

CHAPITRE 2

Rationalités des réformes managériales réalisées en Suisse et à l'international

Il est évident que cette vision d'un univers public renouvelé ne peut être simplement décrétée : elle doit s'appuyer sur les acteurs principaux qui le composent, les agents publics, en tenant compte de leur vécu, de leurs attentes, de leurs motivations, et des valeurs qui les sous-tendent. Pour parvenir à renouveler le modèle bureaucratique, des « solutions » concourtes à l'étage de la direction politique ou administrative, ou de consultants « spécialisés » dans le service public, ne peuvent guère convenir. Il s'agit bien davantage d'écouter les voix de la base, d'associer l'agent public aux mutations vécues, d'accorder plus de crédit aux changements profonds, de valeurs et de motivation, que les démarches en cours ont trop fréquemment sous-estimées.

Les recherches présentées dans cet ouvrage partent de l'hypothèse qu'à un univers (supposé) monolithique, celui du fonctionnariat classique, succède un environnement fait de différents mondes et d'univers de référence qui reflètent des réalités organisationnelles et personnelles très différenciées, à l'image de la différenciation propre aux organisations publiques elles-mêmes. La multiplication des référentiels valoriels, les attentes contradictoires formulées à l'égard des agents publics, de même que l'individualisation de leur gestion sont autant de paramètres allant dans le sens de cette hypothèse. Une hypothèse que nous avons considérée de manière critique dans les recherches qui seront présentées dans la suite de cet ouvrage.

Voyons maintenant les principales rationalités qui sous-tendent, souvent pas de manière explicite d'ailleurs, les réformes en cours aux niveaux suisse et international.

INTRODUCTION

Les administrations publiques suisses ont connu de multiples vagues de réforme ces dernières années. En effet, depuis la fin des années 1970, pour se concentrer plus particulièrement sur l'histoire récente, les administrations communales, cantonales et fédérales connaissent de profondes transformations, tant structurelles que managériales (Germann, 1996 ; Lienhard *et al.*, 2005 ; Ritz, 2003 ; Ritz, 2004). Celles-ci doivent être replacées dans leur contexte, à la fois institutionnel, mais également plus globalement socio-économique. Ainsi, il ne fait guère de doute que les mutations organisationnelles auxquelles ont dû faire face les agents publics suisses prennent leurs origines dans plusieurs facteurs, politiques, économiques, culturels, mais également idéologiques (Giauque & Emery, 2008).

Nombreux sont, en effet, les économistes ou les penseurs de la globalisation à estimer que l'appareil étatique hérité de la fin de la Seconde Guerre mondiale n'est structuellement plus adapté aux conditions cadres de l'économie contemporaine. L'État et ses institutions, dont font partie les administrations publiques, ont par conséquent le devoir de se transformer afin de faire face aux nouvelles données économiques et sociales qui caractérisent les sociétés occidentales en ce XXI^e siècle (Peters & Savoie, 2001). Ces mouvements de réforme successifs au sein des administrations publiques doivent beaucoup aux changements environnementaux, à n'en pas douter, mais ils s'inscrivent également dans un cadre idéologique particulier faisant la part belle aux théories économiques, elles-mêmes très largement acquises à l'idée selon laquelle la régulation sociale ne peut plus s'exercer par le truchement d'instances étatiques centralisées, par trop inflexibles et

dispendieuses, mais que la régulation doit plutôt se réaliser par un mécanisme naturellement plus efficient, c'est-à-dire le mécanisme de marché (Dardot & Laval, 2009 ; Gaudemet, 2004). Si cette supériorité du marché sur la bureaucratie traditionnelle en matière de coordination des activités humaines n'est guère démontrée empiriquement (Courtrot, 1998 ; Gomez, 2009 ; St-Onge, 2000), il n'en reste pas moins que les idées néo-libérales en matière de gouvernance, qu'elles concernent la gouvernance d'entreprise ou la gouvernance sociale, ont connu leur «âge d'or» durant ces trente dernières années, ayant que des événements économiques contemporains (crises des subprimes, par exemple) ne viennent perturber quelque peu cette suprématie intellectuelle et, osons le mot, idéologique. Notons au passage que cette suprématie intellectuelle ne s'est pas faite sans acteurs, de puissants lobbies ayant œuvré à la diffusion de ces idées, comme en témoignent certains ouvrages de l'OCDE (OCDE, 1993, 1997a, 1997c, 2005a ; Sausssois, 2006).

C'est donc dans le contexte économique particulier des trente dernières années, marquées par un retour des idées économiques empreintes d'orthodoxie libérale (Courtrot, 1998 ; Lipovetsky, 2006 ; Passet, 2001), que vont se déclencher des réformes importantes en termes de gouvernance, touchant à la fois les institutions politiques et les administrations publiques.

Ce chapitre a principalement pour objectif d'exposer les raisons pour lesquelles des réformes d'envergure ont été entreprises dans la plupart des pays de l'OCDE. Nous nous demandons s'il est possible de repérer des éléments de convergence parmi les différentes réponses apportées par les pays de l'OCDE aux nouveaux défis de gouvernance auxquels ils sont amenés à faire face, ou si au contraire les dissimilarités l'emportent. De sorte que nous serons également amenés à évoquer des variables qui peuvent très fortement faire diverger les chemins emprunts par les différents pays dans leur quête de modernisation administrative. Parmi les variables considérées dans cet ouvrage, relevons en particulier : les forces socioéconomiques, les institutions et systèmes politiques, les prises de décision des élites et leur composition, les désastres, les scandales et les crises et, finalement, le système administratif lui-même.

Avant de commencer l'exposé des différents points précédemment évoqués, une mise en garde s'impose. Il ne nous est pas possible, dans le présent chapitre, de viser à l'exhaustivité. Nous voulons par contre dresser un constat, le plus fidèle possible, des différents facteurs ayant permis une accélération remarquable de la façon dont les administrations publiques fonctionnent et délivrent leurs prestations. Cette accélération n'a pu se produire que sous les effets conjugués de plusieurs forces. Dès lors,

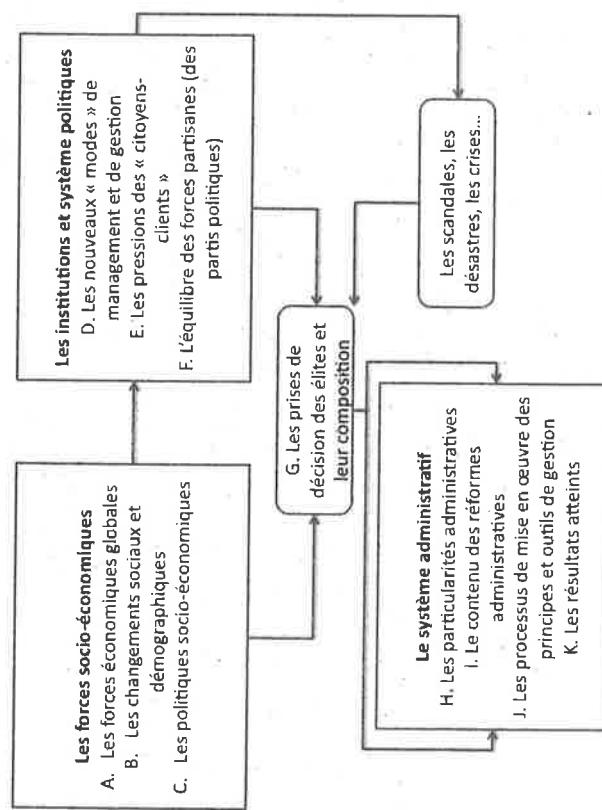
nous basant sur la littérature scientifique, il nous est possible de brosser à grands traits les différentes dimensions ayant contribué à la création de nouveaux référentiels, considérés comme légitimes par un grand nombre de parties prenantes, en matière de gestion publique et de conduite politique de l'action publique. En conséquence, notre but est de mettre à jour la rationalité qui sous-tend les réformes entreprises dès les années 1980. Cette étape est importante dans la mesure où la rationalité des réformes contemporaines a un impact évident sur la reconfiguration des motivations et des identités des agents publics, thématique principale de cet ouvrage.

POURQUOI DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ?

Il ne faut pas attendre les années 1980 pour constater des transformations dans les organisations publiques, loin s'en faut. Cependant, dès les années 1980, les observateurs attentifs relèvent une accélération des réformes des organisations du secteur public. Si le changement est consubstantiel aux phénomènes organisationnels et que celui-ci contient bien souvent autant de nouveautés que d'éléments de continuité (Alter, 1996 ; Alter, 2005), il faut néanmoins reconnaître qu'en matière d'ampleur, les mutations administratives engagées dès les années 1980 sont tout à fait remarquables. Dès lors se pose la question de savoir pourquoi durant cette période (1980-2010) à la fois l'amplitude et la profondeur des changements ont atteint un tel degré. À cette question, certains auteurs n'hésitent pas à donner des réponses directes, qui ont le mérite de la simplicité, mais qui ne rendent pas justice à toutes les variables qui, conjuguant leurs effets, ont permis une véritable accélération des chantiers de modernisation dans les pays de l'OCDE (Giauque, 2005). Ainsi, certains scientifiques font un parallèle entre changement d'environnement socio-économique et développement de nouvelles pratiques et structures dans les organisations publiques. L'argument est ici d'une grande efficacité discursive et s'appuie, du reste, sur des écrits scientifiques mettant en exergue les liens entre environnement et structures organisationnelles, dans le cadre d'approches inspirées de la contingence (Emery & Trist, 1992 ; Lawrence & Lorsch, 1989 ; Pfeffer & Salancik, 1978). En quelques mots, les administrations publiques ne peuvent plus fonctionner et se structurer selon les principes de la bureaucratie «wébérienne» puisque les conditions cadres qui prévalaient ne sont plus identiques, en particulier parce que l'environnement, autrefois stable, est devenu «turbulent». De sorte que pour faire face à ce nouvel environnement socio-économique, les organisations publiques doivent emprunter d'autres méthodes de gestion et se restructurer profondément (Hughes, 2003). Dès lors, quitte la notion d'*administration* publique et bienvenue aux nouvelles approches du *management* public.

S'il n'est guère douté que les évolutions socio-économiques ont contribué à remettre à l'agenda public le besoin de modernisation des organisations publiques, cette explication contingente est un peu courte puisqu'elle fait l'impasser sur d'autres facteurs déclencheurs ou moteurs, tels que les aspects idéologiques, les particularités des institutions et systèmes politiques, les prises de décision des élites administratives et politiques, voire également les scandales, les crises ou les désastres qui peuvent peser sur la dynamique de la gouvernance dans les différents pays. Nous nous appuierons sur l'ouvrage de C. Pollitt et G. Bouckaert (Pollitt & Bouckaert, 2004) pour mieux déterminer les facteurs qui peuvent influencer à la fois l'amplitude, la vitesse et la profondeur des réformes. Le schéma ci-dessous constitue un fil rouge pour l'exposé des différents « initiateurs » des mutations administratives. Nous allons les développer et rentrer de les exemplifier pour ce qui concerne plus spécifiquement la réalité helvétique.

LES DIFFÉRENTS « INCITEURS » DES RÉFORMES DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ET LEURS RELATIONS¹



Notons que les différentes lettres mentionnées dans le schéma ci-dessus ne sont pas reprises dans les chapitres suivants. Nos réflexions seront d'une portée plus globale même si les sous-points mentionnés dans le schéma seront évoqués.

Les forces socio-économiques

Des forces socio-économiques globales sont à l'œuvre et impriment leurs logiques aux institutions et systèmes politiques des différents pays (Adda, 1996 ; Farazmand, 2007 ; Norel, 2004). Il ne fait pas de doute que les théories néo-libérales, par exemple, connaissent un regain d'intérêt, à la fois théorique mais également pratique (Dardot & Laval, 2009 ; Lipovetsky, 2006 ; Mach, 1999). Ces théories orientent très fortement les politiques économiques des différents États. Elles sont, par ailleurs, relayées par de puissantes institutions qui jouent ou tentent de jouer un rôle de régulateur mondial, à la fois politique mais surtout et avant tout économique (Mathiasen, 2007). Pensons, à cet égard, au FMI, à la Banque mondiale, à l'OCDE et à d'autres institutions du même genre qui impulsent une manière « de voir » le monde, les échanges entre les peuples et les nations, les solidarités mondiales, etc., mais aussi beaucoup plus concrètement une manière d'organiser le système des affaires publiques. Aussi, il est possible de constater une certaine convergence des politiques économiques des différents États, ce phénomène étant explicable par le minimalisme « idéologique » se diffusant au niveau mondial, mais également par les pressions coercitives qu'exercent certains acteurs transnationaux, dont font partie, d'ailleurs, des acteurs politiques (Toonen, 2007). Les changements dans le secteur public ont bien souvent été légitimés sur la base d'arguments discursifs faisant la part belle aux pressions internationales. Les forces globales sont sans doute nombreuses et impactent sur les « possibles » en matière de gouvernance publique. Cependant, celles-ci ont souvent été présentées comme inévitables, incontrôlables, s'imposant aux États en quelque sorte à l'image de puissances obscures face auxquelles il est difficile de résister et dont il est préférable de s'accommoder (Argyriades, 2010 ; Christensen & Laegreid, 2007 ; Lynn, 1998 ; Pollitt, 2002b).

Le discours politique est révélateur à cet égard, puisque nombreux sont les politiciens à défendre leurs projets de société en faisant référence à l'inévitabilité des changements et à la nécessaire adaptation des politiques publiques et de l'appareil politico-administratif aux exigences de la mondialisation. Empruntant, bien souvent de façon opportuniste, les arguments développés par les théories de la contingence appliquées à l'étude des

1. Figure inspirée de Pollitt & Bouckaert, 2004, p. 25.

structures organisationnelles stipulant que les organisations les plus performantes sont celles dont les structures se trouvent en adéquation avec leur environnement, les détracteurs de l'administration publique traditionnelle ont martelé l'argument à l'envi : les administrations publiques doivent prendre exemple sur les organisations du secteur privé dans la mesure où ces dernières font preuve d'une plus grande capacité d'adaptation et de flexibilité face à l'environnement incertain auquel nous faisons actuellement face. Autrement dit, la bureaucratie, décrite sous forme idéale-typique par Max Weber (Weber, 1971), est adaptée à un environnement stable et prédictible et ne l'est plus guère dans un environnement instable où l'incertitude des lendemains prévaut (Hughes, 2003). En conséquence, les loucheurs bureaucratiques sont à proscrire et les organisations publiques doivent apprendre à travailler de manière réactive, voire proactive, sur la base de hiérarchies plus plates, de structures plus flexibles et de processus de travail souples.

Notons également que les réformes administratives ont été rendues possibles par l'urgence de certaines situations budgétaires. En effet, la crise économique mondiale des années 1970 a très largement contribué à creuser les déficits publics de nombreux pays. Faisant face à une dette de plus en plus importante, les collectivités publiques, qu'elles soient centrales ou locales, ont mis en œuvre des politiques, parfois drastiques, visant à diminuer leur taux d'endettement, à l'image de la situation actuelle de la Grèce. Dans le cadre de telles politiques de désendettement, le secteur public a très largement été mis à contribution. Les administrations publiques et, de manière générale, l'appareil politico-administratif se mirent donc au régime. Dans les années 1980, l'Etat n'est plus considéré comme le vecteur privilégié par lequel les problèmes sociaux peuvent être pris en charge, mais comme l'un des facteurs d'endettement (Ferlie *et al.*, 1996; Osborne & McLaughlin, 2002). Souvenons-nous des prises de position de Margaret Thatcher, premier ministre britannique, et de Ronald Reagan, alors président des États-Unis d'Amérique, au tout début des années 1980. S'appuyant sur les théories néo-libérales constituant alors l'orthodoxie de la pensée économique (Galbraith, 1989), ces deux politiciens ont contribué, de par leur discours et de par leurs actions respectives, à disqualifier les politiques keynésiennes traditionnellement adoptées en cas de crises économiques mais également à discréditer le fonctionnement des administrations publiques auprès des citoyens (Varone & Bonvin, 2004; Varone & Visscher, 2004), arguant du fait qu'elles ne produisaient pas de valeur ajoutée. Ces actions politiques concrètes, soutenues par des éléments théoriques spécifiques (Beck, 2003; Becker, 1976; Boltanski & Chiapello, 1999; Cabin & Zuber, 1998) faisant

la part belle au *managerialisme*, ont contribué au développement d'expériences réformatrices de grande ampleur. À cet égard, la Nouvelle-Zélande, voire le Canada ont souvent été montrés en exemple, constituant dès lors des points de référence incontournables auxquels les autres pays ont été invités à se comparer (Giauque & Caron, 2004; Glor, 2001; Kelsey, 1997; OCDE, 2001).

Ceci étant, d'importants défis socio-démographiques, qui pèsent sur les sociétés contemporaines, ont alimenté le mouvement de réformes en cours, en agissant sur des domaines de politiques publiques spécifiques. Le vieillissement de la population et le faible taux de natalité, les problèmes de pollution, le développement des « working poors », la dépendance énergétique mondiale à « l'or noir » et la sortie de l'énergie nucléaire, la concurrence mondiale, etc. Autant de défis économiques et sociaux qui appellent des réponses de la part des autorités politiques et qui donnent en partie le ton aux différentes politiques publiques contemporaines (Castel, 1995). À cet égard, soulignons également que la concurrence économique transcende très largement les territoires, situation contribuant à renforcer la pression sur les gouvernements appelés à améliorer la compétitivité de leur territoire, au prix bien souvent d'importantes concessions en termes de protection des salariés ou de prestations sociales (Klein, 2002). Ces facteurs sont bien évidemment essentiels, mais évoquer ces défis socio-démographiques dans le détail nous mènerait bien loin des propos généraux du présent ouvrage. C'est pourquoi nous nous contenterons ici d'évoquer brièvement ces tendances sociétales, sachant qu'elles constituent d'évidents défis en termes de « gouvernance » politique et économique.

Ainsi, les forces socio-économiques constituent des variables explicatives centrales dans le mouvement de réforme des administrations publiques se déployant des années 1980 à nos jours. Les facteurs économiques globaux, les politiques socio-économiques d'inspiration néo-libérale conçues durant ces années, soutenues et diffusées par des organisations transnationales, de même que les changements sociaux qui constituent des moteurs puissants de la modernisation publique.

Les institutions et systèmes politiques

Les facteurs environnementaux dont nous venons de parler précédemment sont des dimensions *macros* qui conduisent, à des degrés divers, les différents pays à entreprendre des réformes au sein des collectivités publiques. Ce sont des incitateurs qui produisent une certaine convergence entre les réponses données aux défis qu'ils posent. À cet égard, soulignons qu'une

certaine homogénéité est observable quant aux principes de management adoptés par les pays de l'OCDE en matière de réformes administratives. Celle-ci se manifeste notamment par le recours partagé des pays de l'OCDE aux principes contenus dans la mouvance appelée « nouvelle gestion publique » (NGP), que certains auteurs considèrent même comme le nouveau paradigme en matière de gestion publique (Mönks, 1998), d'autres estimant au contraire que la NGP correspond plutôt à un amalgame de recettes gestionnaires qui n'ont de nouvelles que l'appellation, et qu'il n'est par conséquent pas raisonnable de considérer la NGP comme un paradigme en matière de gestion publique (Gruenning, 2001 ; Hood, 1991 ; Pollitt, 1993, 1995, 2002b). Si l'on suit les théories néo-institutionnelles des organisations, les structures organisationnelles contemporaines ont tendance à se ressembler de manière troublante (DiMaggio & Powell, 1983 ; Meyer & Rowan, 1991 ; Zuckerman, 1988). Plutôt qu'à une diversification des formes organisationnelles, que la complexité grandissante de l'environnement devrait favoriser, nous assistons au contraire à une sorte d'isomorphisme. Celui-ci est dû à trois types de pressions environnementales poussant les différentes organisations à adopter la même architecture et, dans une certaine mesure, les mêmes pratiques. Les pressions *coercitives*, tout d'abord, relatives aux normes sociétales et aux différentes lois étatiques qui ont pour conséquence l'élaboration de réponses identitaires de la part des organisations productives, qu'elles soient privées ou publiques, du reste. Les pressions *mimétiques*, en second lieu, faisant référence au fait que les organisations ont une tendance assez naturelle à rechercher les « one best ways » pour faire face aux défis environnementaux. Dans cette recherche, elles sont nombreuses à pratiquer le « benchmarking », se comparant aux concurrentes ou aux organisations proches de leur contexte, ceci ayant pour effet le développement de comportements de type « copier-coller », provoquant ainsi une situation d'homogénéisation des pratiques et structures. Finalement, les pressions *normatives* ont trait à l'isomorphisme dû à la socialisation des professionnels, et notamment des élites administratives et gestionnaires, qui partagent de mènes idées, de mèmes réflexes, une vision du monde identique, du simple fait d'avoir fréquenté de mêmes écoles ou fait partie des mêmes corporations ou associations professionnelles.

Le succès planétaire des principes de gestion de la NGP pourrait ainsi s'expliquer par cette sorte d'isomorphisme que décrivent fort bien les tenants de l'approche néo-institutionnelle dans le champ de la théorie des organisations. Ceci étant, force est néanmoins de constater que si les raisons évoquées dans les différents pays pour expliquer la mise en œuvre de reconstructions administratives sont souvent très proches, les solutions développées,

les manières de faire sont par contre différenciées (Heady, 2001 ; Meier & Hill, 2007 ; Pollitt, 2002a ; Toonen, 2007). Les réformes sont bien souvent dépendantes du contexte institutionnel et des traditions administratives des différents pays. Les institutions et traditions administratives des pays jouent le rôle de variable média trice entre les pressions environnementales et les solutions élaborées. De sorte que s'il est possible, dans certains cas, d'observer des tendances communes, des convergences de méthodes et de solutions, il est bien plus fréquent de constater des divergences et des dissimilarités. Ainsi, il est nécessaire de parler de chemin de dépendance en termes de réformes (ou *path dependency*), tant il faut bien reconnaître que celles-ci sont rarement développées et mises en œuvre de façon totalement rationnelle et linéaire, mais bien plutôt de manière incrémentale, par un processus d'essais et erreurs (Lodge, 2007 ; Rugge, 2007 ; Toonen, 2007).

Il est bien difficile de faire fi de l'importance des institutions et traditions politico-administratives dans l'étude des réformes du secteur public. Si l'on se penche sur les réformes administratives ayant eu lieu dans divers pays de l'OCDE, le constat s'impose qu'elles ont bien souvent été conçues sur le long terme, développées de manière peu rationnelle, s'inscrivant dans des processus cycliques, d'essais et erreurs ou de va-et-vient. L'incrémentalisme et le gradualisme des réformes prévalent donc très largement dans les différentes expériences nationales. Toutefois, ce que les différents pays partagent en commun est le fait qu'ils ont tous été pris dans une vague de réformes administratives durant ces trente dernières années. Au-delà de ce destin commun, les expériences nationales sont différencierées.

D'un point de vue comparatif, nous pouvons constater que les régimes politiques de type « Westminster », la Grande-Bretagne, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, font bien souvent partie du peloton de tête en matière de réformes inspirées des principes de la NGP (Pollitt & Bouckaert, 2004). Toutefois, à y regarder de plus près, même parmi ces pays, des différences notables apparaissent entre les méthodes empruntées pour impulser et soutenir les réformes elles-mêmes. Cela dit, il semblerait bien que le design des institutions politiques puisse jouer un rôle dans la possibilité d'amorcer rapidement et avec une certaine ampleur les réformes managériales. Un autre exemple permet de montrer l'importance des traditions administratives et des institutions politiques. La France a souvent été considérée comme un pays n'ayant pas entrepris de modernisation de son administration. Or, comme le souligne du reste fort bien Toonen (2007), la France a mis en œuvre des réformes institutionnelles d'une certaine ampleur dès les années 1980, visant principalement à une régionalisation et à une décentralisation, suivies rapidement par des réformes

de gouvernance ayant pour but de démocratiser les départements et les régions, pour ensuite s'attaquer à des questions politico-administratives telles que le cumul des mandats par exemple. À la suite de ces premières réformes administratives, la France s'est attaquée à des questions plus managériales, visant ainsi à développer des innovations de gestion au sein de l'univers administratif (Forest, 2008 ; Rouban, 2003, 2009), en particulier la nouvelle loi sur les finances LOLF. La Grande-Bretagne, quant à elle, s'est d'abord attaquée aux aspects managériaux, en mettant en œuvre le programme appelé «Next Steps», pour ensuite s'intéresser à des réformes de gouvernance induites par les pratiques managériales mises en œuvre et visant la décentralisation, la fragmentation, voire l'agencification des unités administratives (Toonen, 2001).

On le voit, les manières de faire sont intimement liées aux possibilités et limites offertes par les structures de gouvernance, les institutions politiques et les traditions administratives. Il est certain, néanmoins, que réformes managériales et réformes institutionnelles sont très fortement imbriquées, tout comme la définition et la mise en œuvre des politiques publiques (Knoepfel *et al.*, 2001). Aujourd'hui, des réformes institutionnelles conduisent inéluctablement à se poser la question de la manière dont les prestations publiques sont délivrées, de même que des réformes managériales, ayant bien souvent des conséquences sur les relations politico-administratives (Giauque *et al.*, 2009b ; Hood & Lodge, 2006 ; Peters, 2009), imposent des questionnements sur les structures de gouvernance, et donc induisent d'une certaine manière des réformes institutionnelles. En conséquence, les caractéristiques institutionnelles affectent à la fois les méthodes et les configurations des réformes. Elles constituent autant d'opportunités et de limites qui balisent les chemins possibles en matière de transformations, qu'elles soient managériales ou institutionnelles, par ailleurs.

Notons également que les pressions provenant des citoyens, tantôt renommés clients dans le contexte actuel de modernisation administrative, sont de nature également à façonner les réformes, à leur donner un caractère d'urgence parfois aussi. Bien souvent utilisées dans les discours politiques visant à légitimer les réformes, les pressions citoyennes n'en sont pas moins réelles (De Quatre-Barbes, 1996 ; Dupuy, 1998 ; Giauque, 2003a). Les démarches *qualité*, entreprises dans nombre d'administrations publiques, ont également pour but de réconcilier les citoyens avec un appareil politico-administratif qui peut parfois leur paraître éloigné, voire en déconnexion d'avec leur propre univers. Le travail des agents publics est aussi devenu plus relationnel et les entités publiques auxquelles s'adressent les citoyens doivent développer une approche plus «psychologique» et plus personnalisée

dans le cadre de la fourniture de leurs différentes prestations. Elles constituent en outre bien souvent la seule relation directe entre les citoyens et l'univers politico-administratif qui les gouverne, contribuant ainsi fortement à former l'opinion publique quant à la légitimité de l'action étatique et quant au degré de confiance qu'ils peuvent avoir en l'appareil politico-administratif (Emery, 2009 ; Emery *et al.*, 1998).

L'importance nouvelle accordée aux demandes «citoyennes» peut se mesurer par le développement des démarches participatives à l'initiative d'entités publiques. Ces démarches participatives ont pour principal objectif de prendre en compte les besoins des usagers-citoyens-clients en amont de la définition des programmes administratifs (Babey & Giauque, 2009). Ce faisant, l'appareil politico-administratif tente d'augmenter le degré de légitimité de ses actions tout en s'assurant ainsi un soutien populaire plus large. Ces démarches participatives apparaissent un peu partout, bien souvent dans le cadre d'entités politiques décentralisées (communes ; régions ; départements), et visent ainsi à «internaliser» ou «domestiquer» les pressions citoyennes qui peuvent parfois se trouver en contradiction avec les lignes politiques poursuivies par les gouvernements. D'autre part, la présence dans certains pays de mécanismes politiques de type «démocratie directe» permettant aux citoyens ou aux lobbies de proposer des objets en votation (initiatives populaires) ou de tenter de combattre des décisions émanant directement des parlements (référendums) constitue, à n'en point douter, des initiatifs non négligeables pour les gouvernements dans leur quête de modernisation de l'appareil administratif (Klöti *et al.*, 2006 ; Papadopoulos, 1997).

Finalement, le mouvement de réformes dans l'administration publique peut également être lu comme un changement institutionnel. En effet, les administrations publiques sont passées du statut d'organisation incomplète, sous-unités appartenant à un ensemble étatique plus global, au statut de véritable organisation aux frontières bien définies, disposant d'une réelle autonomie (appelées «agences» dans d'autres pays – Verhoest, 2010). Du reste, l'une des principales mesures des réformes administratives contemporaines concerne précisément l'autonomisation des unités administratives, les définissant comme de réelles organisations publiques. Il aura fallu ainsi un changement de perception concernant l'administration publique pour la faire entrer dans un univers *organisationnel*. Une fois ce changement idéel accompli, il est dès lors possible d'appliquer aux administrations publiques les mêmes standards en termes de gestion qu'à n'importe quelle autre organisation, précisément. Ceux-ci sont par exemple : l'approche stratégique et le management par objectifs ; l'organisation matricielle et la

«lean production» ; l'orientation par processus, les labels qualité et la certification ; les tableaux de bord prospectifs (balanced scorecards) ; etc. Les sciences administratives disparaissent ainsi progressivement au profit des sciences de la gestion qui ont pour principe préoccupation le développement de l'efficience organisationnelle. En d'autres termes, la nouvelle gestion publique n'est possible que par l'émergence d'une «nouvelle organisation publique» (Brunsson, 2011). Dès lors, la bureaucratie est passée à l'ère de l'entreprise (Courpasson & Reed, 2004). Ainsi, plutôt que de considérer les organisations publiques, de même que les entreprises privées, comme des organisations «communes», au sein desquelles différents phénomènes peuvent être étudiés, à l'image de ce que proposaient les pionniers de la théorie des organisations (Crozier, 1955; Crozier, 1963; March & Simon, 1958), les administrations publiques sont maintenant tout simplement assimilées à des entreprises privées.

Les prises de décision des élites et leur composition

L'équilibre des forces partisanes est une dimension également importante pouvant influencer les caractéristiques et l'amplitude des réformes administratives. Il paraît assez évident que des personnages politiques tels que Margaret Thatcher ou Ronald Reagan, de par leur position idéologique, ont contribué à remodeler le fonctionnement de l'appareil administratif, notamment en jouant sur les ressources et les budgets fédéraux consacrés aux différents programmes administratifs. Le gouvernement libéral canadien du début des années 1990 est également à la base d'un chamboulement important lorsqu'il propose de revoir systématiquement tous les programmes administratifs développés par l'administration fédérale pour déterminer ceux qui doivent être supprimés, ou dont les budgets doivent être revus à la baisse, ou tout simplement considérés comme ne faisant plus partie des prérogatives fédérales et donc transférés au niveau provincial (Glor, 2001; Harder & Lindquist, 1997; OCDE, 1999, 2001; Paquin, 1997). De même, les décisions récentes du premier ministre anglais, David Cameron, d'embarquer son pays dans un plan de restructuration d'ampleur en vue de diminuer le déficit (représentant 11 % du PIB en 2010) en réalisant des réductions budgétaires estimées à 99 milliards de livres par an prévus d'ici 2015-2016, doivent avoir des conséquences inéluctables sur l'administration publique. En effet, chaque ministère va se trouver confronté au défi de réduire ses dépenses de 25 % en valeur réelle sur les cinq prochaines années, en moyenne, ce qui va évidemment occasionner de nouvelles réformes administratives. Ces exemples sont assez éloquents, les partis politiques au

pouvoir, leur programme politique, l'idéologie sur laquelle se base celui-ci, sont autant de facteurs qui impactent, parfois brutalement, le fonctionnement de l'appareil politico-administratif. Même si la «couleur» politique des gouvernants n'est pas corrélée à l'amplitude des réformes administratives, des partis sociaux-démocrates ou de gauche se trouvant également à l'origine de profonds changements administratifs, il est bien évident cependant que les principes idéologiques propres aux gouvernants ou aux alliances détenant le pouvoir politique à un moment donné vont avoir des conséquences sur les entités administratives et leurs membres. À cet égard, il existe de nombreux ouvrages qui ont analysé les conséquences sociétales de l'idéologie managérialiste pronée par certains politiques, voire les effets de celle-ci sur l'administration (Bezes, 2003; Bozeman, 2007a; Chanlat, 2003a; Christensen & Laegreid, 2002; Dardot & Laval, 2009; Delbridge & Keenoy, 2010; Ferlie *et al.*, 1996; Lapsley, 2009; Meier & O'Toole Jr., 2009).

Ici également les alliances politiques au pouvoir, leur idéologie, les programmes dont elles sont porteuses constituent des variables importantes dans la compréhension des origines des réformes administratives. Comme l'affirme Toonen : «Economics has provided the pressure and urgency, institutions and traditions the nature of response. We cannot, however, disregard the importance of politics, ideology and leadership. Politics matters in administrative reform, particularly in terms of politically framing the problem, timing initiatives and setting the reform agenda» (Toonen, 2007 : 308)². La vague de nouvelle gestion publique se nourrit du reste d'une certaine méfiance des politiques à l'égard des élites administratives. Comme le rappelle Aucoin, la volonté de séparer plus strictement la sphère politique de la sphère administrative n'est guère anodine. Elle procède d'une intention stratégique de la part d'acteurs politiques, notamment ceux en charge de fonctions exécutives, visant à mieux contrôler le travail réalisé dans les administrations publiques. Cette stratégie, toujours selon cet auteur, vise les objectifs suivants : (1) renforcer la centralisation dans les processus de décision ; (2) renforcer la mainmise politique gouvernementale en multipliant les conseillers politiques chargés de contrôler l'administration ; (3) contrôler plus strictement le recrutement des gestionnaires publics ;

2. «L'économie a fourni le caractère d'urgence et la pression, les institutions et les traditions la nature des réponses. Nous ne pouvons pas, quoi qu'il en soit, sous-estimer l'importance de la politique, de l'idéologie et du leadership. La politique compte bel et bien en matière de réforme administrative, particulièrement dans la définition du problème, la temporalité et la mise en œuvre de l'agenda des réformes.» (Traduction libre des auteurs).

(4) établir des mécanismes permettant de distinguer plus clairement la sphère décisionnelle politique de la sphère administrative dans le but de rétablir l'autorité des ministères ; (5) exiger des gestionnaires publics qu'ils se concentrent sur le management opérationnel tout en les responsabilisant quant à l'atteinte des objectifs de leur unité administrative (Aucoin, 2011). Ceci étant, même si la méfiance entre élites politiques et administratives tend à s'exacerber au niveau international, il n'en reste pas moins qu'en Suisse la co-dépendance entre ces deux corps est toujours aussi importante. En effet, sur la base d'une étude dans trois cantons de Suisse romande, nous avons pu démontrer que les élites politiques suisses dépendent encore fortement de l'expertise de leur administration pour fonder leurs décisions stratégiques (Giauque *et al.*, 2009a, 2009b). Par ailleurs, les élites administratives, même si elles souhaitent obtenir plus d'autonomie dans la mise en œuvre des politiques publiques, se montrent plutôt enclines à la collaboration avec les instances politiques. Ces résultats ne sont guère surprenants dans la mesure où la plupart des cantons suisses sont gouvernés par des miliciens, des politiques qui ne sont pas des professionnels. Caractéristique qui amplifie probablement la relation de co-dépendance soulignée auparavant. Il existerait donc une sorte de paradoxe entre, d'une part, un discours politique largement populiste et parfois à fort relent électoraliste, qui vise à jouer sur l'image d'une administration publique trop rigide et trop encline à défendre ses priviléges et avantages et, d'autre part, une réalité plus complexe où administration et politique fonctionnent dans un lien de dépendance réciproque et bien souvent dans le respect mutuel plutôt que dans le conflit déclaré.

Si les élites politiques comptent, notamment dans le design et l'impulsion des réformes administratives, les élites administratives sont également des acteurs d'importance dont il faut tenir compte. En effet, certains hauts fonctionnaires ont œuvré activement en vue de moderniser le fonctionnement et les structures administratives. Les relations et les marchandages entre cadres dirigeants publics et politiques ont évolué (Eymeri, 2005, 2001 ; Hood, 2001 ; Hood & Lodge, 2006 ; Page & Wright, 1999 ; Stevens, 2005 ; Visscher, 2004). Les hauts fonctionnaires se trouvent actuellement de plus en plus comparables des résultats obtenus par leur organisation, en contrepartie de quoi ils obtiennent d'autres avantages, bien souvent matériels, sous la forme de primes ou de bonus. Les managers publics sont donc incités à se comporter en entrepreneurs, et l'activisme en matière de réformes peut constituer un indicateur de ce nouvel entrepreneurial exigé par les partenaires politiques (Hood, 1998). Par ailleurs, les managers publics tendent à se politiser, dans la mesure où leur nomination est bien souvent fonction de

leur appartenance politique et de leur degré de fidélité au gouvernement du jour (Bourgault & Savoie, 2009 ; Lodge, 2009 ; Page & Wright, 2007 ; Ronban, 2009). Sous l'impact de ces nouveaux marchandages entre politiques et fonctionnaires et des nouveaux incitatifs ainsi déployés, il est plausible d'imaginer que certains hauts fonctionnaires se trouvent à l'origine de bon nombre de réformes administratives. Sans compter que leur volonté de modernisation peut être aussi motivée par de plus nobles causes, telles que la défense de l'intérêt public et de ses valeurs (Bright, 2005 ; Hansen, 2008 ; Langbein, 2010 ; Naff & Crum, 1999 ; Wright & Christensen, 2010), la volonté d'agir plus rapidement et souplement face aux demandes des usagers (« clients ») en contact avec leur service, et celle de simplifier les modalités de gestion des ressources mises à leur disposition. En tout cas, ces acteurs administratifs peuvent avoir une influence décisive sur l'architecte, la nature et le timing des réformes, non seulement parce qu'ils contribuent aux décisions qui fondent leur mise en œuvre, mais également parce qu'ils en pilotent, à des degrés divers, la mise en œuvre dans leurs services. Ce même si, par ailleurs, les études consacrées aux réformes administratives ne leur attribuent pas toujours un rôle de premier plan.

Les scandales, les désastres, et les crises

Les déclencheurs de réformes administratives peuvent également, tout simplement, être des événements. Des scandales politiques, tels que les dépenses princières des parlementaires anglais qui ont récemment défrayé la chronique, ou l'enrichissement personnel de fonctionnaires ou de politiques, peuvent constituer l'amorce à des changements administratifs. De même, des désastres naturels peuvent s'en trouver à l'origine. Pensons par exemple aux inondations d'une grande partie de la ville de la Nouvelle-Orléans à la suite de la rupture des digues. L'incapacité des services d'aide d'urgence fédéraux américains à porter secours rapidement, et de manière efficiente, à la population touchée est révélée au grand jour. De sorte que de profondes réformes sont en cours pour restructurer cette agence. De même, l'explosion de la navette spatiale Challenger en plein vol et transportant des civils a constitué un véritable traumatisme aux États-Unis. Une étude sociologique des décisions ayant conduit à l'autorisation de décollage de la navette est à cet égard intéressante. Alors que plusieurs ingénieurs impliqués dans le projet Challenger démontrent le danger potentiel représenté par un décollage après une nuit durant laquelle les températures se sont trouvées normalement basses en Floride, l'autorisation de lancement est toutefois confirmée. L'étude révèle que la catastrophe est certes due à

des joints défectueux, car ne supportant pas le froid, mais qu'une lecture plus attentive permet de mettre à jour le développement d'une culture organisationnelle axée sur la performance et l'efficience au sein de la NASA, au détriment d'une culture plus « technique » axée sur l'évaluation des risques (Vaughan, 1997). Cette nouvelle culture, favorisée par l'éclatement des sites d'opération de la NASA impliqués dans le projet Challenger et par la pratique extensive de la sous-traitance conduisant à la multiplication des intervenants, a contribué à la sous-estimation systématique des signaux envoyés par les ingénieurs précisant les dangers liés à un lancement, au profit d'autres préoccupations, plus managériales, politiques et financières. Autrement dit, la catastrophe aurait pu être évitée mais les structures de même que la culture prévalant au sein de la NASA se trouvent à l'origine de la décision de lancement qui s'est avérée catastrophique. À la suite de l'explosion et des nombreux rapports d'experts la concernant, la NASA a été l'objet de profondes restructurations.

Plus récemment, la crise des *subprimes*, touchant les principaux acteurs financiers de la planète et nécessitant le déblocage de centaines de milliards d'euros à travers le monde pour venir en aide aux principales banques, a contribué également à la mise en œuvre de nouvelles régulations affectant de ce fait également les sphères administratives en charge de la surveillance et de la régulation des banques, même si certains acteurs déploient encore la timidité des réformes dans le domaine de la régulation financière (London, 2009). De même, les pénuries d'électricité en Californie ont conduit à démontrer que la régulation du secteur de l'électricité a été négligée. Là également de nouvelles initiatives ont été prises pour remédier à ce déficit de régulation.

Nous pourrions multiplier ainsi les exemples de crises, de catastrophes naturelles ou humaines, ou de scandales et tous nous mèneraient invariablement à montrer que ces événements ont donné lieu, par la suite, à des réformes politiques, institutionnelles ou administratives.

Le système administratif

La nature du système administratif, sa culture particulière, les traditions qui s'y sont ancrées au cours du temps sont autant de filtres au travers lesquels les réformes passent. De sorte que les greffes réformatrices sont sensibles à l'environnement avec lequel elles sont amenées à composer. Pour donner un exemple assez évident, la manière dont les agents publics sont recrutés constitue un mécanisme puissant de normalisation qui peut s'avérer incompatible avec certaines transformations envisagées. Si les agents publics sont

nommés sur la base d'un système de concours, comme c'est notamment le cas en France, en Espagne, ou encore au sein de la Commission européenne, l'homogénéité des candidats, leur « esprit de corps » va très certainement constituer un obstacle pour des réformes visant à éliminer un certain nombre d'avantages qui leur sont octroyés dans un système de fonction publique centralisé. Si cet esprit de corps peut contribuer à créer des résistances collectives, il peut également s'avérer positif dans la mesure où il permet la création de valeurs communes, fortes, ancrées dans la défense de l'intérêt général et des valeurs du service public. En revanche, les systèmes administratifs orientés vers/axés sur une gestion des compétences, soit le recrutement de candidats en fonction de leur profil de compétences, ne permettent pas l'émergence de cet esprit de corps mais ont l'avantage cependant d'une meilleure adéquation entre les exigences professionnelles des postes et leur titulaire (Emery & Giauque, 2005a; Emery & Gonin, 2006; Wisard, 2007). Toutefois, cette gestion des compétences a également pour conséquence une plus grande diversité en termes de formation, de socialisation et, par conséquent, de valeurs, ce qui peut constituer un obstacle à l'émergence de valeurs partagées mais qui cependant a le mérite de la diversité, facteur d'innovation organisationnelle.

On le voit à travers cet exemple, les systèmes exercent de multiples influences sur les profils des agents, sur les valeurs présentes au sein des entités publiques, sur les intérêts collectifs ou individuels des salariés publics et, au final, sur les stratégies qu'ils peuvent déployer lorsqu'ils sont confrontés aux changements organisationnels également. En ce qui concerne précisément cette notion de stratégies, les sociologues des organisations se sont intéressés avec une attention toute particulière aux stratégies d'acteurs dans le cadre d'organisations bureaucratiques. Grâce à eux, nous avons appris que les règles formelles des organisations ne correspondent jamais réellement aux règles informelles qui prévalent dans les ensembles organisés. Que ces règles informelles constituent, par ailleurs, d'importants mécanismes de régulation des groupes et qu'elles se développent bien souvent en réaction et parfois en contrepoint des règles formelles (de Terssac & Reynaud, 1992; Reynaud, 1982; Reynaud, 1997).

Sur la base d'une étude de cas particulièrement révélatrice à cet égard, A. Gouldner nous donne à voir une rencontre conflictuelle entre règles informelles et formelles dans une mine de gypse aux États-Unis. Son propos, d'une clarté exemplaire, nous explique comment le passage d'une régulation principalement fondée sur l'entraide, la proximité immédiate et l'informalité des règles à une bureaucratie formelle peut générer des conflits interminables qui eux-mêmes vont contribuer à une surenchère de formalisme.

En effet, la mine de gypse, au sein de laquelle les relations humaines sont principalement réglées sur le mode « familial », se bureaucratisé soudain par suite d'une modernisation managériale voulue par les nouveaux propriétaires. Les conséquences ne se font pas attendre. Les règles formelles proposées aux salariés remettent en question les équilibres informels développés durant de nombreuses années, contribuant ainsi à l'émergence de conflits internes. Les règles formelles, imposées par la nouvelle direction, ne sont pas considérées comme légitimes par les salariés qui les contestent. Pour mettre un terme à ces contestations, la direction réagit par l'édition de nouvelles règles bureaucratiques. Mais celles-ci ne contribuent qu'à aggraver les ressentiments des salariés et donc les conflits. Un véritable cercle vicieux s'ensuit où règles formelles et conflits internes sont inextricablement liés (Gouldner, 1968). La mise en exergue des phénomènes informels dans les organisations ne dare bien évidemment pas des années 1960. L'école des relations humaines, les expériences menées par E. Mayo en particulier, avait d'ores et déjà diagnostiqué cette réalité « parallele » (Bagla, 2003 ; Ballé, 2006 ; Fondriat, 2005 ; Mayo, 1977 ; Scieur, 2005).

Une étape supplémentaire dans la compréhension des bureaucraties est franchie dans le cadre des travaux réalisés par les théoriciens de l'analyse stratégique des organisations. M. Crozier, dans l'un de ses principaux ouvrages, signale l'une des particularités des bureaucraties contemporaines, le cercle vicieux bureaucratique, où la règle et sa production, devant constituer un moyen en vue de l'atteinte d'une fin particulière, rendent à devenir une fin en soi (Crozier, 1963). Poursuivant ses études de cas, il montre ensuite que les organisations sont des lieux de pouvoir et qu'il ne saurait y avoir d'analyse organisationnelle sans la prise en compte des stratégies déployées par les acteurs et les groupes en vue de faire prévaloir leurs intérêts, à savoir gagner en reconnaissance et en autonomie (Crozier, 2000 ; Crozier & Friedberg, 1977). L'école de l'analyse stratégique des organisations se développe ensuite et contribue à générer de nouvelles connaissances sur le fonctionnement des groupes et des individus dans les ensembles organisés. Il est dès lors question de rapports de force dans les organisations, où les acteurs jouent avec les règles formelles propres à leur organisation, en exploitant notamment les zones d'incertitude organisationnelles et les ressources que celles-ci constituent (Amblard *et al.*, 1996 ; Bernoux, 1985, 1998 ; Bernoux, 2004 ; Bernoux & Herreros, 1993 ; Friedberg, 1993). Chaque membre d'une organisation est un joueur stratégique qui détient des ressources à sa disposition pour développer sa stratégie. Le pouvoir n'étant pas considéré comme un attribut individuel, mais comme un phénomène se développant dans la relation, tous les salariés sont donc

susceptibles de jouer leur partition en vue d'augmenter leur marge de manœuvre et leur autonomie. Le joueur le plus doté en ressources étant celui qui est capable de rendre son comportement incertain par rapport aux autres joueurs. Il se rendra donc incontournable en étant en possession de savoir-faire, d'expertises, de relations qui font de lui un pion essentiel sur l'échiquier du pouvoir, dans le cadre précis des règles du jeu proposées par l'organisation. Cet et les sociologues de l'analyse stratégique font ici le lien entre formel et informel, si les joueurs sont stratégiques et qu'ils déplacent des tactiques informelles et individuelles pour augmenter leurs ressources, et donc leur marge de manœuvre, ils ne peuvent le faire qu'en fonction des règles du jeu déployées et proposées par l'organisation à laquelle ils appartiennent. Autrement dit, la structure du pouvoir formalisée par une organisation ne correspond véritablement jamais à la répartition du pouvoir réelle en son sein. C'est souligner aussi que toute tentative de réforme administrative va occasionner des jeux d'acteurs en fonction des nouvelles règles du jeu développées et proposées par l'organisation. En conséquence, les résultats des réformes ne correspondent jamais complètement aux objectifs de leurs initiateurs puisque les relations de pouvoir vont contribuer à l'émergence de conséquences inattendues (Diefenbach, 2009 ; Giauque, 2010b ; Selznick, 1966).

Finalement, soulignons que la perspective stratégique développée ci-dessus sera complétée par la suite par une analyse plus « culturelle ». Les identités professionnelles des salariés, la culture ou les cultures dont ils sont porteurs, sont également des enjeux de lutte symbolique d'importance. Les jeux de pouvoir se déplacent aussi dans le domaine du sens et des valeurs, comme le démontre admirablement bien R. Sainsaulieu (Francfort *et al.*, 1995 ; Sainsaulieu, 1987, 1990 ; Sainsaulieu, 1997). D'autre part, il faut ici également mentionner les nombreux travaux portant sur la « street-level » bureaucratie. Cette perspective analytique, étudiant le comportement et les décisions prises par les agents publics en contact avec les usagers et bénéficiant dans leur travail d'une certaine marge de manœuvre, vise à démontrer que les agents publics de terrain doivent être considérés comme des acteurs centraux dans les activités de définition et de mise en œuvre des politiques publiques (Hupe & Hill, 2007 ; Lipsky, 1980 ; Maynard-Moody & Musheno, 2000 ; Nielsen, 2006 ; Smith, 2005). Confrontés à des situations diversifiées et surtout à des demandes non homogènes, les fonctionnaires de terrain (« street-level bureaucrats »), vont faire plier les règles formelles et les règlements, voire dans certains cas les contournier, pour offrir des prestations de qualité et surtout adaptées aux usagers. Ce faisant, ils se livrent à une réinterprétation des politiques publiques, de leurs règles et de leur

contenu, afin de pouvoir plus efficacement, voire plus confortablement, livrer les prestations que l'on attend d'eux. Une telle perspective met également la focale sur les capacités de « coping » des agents publics de terrain, soit leur capacité à résister (contourner ou réinterpréter) aux règles qui leur sont prescrites dans l'exercice de leurs activités professionnelles. Autrement dit, l'on peut très bien imaginer qu'une politique publique ne puisse jamais véritablement avoir d'effets concrets si les acteurs de terrain chargés de la mettre en œuvre décident de ne pas le faire ou de le faire différemment. En ce sens, les réformes administratives, bien souvent définies de manière « top-down », peuvent ne pas occasionner les effets escomptés du fait, précisément, des adaptations auxquelles les acteurs de terrain peuvent se livrer à l'égard des nouvelles directives managériales, ou autres règles formelles.

Relevons encore que les structures organisationnelles, au-delà du fait qu'elles constituent un terrain de jeu pour les acteurs dans leurs relations de pouvoir, peuvent avoir une influence décisive sur la régulation des collectifs de travail, sur la manière dont les décisions sont prises, sur les processus de coordination et de régulation des groupes (Giauque, 2003a, 2003b). Des travaux empiriques démontrent que les échanges d'information entre acteurs, les processus de coordination, de même que les comportements des acteurs plus globalement, sont très largement fonction des structures organisationnelles (Egeb erg, 2005 ; Egeb erg, 2007). La spécialisation horizontale des services administratifs, par exemple, peut avoir des conséquences importantes sur les flux d'information et la coordination entre les services administratifs et leurs membres. La volonté de spécialiser les services administratifs en secteurs ou en fonctions, de manière toujours plus précise et minutieuse (une conséquence de la mise en œuvre des contrats de prestations), contribue donc à diminuer la capacité de l'appareil politico-administratif à mener des programmes ou des politiques publiques plus transversales, c'est-à-dire des politiques publiques dont les résultats dépendent de l'interaction et de la coopération de plusieurs services à la fois (Emery & Giauque, 2005b ; Knoepfel, 2002 ; Knoepfel & Varone, 1999 ; Varone & Bonvin, 2004). De même, une spécialisation verticale, notamment par le truchement des phénomènes d'agencification actuellement à l'œuvre (Christensen & Laegreid, 2005 ; Gilardi, 2002b ; Gilardi, 2005 ; Gilardi, 2008) et amenant à l'autonomisation progressive des organisations publiques, c'est-à-dire à un éloignement du centre et des acteurs politiques, peut engendrer également des comportements particuliers de la part des acteurs, voire des conséquences inattendues. Sur la base d'évaluations réalisées récemment, il apparaît que cette spécialisation verticale par la création d'agences indépendantes de plus en plus « externes » au gouvernement conduit à affaiblir la capacité de

conduire et de leadership politique, et que cette structuration verticale pousse les acteurs de ces nouvelles agences plus ou moins indépendantes à s'intéresser avant tout à des problèmes managériaux au détriment de considérations plus politiques (Christensen & Laegreid, 2001 ; Egeb erg, 2007 ; Pollitt, 2000). Autrement dit, la manière dont les réformes administratives peuvent être interprétées et reçues par les acteurs, de même que leurs conséquences éventuelles, dépendent étroitement des structures administratives qui prévalent au sein des appareils politico-administratifs des différents pays.

En résumé, les variables décrites précédemment, soit les forces socio-économiques, les institutions et systèmes politiques, les prises de décision des élites et leur composition, les scandales, les crises et, finalement le système administratif, modèlent très fortement à la fois les raisons qui prévalent à la mise en œuvre de réformes administratives, mais également les contenus et les formes prises par ces dernières, lesquelles peuvent sensiblement différer des réformes initialement prévues. Si certaines variables, telles que les forces socio-économiques, constituent des forces contribuant à une certaine homogénéisation du contenu des réformes, d'autres par contre sont plutôt des facteurs expliquant la grande variété et diversité des réformes telles qu'on peut les étudier empiriquement. En conséquence, la diversité plutôt que l'homogénéité constitue la règle en matière de réformes administratives. Il faudrait donc se garder d'une vision par trop homogénéisante des changements administratifs contemporains, même si, par ailleurs, des principes et objectifs identiques ou communs peuvent être relevés dans le cadre des différentes expériences nationales réalisées jusqu'ici, comme nous allons maintenant le montrer.

PRINCIPES ET OBJECTIFS DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Après avoir présenté les principales variables permettant d'expliquer l'émergence et le développement de réformes administratives dans les pays de l'OCDE, nous allons nous tourner maintenant plus spécifiquement vers la nature des réformes elles-mêmes. Nous évoquerons successivement les sousbassements idéologiques et intellectuels des réformes, ainsi que leurs principes et outils.

Les sousbassements intellectuels, théoriques et idéologiques

La plupart des mots d'ordre proposés par la mouvance de la NGP obéissent à une logique issue essentiellement du monde des entreprises et du secteur marchand. Ils accordent une place centrale aux mécanismes

du marché, soit en instituant la concurrence entre les services de l'administration eux-mêmes, soit en évaluant les institutions publiques sur la base des missions qui leur sont confiées. Plus concrètement encore, ces principes sont sous-tendus par des analyses économiques inspirées de « la nouvelle théorie de l'économie politique » ou de la *New Political Economy* (Frant, 1998). Ce nouveau courant théorique comporte trois grandes écoles : celle du *Public Choice*, celle des *relations d'agence* et celle des *coûts de transaction*.

La théorie du *Public Choice* tente d'intégrer des notions politiques dans le modèle économique. « Le présupposé fondamental de ces modèles est l'existence d'un équilibre économique pré-politique, qui oriente la dynamique sociale. Le choix public induit simplement un effet de distorsion dans le fonctionnement du système économique : le politique intervient toujours, dans ces modèles, sur un système économique déjà donné. Les analyses du *Public Choice* partagent donc le caractère fondamentalement normatif de la science économique dominante (l'équilibre économique représente l'état à la fois naturel et optimal du système social) ; de plus, elles sont, pour l'essentiel, statiques, dans ce sens que tout changement politique, au-delà de la composante cyclique, est le produit d'une modification exogène des préférences individuelles des électeurs ou des responsables politiques » (Palombarini, 2000).

Quant à l'école des relations d'agence, elle considère le fonctionnement organisationnel comme un nœud de contrats passés entre des individus censés être fondamentalement et naturellement portés à réaliser des calculs rationnels égoïstes. Par conséquent – dans une organisation caractérisée par le fait que ceux qui possèdent les actifs, donc les actionnaires ou propriétaires (les principaux), confient des compétences de gestion à des managers (les agents) – la seule manière de motiver ces derniers consiste à les inciter à adopter des comportements qui soient en adéquation avec la volonté des principaux (Fama, 1980 ; Fama & Jensen, 1983a, 1983b). « On peut formuler le problème de la relation principal-agent de la façon suivante : si un principal – par exemple un employeur ou un prêteur – dépend d'un agent – un employé, ou un emprunteur – pour la réalisation d'un objectif, ou d'un ensemble d'objectifs, quel système de compensation doit-il adopter pour inciter cet agent à se comporter conformément à ce qu'il souhaite ? En d'autres termes, le principal doit choisir un mécanisme incitatif – non nécessairement monétaire, bien que ce soit évidemment le cas le plus étudié –, de manière à surmonter la difficulté qui provient de la non-observabilité de l'action de l'agent dont il a besoin par ailleurs » (Ménard, 1997).

Enfin, la théorie des coûts de transaction affirme que la coordination par le marché a un prix. Celui-ci est relatif à la recherche de l'information pertinente, à la mise en relation des différents partenaires, à l'échange, à la confiance qui doit s'instruire entre les partenaires d'une transaction (ce qui ne va pas de soi puisque toutes les théories économiques dites néoclassiques postulent que l'individu est naturellement égoïste et, par conséquent, procède à des calculs rationnels en vue d'atteindre des objectifs qui lui sont propres ; dès lors, toute transaction est entachée du soupçon d'opportunisme de la part de l'un des acteurs au moins). On pose alors l'hypothèse suivante : si l'environnement économique est complexe, si les relations qu'entre tiennent les acteurs sont fréquentes et si les actifs que les contractants engagent dans leurs relations d'échange sont spécifiques, alors les coûts de transaction sont élevés. Dans ce cas, les coûts d'organisation, qui « comprennent les coûts de surveillance, de contrôle, d'incitation, de sanction, etc., et, de manière générale, les coûts de fonctionnement de l'organisation » (Gonnez, 1996), sont moins importants que les coûts de transaction, ce qui justifie l'organisation comme forme de coordination en lieu et place du marché. Pour généraliser, la question à laquelle l'approche par les coûts de transaction tente de répondre est la suivante : quand est-il efficient de recourir au marché et sous quelles conditions est-il préférable de recourir à une forme de coordination organisationnelle ?

C'est surtout à partir de ces trois approches théoriques qu'ont émergé les critiques du fonctionnement des administrations publiques. Soupçonnés de travailler pour leur propre compte, les fonctionnaires – acteurs égoïstes, calculateurs et opportunistes – constituaient les principaux obstacles pour appliquer intégralement les décisions politiques, notamment celles qui concernent les politiques économiques. Il conviendrait donc d'introduire des mécanismes de marché au sein des organisations publiques, de mettre en concurrence les services, de pousser les fonctionnaires à se comporter en véritables entrepreneurs et gestionnaires – à l'image des salariés du secteur privé – et de leur faire miroiter quelques incitativs matériels et immatériels (Hood, 1998 ; White, 1999), pour diminuer, selon la théorie, les coûts d'organisation – considérés comme exagérés – et donc produire plus avec moins de moyens, ce qui est l'un des buts principaux de la NGP.

Par ailleurs, les politiques publiques économiques de la fin des années 1970 et du début des années 1980 rompent très largement avec le consensus fordiste qui prévalait alors durant les Trente Glorieuses (1945-1975). Ce dernier était fondé sur l'acceptation d'une certaine inflation, compensée par l'augmentation graduelle et annuelle du pouvoir d'achat des salariés. De plus, des mécanismes étatiques de redistribution, prenant la forme

d'assurances sociales (vieillesse, invalidité, chômage, etc.), visaient à répartir la richesse nationale entre les différentes catégories de la population, c'est-à-dire principalement entre le travail et le capital. D'autre part, en période de crise, les dépenses publiques servaient à amortir les chocs, selon les préceptes keynésiens (Boyer, 1995 ; Boyer & Durand, 1993 ; Boyer & Freyssenet, 2000). Or, à la suite des chocs pétroliers des années 1970 et sous l'impact de nouvelles théories économiques, le régime productif fordiste tend à être considéré non comme un remède aux crises économiques, mais bien plutôt comme l'une de leurs causes. Dès lors, une perspective monétaire s'impose, école fondée par Milton Friedman dans les années 1950 à l'université de Chicago.

Cette perspective économique s'inscrit dans le cadre théorique néoclassique, un modèle ultralibéral partant du principe que les marchés de libre concurrence assurent toujours et partout un optimum économique et social. De sorte qu'un tournant s'amorce, l'inflation est combattue avec une rigueur budgétaire renouvelée, la réduction de l'endettement devient une priorité, et en Suisse elle l'est toujours, l'interventionnisme public est combattu pour ses effets néfastes sur la libre concurrence et le marché. Pour combattre l'inflation, les taux d'intérêt subissent une augmentation importante, rendant l'accès au capital d'autant plus difficile pour les PME ou les ménages, mais permettant par contre aux secteurs bancaires et aux assurances d'augmenter la rentabilité de leurs investissements et prêts. Cette politique peut être lue comme le passage d'un «capitalisme managérial» (dans lequel les gestionnaires plus ou moins autonomes des actionnaires sont les figures dominantes) à un «capitalisme patrimonial» (où les actionnaires et les investisseurs institutionnels sont dominants) (Orléan, 2000 ; Philon, 2001). En Suisse, plus particulièrement, ce capitalisme s'est clairement imposé puisque les politiques économiques de ces dernières décennies reposent principalement sur les piliers suivants : politique du franc fort permettant ainsi d'attirer les investisseurs étrangers, de même que les épargnants ; réduction des déficits publics par des politiques budgétaires strictes ; lutte contre l'inflation par l'ajustement des taux d'intérêt ; intervention étatique timide, même en cas de crise économique importante, à l'exception du sauvetage des fleurons bancaires suisses ; stimulation de la concurrence au sein des cantons notamment en matière fiscale. Autant de politiques publiques favorisant plutôt les secteurs financiers, bancaires et des assurances et défavorisant bien souvent les industries d'exportation qui, malgré leur savoir-faire et leur réputation, vivent une période bien sombre dans la mesure où la politique du franc fort les rend moins compétitives au niveau international et où l'accès au crédit, du fait de taux d'intérêt élevés, est de plus en plus difficile. Pas étonnant,

dès lors, que ce soit avant tout les branches économiques tournées vers l'exportation qui subissent systématiquement le plus lourdement les crises économiques des dernières années (Guex, 1998).

Ces dernières considérations théoriques montrent que la NGP, ses principes et ses outils de gestion, sont porteurs de valeurs et de normes spécifiques qui font la part belle au monde de l'entreprise privée et à la pensée managériale. Le managérialisme devient aujourd'hui hégémonique comme de nombreux auteurs l'ont souligné (Gauljac (de), 2005 ; Hurton, 2002). « Par managérialisme, nous entendons le système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion privée » (Chanlat, 2003b). Bien plus, la tendance qui consiste à soumettre toutes les sphères de la société aux catégories de pensée propres à l'économie privée correspond à un mouvement de fond où tous les pans de la société doivent prouver qu'ils concourent à l'efficience et à la capacité concurrentielle des différents États (du Gay, 2000). Durant les vingt dernières années, nous avons assisté à une avancée néo-libérale (Passet, 2001), tant sur le plan idéologique, avec la montée en puissance des catégories de pensée propres à l'entreprise privée, que sur le plan empirique, avec des changements profonds affectant l'État et ses institutions, notamment les organisations du secteur public.

Principes et outils principaux des réformes administratives contemporaines : la Nouvelle Gestion Publique

En recensant la littérature portant sur le sujet, il est possible de repérer trois principaux modèles de réforme de type nouvelle gestion publique (ci-après NGP) (Bolgiani, 2002 ; Ferlie *et al.*, 1996 ; Mönks, 1998) :

Le modèle de l'efficience ou modèle du marché. C'est celui qui a émergé, dès le début des années 1980, dans certains pays anglo-saxons notamment (Kelsey, 1997 ; White R.D., 1999), et qui vise à rendre les organisations du secteur public plus efficientes en les comparant avec leurs homologues du secteur privé. Au sein de ce modèle, les notions économiques de concurrence et de performance productive sont dominantes et les outils de gestion en vigueur dans le secteur privé sont largement sollicités.

Le modèle du downsizing, de la décentralisation et de la flexibilité. Ce modèle vise à séparer l'opérationnel du stratégique et à redistribuer les compétences décisionnelles aux niveaux les plus proches de la clientèle, ou du terrain. Le but principal est de permettre aux services administratifs de développer une gestion plus souple tout en garantissant une décentralisation des processus de décision (Emery & Giauque, 2001, 2003c).

Le modèle de la qualité ou de la recherche de l'excellence. Ce modèle s'appuie sur des mécanismes visant la modification de la culture organisationnelle de manière à ce qu'elle soit en mesure de générer des attitudes favorables à l'apprentissage et à l'amélioration continue (Bendell *et al.*, 1994; Hood, 1991 ; Pollitt, 1993). C'est ainsi que des efforts sont consentis en vue de satisfaire les usagers des services publics, rebaptisés « clientèle », notamment au moyen des certifications ISO ou des enquêtes de satisfaction.

Rappelons que ces trois modèles doivent être considérés comme des idéaux-types et que les pratiques réelles, les expériences de terrain, montrent plutôt un « mélange » de ces différents objectifs plurôt qu'une distinction claire. En effet, rares ont été les mutations administratives n'appliquant qu'un seul des objectifs mentionnés dans les modèles précédents. Si l'on se penche maintenant du côté des principes et outils de gestion promus par les réformes de la NGP, nous pouvons les resumer sous les éléments suivants :

Éléments constitutifs de la NGP (tableau inspiré de Varone & Bonvin, 2004)

Principes de la NGP	Outils de la NGP
Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration. Distinguer ainsi les tâches des financeurs, acheteurs et prestataires des services publics.	Négociation d'un contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs.
Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).	Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement.
Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.	Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), charte de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.
Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité).	Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que déréglementation des statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite.
Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés).	Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs

Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money).

Développer l'entrepreneuriat public, l'innovation, le changement et la transformation, comme principes de fonctionnement organisationnel.

Calcul et comparaison des coûts grâce à une comparabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents prestataires (benchmarking).

Évaluation du personnel selon sa performance et sa capacité d'initiative, accent particulier sur la transformation « culturelle » des structures administratives vers plus de flexibilité et de créativité.

S'il est difficile de résumer les principes et outils propres au mouvement de la nouvelle gestion publique, un élément est néanmoins certain : la NGP n'est pas qu'une mode de gestion, les expériences s'inspirant de cette mouvance ainsi que les changements institutionnels induits sont maintenant trop bien ancrés pour qu'il soit possible de tirer une telle conclusion. Au contraire, les effets de l'application des outils et principes de la NGP vont continuer à avoir des répercussions sur le fonctionnement des organisations publiques, c'est pourquoi il est trop simplificateur de considérer la NGP comme une mode, en voie d'extinction qui plus est (Minogue *et al.*, 1998 ; Pollitt, 2003), même si nombreux sont les auteurs à estimer que nous serions entrés dans une nouvelle ère managériale, bien souvent appelée post-NGP (Argyriadès, 2010 ; Christensen & Laegreid, 2007 ; Duncan & Chapman, 2010 ; Meier & O'Toole Jr, 2009). Une ère marquée non point tant par un retour à une situation antérieure, mais par de multiples corrections des effets pervers et négatifs occasionnés par les principes et pratiques de la NGP. Ceci étant, certains auteurs ont défini le bouquet représenté par la NGP sur la base de trois termes fondamentaux et liés : *désagrégation + compétition + simulation* (par des incitatifs notamment) (Dunleavy & Margetts, 2000).

Une étude internationale portant sur les réformes administratives de treize pays conclut qu'il est possible de déterminer quatre principales stratégies en matière de modernisation. Il s'agit du modèle des *quatre M* : Maintenir ; Moderniser ; « Marketiser » ; Minimiser (Pollitt & Bouckaert, 2004). La stratégie de maintien consiste simplement à limiter les dépenses publiques, à geler les effectifs du secteur public, à exprimer une détermination (politique) à combattre les gaspillages et la corruption au sein du système politico-administratif, ce qui revient à mettre une certaine pression sur le système administratif dans le cadre du droit administratif en cours. Le cas de l'Allemagne serait emblématique d'un tel type de réforme du secteur public. La stratégie de modernisation vise l'application de nouveaux

principes et outils de gestion dans les organisations publiques, touchant aussi bien le personnel que les finances. Les pratiques bureaucratiques sont «désréglées», la participation des usagers est sollicitée et encouragée quant à la définition et à l'amélioration de la qualité des prestations. Bien souvent, des contrats de prestations sont négociés entre autorités politiques et services administratifs, des chartes du service public voient le jour et des baromètres de la qualité tentent de mesurer la satisfaction des «citoyens-clients». La France, la Belgique et d'autres pays européens ont mis en œuvre une telle stratégie. En fait, cette stratégie se décline selon deux axes, pouvant du reste se combiner : soit il est question de libérer les agents publics des contraintes administratives qui pèsent sur eux afin de profiter de leur sens de l'initiative et de l'innovation, soit l'accent est porté sur une ouverture plus importante de l'administration à son environnement en promulgulant une plus grande participation citoyenne, de type «bottom-up», pour faire en sorte que les unités administratives répondent mieux aux besoins de la population.

La troisième stratégie, appelée «marketisation», est une approche qui recourt principalement aux mécanismes de type marché pour dynamiser les organisations publiques. Les services administratifs sont mis en concurrence avec d'autres organisations fournissant les mêmes prestations dans le public ou le privé, une concurrence qui peut éventuellement se répercuter même au sein des équipes ou auprès des collaborateurs d'un même service. Les principes, valeurs et pratiques en vigueur dans les entreprises privées sont sollicités pour que cette stratégie déploie tous ses effets, pour que l'administration devienne plus performante, plus efficiente, et plus productive. Il s'agit de la stratégie la plus sollicitée, le courant dominant de la NGP en quelque sorte. L'Australie, par exemple, a largement fait appel à une telle méthode pour atteindre des gains de productivité.

Finalement, la dernière tactique en matière de réforme consiste à «minimiser» les activités étatiques, non pas à diminuer les prestations publiques, du moins pas forcément, mais à sortir certaines activités du giron de l'Etat pour les attribuer à des entreprises ou organisations privées, par délégation des tâches ou sous-traitance. Dans ce dernier cas de figure, il n'est pas rare que les gouvernants procèdent également à des privatisations d'entreprises publiques. Le Royaume-Uni de l'ére Thatcher, de même que la Nouvelle-Zélande, du moins dans le cadre de la première vague des réformes, peuvent être considérés comme des exemples de cette stratégie.

Au-delà des différences entre les «modèles» de NGP, les réformes administratives entreprises dans les pays de l'OCDE mobilisent souvent les mêmes techniques et outils qui sont en relation directe avec les grands objectifs

généraux de la mouvance NGP. Si certains de ces outils font débat actuellement, notamment pour savoir s'ils font partie ou non de l'instrumentation de gestion proposée par l'école de la NGP, il n'en reste pas moins que les similitudes sont ici plus importantes que ne le laisse supposer, *a priori*, l'existence des différents modèles présentés auparavant. Le tableau suivant contient les caractéristiques de la NGP les plus souvent évoquées et relevées par différents auteurs, la colonne de droite du tableau concernant, quant à elle, les attributs qui ont fait l'objet de débats quant à savoir s'ils sont ou non à intégrer dans la définition de la NGP.

Caractéristiques largement évoquées de la NGP (relevées par la majorité des scientifiques)	Caractéristiques faisant l'objet d'un débat
Volonté de réaliser des coupes budgétaires	Privatisation partielle
Plus grande responsabilité administrative visant une plus efficience productive accrue	Contraintes budgétaires
Rapprochement du client	Régulation plus importante des organisations publiques
Décentralisation de la production	Rationalisation et restructuration de la hiérarchie administrative
Planification et management stratégique	Démocratisation et participation citoyenne
Introduction de la compétition et de la concurrence	Rationalisation des procédures juridiques
Mesure de la performance	Analyse et évaluation plus systématique des politiques publiques
Changement des styles de management	
«Contracting out»	
Flexibilité managériale accrue (liberté de gestion)	
Comptabilité analytique	
Création d'initiations dans le management du personnel	
Séparation du politique de l'administratif	
Gestion financière plus stricte et précise	
Utilisation plus importante des technologies de l'information	

Les principes et outils liés au management des organisations font souvent partie de la « boîte à outils » de la NGP. Les éléments qui posent plus de difficulté, et qui ne figurent pas tout le temps dans la définition de la NGP, concernent principalement (colonne de droite ci-dessus) des questions liées au statut juridique des prestataires de services, à leur régulation éventuelle, à l'évaluation des politiques publiques et au rôle que peuvent jouer les citoyens, clients ou contribuables dans le cours des réformes. Ces principes, concernant des aspects plus « macros » de la gestion publique, sont parfois intégrés dans la réflexion et parfois tout simplement évacués. Cela dépend en grande partie des options politiques prises par les pays s'étant engagés dans des réformes administratives.

CONCLUSION

Ce chapitre avait pour objectif principal de planter le décor des réformes en cours en Suisse et au niveau international. Il s'agissait avant tout de mettre en relief les variables pouvant constituer les origines ou susceptibles d'influencer les formes et la nature des réformes, qu'elles soient socio-économiques, institutionnelles, liées à la nature et aux spécificités des élites politiques et administratives, qu'elles soient relatives à des crises, catastrophes ou désastres naturels ou humains ou, finalement, en relation avec les spécificités des systèmes administratifs. À l'occasion de ce parcours, nous avons vu que certaines variables contribuent à l'homogénéisation ou à l'isomorphisme des réformes entreprises. Nous pensons plus particulièrement ici aux variables socio-économiques. D'autres, en revanche, vont avoir des effets plus différenciés, telles que les variables institutionnelles, celles en lien avec les traditions et systèmes administratifs, ou encore la composition et les particularités des élites politiques et administratives. Derrière une apparente homogénéité des réformes entreprises au sein des pays de l'OCDE (OCDE, 2005a), se cachent bien des situations particulières, difficilement comparables. Il faut donc se garder de tirer des conclusions hâtives.

Si les principes et outils liés aux politiques de modernisation administrative de ces trente dernières années sont bien souvent semblables, comme nous l'avons du reste souligné ci-dessus, l'histoire et les processus des réformes appartiennent en propre à chacun des pays concernés. Ceci étant, il faut souligner que les réformes administratives, si elles ont connu une accélération importante durant ces trente dernières années sous l'impact de contraintes financières et budgétaires, prennent tout leur sens en adoptant une perspective de long terme, en les analysant comme des processus graduels, incrémentaux, cycliques et pas complètement rationnels. Rationnelles, elles ne peuvent pas

l'être dans la mesure, précisément, où de nombreux acteurs interviennent dans ces processus et que ces derniers jouent bien souvent leur propre partition, influençant dès lors à la fois les contenus et les formes qu'elles peuvent prendre au final. D'autre part, nous avons vu que les conséquences des réformes sont bien souvent inattendues, ceci étant le corollaire de ce que nous venons de souligner par rapport à l'intervention d'une multitude d'acteurs, et donc de logiques d'actions, dans les processus de réformes.

Par contre, il paraît maintenant évident que les réformes managériales en cours dans les différentes administrations publiques sont les conséquences et non les origines des réformes administratives. Cette confusion est bien souvent présente dans la littérature, alors que nous avons montré que les origines desdites réformes sont plutôt à rechercher parmi les variables socio-économiques, voire dans les soubassements idéologiques et théoriques les portant. Cependant, les réformes institutionnelles et managériales sont bien souvent inextricablement liées. Les réformes managériales finissent toujours par avoir des impacts sur les structures institutionnelles, de même les réformes institutionnelles conduisent bien souvent à occasionner également des réformes plus managériales. Le fait que les structures organisationnelles aient des répercussions sur les comportements adoptés par les acteurs, sur la coordination entre acteurs et entre institutions et, au final, sur les pratiques de management est avéré et fait l'objet de nombreuses études. De même, les réformes des pratiques et outils de management, en modifiant la dynamique interne des entités publiques, vont avoir des répercussions directes sur leurs structures, leurs règles de fonctionnement, et leurs institutions. N'oublions pas non plus la capacité des acteurs, nous l'avons souligné, à influencer les règles, les normes, à construire les structures, dans le cadre de « stratégies » ou jeux de pouvoir. Ces imbrications sont importantes et méritent d'être soulignées.

Au final, nous voudrions également ajouter que ces réformes, qu'elles soient institutionnelles ou managériales, vont avoir de très fortes répercussions sur les agents publics. Leur manière de se définir dans ce nouvel environnement, soit de s'identifier à leur rôle, à leur organisation, aux autorités politico-administratives, aux valeurs du service public, va s'en trouver affectée. Dès lors, il est raisonnable de penser que les mutations administratives dont nous avons dressé le portrait à grands traits dans ce chapitre vont contribuer à remodeler profondément, et sans doute durablement, les identités des agents publics, leurs motivations et leurs comportements au quotidien. Nous aimerais présenter maintenant les réformes telles qu'elles se sont déroulées dans un pays particulier, la Suisse, dont les administrations publiques ainsi que leurs acteurs constitueront les sujets principaux de nos analyses empiriques.