aux Pays Bas – en mettant l'accent sur le principe d'efficacité et d'adaptation à l'emploi par le développement de la formation professionnelle, l'encouragement à la mobilité des agents, la rénovation des classifications d'emplois et des échelles de salaires ou l'élaboration de grilles de compétences (et même en France, depuis peu, par la mise en place d'un projet de rémunération au mérite des fonctionnaires de direction des ministères), soit de manière infiniment plus radicale, à l'exemple de la Belgique où la Réforme Copernic a décidé du bouleversement de la gestion des cadres supérieurs. De telles mesures ont été généralement complétées par l'introduction, plus ou moins récente selon les pays, de dispositions normatives ou quasi-normatives ayant trait au comportement, à l'éthique et à la déontologie des agents : lutte contre la corruption, et aussi respect et sauvegarde des administrés par la motivation et la transparence des décisions les concernant, fixation de délais dans le traitement des dossiers, diversification et facilitation des voies de recours, etc.

Quant aux moyens de contrôle, pratiquement tous les pays d'Europe occidentale, outre l'effort d'amélioration du fonctionnement de leur système

5. Sur ce point, voir par exemple, AUER A., DEMMKE C. et POLLET R., *La fonction publique dans l'Europe des 15. Réalités et Perspectives*, Institut Européen d'Administration Publique, 1996.

judiciaire, ont entrepris de créer ou accroître l'importance de deux types d'institutions. D'abord, des corps de contrôle internes à l'administration – inspections et autres corps ou organes administratifs, dont le problème principal est évidemment celui de leur degré d'indépendance et de leur faculté de résistance à d'éventuelles pressions ministérielles. Et par ailleurs, précisément pour parer à ce problème, des autorités administratives indépendantes, comme on les appelle en France ou, dans le monde anglo-saxon, des *Quango's* – ces organes qui, dans des secteurs sensibles de l'activité économique, sociale ou culturelle en particulier (télécommunications ou information, par exemple), sont chargés de gérer et réguler le fonctionnement de ces secteurs à l'abri des pressions politiques ou des influences des groupes d'intérêts.

On mesure donc, devant ce panorama, l'extraordinaire homogénéité des changements survenus dans les pays d'Europe occidentale – ce qui pourrait se comprendre si l'immense et incontestable succès des réformes entreprises dans un pays en justifiait l'extension et la généralisation à d'autres. Ce qui, faut-il ajouter, ne pourrait se comprendre cependant que si, ici et là, les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'on se trouvait d'un pays à l'autre dans la même situation, et qu'il n'y eût alors, dans un pays comme dans l'autre, qu'à recourir aux mêmes remèdes pour, dans les mêmes conditions, y guérir les mêmes maux... Si cela était avéré, l'action sociale relèverait d'une science sûre et de lois physiques rigoureuses. Il ne semble pas que ce soit vraiment le cas. Les bilans de la réforme administrative, s'ils ne se paient pas de mots, ne sont jamais parfaitement rassurants⁶.

À ne prendre que deux exemples qui portent sur deux des tentatives les plus abouties et les plus systématiques de changement – le mouvement d' "agencification" d'une part, la systématisation de la culture managériale dans la fonction publique d'autre part –, on doit faire le constat des embarras et des échecs auxquels ces mouvements ont donné lieu. Ainsi, le programme *Next steps* fait-il aujourd'hui l'objet d'une révision destinée, tout en conservant le modèle de l'agence et de l'autonomie qu'elle est destinée à promouvoir dans la gestion administrative, à remettre l'accent sur les politiques publiques gouvernementales afin de mettre les agences, désormais devenues trop indépendantes dans leur gestion, en mesure de mieux répondre aux attentes des usagers. Aux Pays-Bas, le mouvement de création et de multiplication des agences a récemment donné lieu, lui aussi, à un projet visant à permettre la "reprise en mains" par l'État de la mise en œuvre des

6. Voir par exemple KLIJN E.H. and TEISMAN G., "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership. An analysis of Dutch Cases", *Public Money and Management*, Juillet 2003, pp. 137-146 ; REICHARD C., "Local Public Management Reforms in Germany", *Public Administration*, vol. 81/2, 2003, pp. 345-363 ; AHMAD Y. and BROUSSINE M., "The UK Public Sector Modernisation Agenda : Reconciliation and Renewal ?", *Public Management Review*, vol. 5, n° 1, 2003, pp. 45-62.

politiques publiques. Et même en Suède, le déséquilibre croissant entre le politique – le Parlement, le Gouvernement – et l’administratif – les Agences – semble justifier un regain, à travers une information plus systématique des citoyens sur l’action des agences, du contrôle des ministères sur des institutions devenues trop largement autonomes au sein de l’ tat. Quant à la généralisation de la culture managériale, il suffit de se référer à ce que l’on a dit de “l’ampleur et [de] la brutalité des changements” introduits en Belgique du fait de la Réforme Copernic et aux sentiments de “mal-être, d’insécurité et de déclassement” suscitant “inquiétude et crispation” auprès de l’ensemble des personnels concernés, pour comprendre que ce n’est pas encore là la panac e⁷ ...

Rationalité de la gestion ?

C’est en effet la question qu’il faut en fin de compte se décider à poser. Car, au-delà du succès, que l’on ne saurait n gliger⁸, des réformes entreprises dans certains pays et dont témoigne l’extension que l’on en fait à d’autres dans l’espoir qu’elles y réussiront aussi, l’on ne peut, sans avoir à s’interroger, relever à la fois le paradoxe de la généralisation de mesures de changement destinées à réformer des situations caractérisées par leur foisonnante diversité, et – dans le même temps – constater l’échec patent ou larvé, total ou partiel, de beaucoup de ces réformes et l’insatisfaction qu’éprouvent en tout cas les réformateurs – s’ils sont lucides... – devant les résultats de leurs actions.

La vérité, semble-t-il, est que l’on a affaire, dans la gestion de ces changements, à une mythologie de la réforme administrative – l’on n’y trouve pas toujours grand-chose qui relève d’un autre registre que celui des idées reçues... –, et que l’on ne pourra y échapper que par les voies d’une authentique épistémologie – d’une étude critique – de la gestion de ces réformes...

Des idées reçues, j’en ferais volontiers figurer trois dans mon dictionnaire. Elles consistent à identifier abusivement l’idée de réforme aux idées de modernité, d’universalité et de légitimité : toute réforme est nécessairement moderne – la réforme, on est toujours pour... ; toute réforme est nécessairement légitime – la réforme est toujours dans l’intérêt de tous... ;

7. Cf., sur ces exemples, les informations et les analyses figurant dans le bulletin de l’Institut de la gestion publique et du développement économique (Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie), *Perspective Gestions publiques*, n 5 – mars 2003 consacré aux Agences ; et n  6, mai 2003, consacré à la Fonction publique.

8. Pour une appréciation nuancée sur les succès de la réforme administrative, cf, en particulier, l’article de LACASSE F., “Réformer ou recentrer le secteur public : dynamiques es et prévisions”, *R.F.A.P.* (précité consacré au thème de la réforme de l’Etat et la nouvelle gestion publique), 2003, n  105-106, p. 25ss.

toute réforme est nécessairement universelle – ce qui est bon pour moi l’est au moins autant pour vous...

C’est cette *mythologie* qui rend compte de la simplicité – certains diraient du simplisme... – de certaines analyses et, ce qui est probablement plus grave, de certaines actions administratives. On a vu tout à l’heure, à propos du mouvement généralisé d’“agencification” ou des tentatives de “managérialisation” de la fonction publique, le décalage existant entre les actions menées et les résultats attendus – et les nécessaires réformes à apporter pour en corriger les effets non souhaités. On pourrait procéder à des constatations comparables dans chacun des grands domaines soumis à changement : dans la gestion des collectivités territoriales, où l’on ne sait pas toujours éviter les excès, les complications ni les gaspillages ou la corruption que favorise la décentralisation ; dans le domaine de la redéfinition du périmètre de l’État, où l’on doit trop souvent et bien vite reconnaître les limites des privatisations lorsque viennent à se faire jour les nécessités de la sauvegarde de l’intérêt général ; dans le domaine des partenariats public-privé dont il apparaît qu’ils n’assurent pas toujours les réductions de coûts que l’on en attend et qui ont, en effet, pu être obtenues ailleurs et dans d’autres circonstances... Peut-être devrait-on ne plus trop céder à cette tentation d’imposer à des États dont la situation réelle est si différente des solutions construites sur des modèles si semblables. Ne serait-on pas en train de commettre en Europe le même type de péché contre l’esprit qui a été dans le passé commis à l’égard des pays en développement ? À ceux-ci, on a voulu imposer ou transférer, dans les années qui ont suivi les accessions à l’indépendance, un modèle d’administration largement, trop largement sans doute, imité de celui des pays occidentaux. Ceux-là, on veut aujourd’hui les persuader que leur salut leur viendra de la nouvelle gestion publique. Aux administrations des pays en développement, on a voulu donner une structure solide ; on les a seulement alourdies et engraisées (*sur-institutionnalisation*). Les États occidentaux, on veut aujourd’hui les alléger – on est parfois en train de les *désinstitutionnaliser*. Dans les deux cas un mauvais diagnostic. Et les catastrophes – sanitaires ou autres... – qui en résultent : des “États débiles”, selon la formule de Gunnar Myrdal.

Parler de mauvais diagnostic est cependant encore une facilité que l’on se donne dans l’analyse des réformes administratives : elle plaide, certes, pour un recours plus systématique et déterminé aux techniques d’évaluation – seules en mesure de permettre de dresser un état exact des réalités auxquelles on doit faire face ainsi que de dégager les voies appropriées de l’action. Ce qu’il faut pourtant, au-delà même d’une telle commodité, c’est une véritable *épistémologie* – une étude critique, de la réforme administrative et de ses modes de gestion. À cet égard, deux précautions doivent être prises – symétriques et de sens inverse. Elles relèvent toutes deux de la rationalité de

la gestion – qui ne s’identifie pas nécessairement à la rationalité tout court... La réforme administrative souffre en effet de deux types de maux –   la fois d’une sur-rationalisation de l’objet auquel s’applique la réforme ; – et d’une sous-rationalisation des stratégies utilisées pour réformer l’objet ainsi défini.

Sur-rationalisation : c’est ce qui se produit quand on voit dans l’administration ce qu’elle n’est, en vérité, que dans le modèle abstrait dont Weber a fait la théorie : le modèle d’une administration “bureaucratique-monocratique”, hiérarchique, pyramidale et unitaire, dont la rationalité et l’efficacité tiennent à la prévisibilité, l’uniformité et la technicité de son action. Or ce que suppose ce modèle, c’est une société des temps calmes – une société où, pour agir, l’administration n’a besoin que de répéter indéfiniment les mêmes gestes – les répéter dans le temps : elle est prévisible ; les reproduire dans l’espace : sa gestion, territorialisée, est uniforme et s’opère selon les critères d’une rationalité purement causale et scientifique – sa technicité... On perçoit l’administration comme une structure verticale et monolithique, alors qu’elle est un agrégat composite de segments hétérogènes ayant chacun leur politique et leur rationalité – des rationalités conflictuelles que le réformateur ignore, ou veut ignorer, négligeant ce fait que les administrés, confrontés à des situations difficiles ou des crises, attendent que les administrations sachent les prévenir ou les en préserver – des administrations qui devraient donc fonctionner selon un tout autre mode : le mode de l’invention de l’action au coup par coup, de la réactivité, et pas seulement des réactions *ex post*, mais des initiatives *ex ante* – passage de la précaution à la prévention, de la responsabilité à l’ingérence ; le mode de la diversification de l’action, c’est-à-dire de la prise en compte des singularités de situations et de sociétés de plus en plus complexes, dont l’individualisation croissante se heurte gravement à la gestion standardisée qu’on prétend leur imposer ; – et la renonciation au mythe d’une rationalité scientifique au nom de laquelle pourraient être traités sur le mode causal, croit-on, les phénomènes de crise auxquels est confrontée l’administration. Ce qu’Ulrich Beck⁹ a relevé de “l’étrange mélange entre nature et société” – “la figure hybride du nuage radioactif, cette instance de la civilisation transformée en puissance naturelle”¹⁰ – fait désormais apparaître en pleine lumière la dramatique inadéquation de l’état traditionnel aux nécessités de l’action en période difficile.

Ceci implique évidemment une autre rationalité de l’action administrative – la mise en place d’une administration qui, renonçant aux caractéristiques *w b riennes* de son action, – la *Berechnenbarkeit* : la calculabilité – consente à se construire dans un autre rapport à la loi que le rapport classi-

9. BECK C., *La société du risque, Sur la voie d’une autre modernité*, Aubier 2001, p. 59.

10. Ibid, p. 16.

que et rigide de la conformité stricte – la primauté de la loi dans la définition des objectifs se payant désormais d’un retrait de l’État dans la mise en œuvre des objectifs ainsi fixés¹¹ -, et selon une autre structure que la structure monocentrique. Naissance d’une autre administration où désormais, à l’écart des deux modèles traditionnels de l’État et du Marché, la rationalité n’est plus celle, prétendument purement technique, de la bureaucratie, ni celle, parfaitement aveugle, de l’*homo oeconomicus* dans une économie irréaliste et abstraite. L’administration doit se préoccuper de fonder son action autrement que par référence au Commandement de l’Autorité ou aux Lois de la Concurrence. Cette construction nouvelle de l’administration, – sa mutabilité dans le temps, son adaptabilité à l’événement – ne serait rien en effet sans des fondations solides – une légitimité dont ne dispose pas (pas suffisamment en tout cas) – l’administration traditionnelle. Celle-ci se trouve dans une situation à cet égard paradoxale : elle ne dispose d’aucune légitimité propre et ne tire son autorité que de sa subordination à la volonté d’instances hiérarchiques obéissant elles-mêmes au pouvoir politique. C’est “la figure contradictoire d’une monarchie démocratique” qui est donc ici dessinée. L’administration se fige dans sa transcendance – elle est et reste supérieure et extérieure, étrangère, à la collectivité dont elle prétend assurer la gestion. On s’explique alors l’insistance mise à dénoncer le “déficit démocratique” d’une administration dont l’extériorité par rapport à la société rend compte de sa difficulté à traiter – parce que lui manque la confiance de ceux auxquels elle s’adresse – les situations dont elle a la charge. “Exercice apocryphe de la souveraineté”¹² : il substitue, au nom d’une prétendue rationalité scientifique, des critères de pure technicité aux valeurs politiques et sociales qui devraient présider aux choix de l’administration dans les situations difficiles. Il ne suffit donc plus de gouverner mieux – de manière techniquement plus efficace. L’on gouvernera mieux encore si l’on gouverne avec – avec ceux auxquels est destiné le gouvernement. C’est même cela que devrait s’attacher à dire le concept de gouvernance, ce qu’il devrait exprimer le plus fortement – que “la direction n’est pas un mouvement à sens unique du haut vers le bas”, comme l’est le gouvernement traditionnel qui se contente de décider et imposer, et qu’au contraire, “diriger, c’est simultanément offrir (allouer) (...) et demander (exiger) quelque chose”¹³. Un “retour” est donc nécessaire (un appui, un soutien, une prise en charge...) de la part de ceux auxquels est destiné le gouvernement. Se profilent ici les thèmes de la place accrue à faire aux acteurs sociaux dans la prise de décision, du meilleur

11. SUPIOT A., (sous la direction de), *Au delà de l’emploi, Rapport pour la Commission européenne*, Flammarion, 1999, p. 234.

12. KERVEGAN J.F., *Hegel, Carl Schmitt, le politique entre spéculation et positivité*, PUF, Leviathan, 1992, p. 98.

13. LECA J., “La gouvernance de la France sous la Vème République : une perspective de sociologie comparative”, dans *De la Vème République à l’Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Presses de Sciences Po., 1996, p. 348.

ancrage du débat public, de la montée en puissance des dispositifs civiques de solidarité et – simultanément – du changement de nature des acteurs collectifs intervenant dans le processus décisionnel : le savoir d’expert des acteurs traditionnels n’est plus considéré comme suffisant ; d’autres formes de connaissance du milieu doivent prendre le relais et le prolonger ou le remplacer : elles sont souvent liées à l’engagement de proximité des groupes associatifs à l’égard d’un milieu dont ils ont une connaissance directe et intime. On parlerait ici volontiers de “démocratie dialogique”¹⁴.

La caractéristique la plus importante d’une administration reconfigurée – d’où elle devrait tirer sa légitimité – qui devrait, en tout cas, lui permettre de pallier à son déficit de légitimité – serait alors son *endog nit *. Il ne suffirait pas, pour en témoigner, d’invoquer le développement au sein de l’administration de techniques de concertation, de participation ou de partenariat. Même les plans incitatifs dans les pays à économie de marché, à l’élaboration desquels sont pourtant associés les représentants des groupes socioprofessionnels, relèvent, quoi qu’il y paraisse, d’une volonté d’imposer de l’extérieur et d’en haut un cadre à l’activité des différents acteurs de la vie économique. Les administrations restent toujours, dans ces hypothèses, largement tributaires d’une «structure r glementaire»¹⁵. Elles agissent par le recours à un ensemble de dispositifs et de stratégies «en surplomb». Avec la nouvelle administration, le changement devrait être radical – les membres de la collectivité directement concernés définissant à leur propre intention leurs propres règles à l’élaboration desquelles ils auraient été directement associés. Changement de registre important : il impliquerait un abandon de la contrainte et de l’impérativité, le recours à ce que l’on pourrait appeler une auto ou endo-normativité puisque, les règles ayant été définies par ceux-la mêmes auxquels elles s’appliquent, leur respect résulterait désormais de l’autocontrôle et de la confiance réciproque. Nouveau renversement de la perspective – par la substitution de mécanismes de coopération aux sanctions habituellement prises, dans la normativité classique, lorsqu’il y a violation par le destinataire des règles auxquelles il doit se soumettre : les normes n’étant plus imposées de l’extérieur mais au contraire l’expres-

14. Sur ce concept de dialogisme emprunté à la critique littéraire, cf. TIMSIT G., *Thèmes et systèmes de droit*, PUF, 1986, coll. Les voies du droit ; et, plus récemment : CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Seuil 2001. La démocratie dialogique serait cette forme de démocratie qui, au-delà des formes classiques de la démocratie représentative et de la démocratie participative, et pour en compenser les déficits éventuels, associerait plus systématiquement les représentants de la société civile à l’exercice du pouvoir de décision et le ferait par la mise en œuvre de techniques normatives nouvelles de régulation et non de simple réglementation. Sur cette notion de régulation, cf. TIMSIT G., “Les deux corps du droit, Essai sur la notion de régulation”, *R.F.A.P.* n  78, 1996, p. 375, et, “La régulation, naissance d’une notion”, dans *Archipel de la norme*, PUF, col. Les voies du droit, 1997, p. 161.

15. OCDE, PUMA, *Sujets de réflexion dans les pays membres de l’OCDE*, Collection gestion et réforme de la réglementation, Paris, 1992, n  1, p. 11.

sion d'une responsabilité collective, elles n'ont plus besoin d'être mises en œuvre par la force. On a déjà pu évoquer à propos de telles évolutions une "gestion déontologique". Au-delà de l'ancienne légitimité – purement procédurale et tenant aux conditions formelles de son élaboration – d'une loi qui reste transcendante et extérieure à la Société (le Pouvoir ayant fondé sa légitimité dans une loi dont seules les formes dans lesquelles elle a été adoptée témoignent qu'elle est l'expression de la volonté du Souverain), la légitimité nouvelle d'une administration qui trouve désormais son ancrage dans les réalités les plus concrètes et les plus singulières d'une société considérée enfin dans sa vérité : celle d'une raison autre que celle de la gestion pure.