

PYRAMIDES

Revue du
Centre d'Études et de Recherches en
Administration Publique
de l'Université Libre de Bruxelles

N ° 19 – 2010 / 1

ISSN 1376-098X

Remerciements

Ce numéro est publié avec le soutien du Service Public Fédéral Personnel & Organisation, du Fonds National de la Recherche Scientifique, de la Fondation Bernheim, du Président et du Recteur de l'Université Libre de Bruxelles, du Centre d'Etudes Nord-américaines et de la Faculté des Sciences Sociales et Politiques / Solvay Brussels School of Economics and Management.

Pyramides

Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles (Cerap asbl), Av. F.D. Roosevelt 50, CP 135, 1050 Bruxelles

Tél. +32 (0)2 650 42 79 Fax +32 (0)2 650 49 56 cerap@ulb.ac.be

www.cerap.be

- **Comité de direction :**
Luc Wilkin, Eric Nachtergaele
- **Comité de rédaction :**
Alexandre Piraux, *rédacteur en chef*
Benoît Bernard, Gisèle De Meur, Eric Nachtergaele, Jean-Paul Nassaux, Luc Wilkin.
- **Comité scientifique :**
Didier Batselé, Jean-Noël Brouir, Pascal Delwit, Gisèle De Meur, Marianne Dony, Anne Drumaux, Alain Eraly, Steve Jacob, Christophe Magdalijs, Anne Morelli, Philippe Quertainmont, Benoît Rihoux, Alain Trosch, Frédéric Varone.
- **Rédaction :**
Les articles doivent être envoyés au Cerap asbl - ULB, avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles (Belgique) ou par e-mail : cerap@ulb.ac.be.
Relecture : Benoît Bernard, Florence Daury, Jean-Paul Nassaux, Eric Nachtergaele, Alexandre Piraux, Luc Wilkin.
- **Prix et conditions d'abonnement (2 numéros par an) :**

<i>Vente au numéro :</i>	<i>Abonnement :</i>
Belgique : 25 €	Belgique :
Étranger : 30 €	Individuel : 40 €
	Institutions : 80 € *
	Étranger :
	Individuel : 45 €
	Institutions : 90 € *

* Dans le cas d'un abonnement « institutions », 2 exemplaires de chaque numéro seront d'office compris dans l'envoi.

Paiement : virement au compte 210-0429400-33 de l'ULB (av. F.D. Roosevelt 50 - 1050 Bruxelles), en mentionnant **obligatoirement DB0414R00001** suivi du nom de l'abonné.

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée est autorisée à condition d'indiquer la source et le nom de l'auteur et d'assurer l'envoi gratuit d'un exemplaire du texte contenant la citation au CERAP. Le CERAP n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs. Editeur responsable : Luc Wilkin

P Y R A M I D E S

Sommaire du N° 19

LES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION VUES D'EN BAS - VOLUME III

Introduction

Réformer les administrations. Les réformes de l'administration vues d'en bas – Volume III

Luc Wilkin et Benoît Bernard 9

Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France

Jacques Chevallier 15

L'administration est-elle un acteur de la modernisation ?

Sylvie Trosa 29

Les réformes de l'administration publique en Suisse

Yves Emery 53

Expérience des réformes et transformation de l'ethos de service public dans l'administration publique québécoise

Isabelle Fortier 71

L'autonomie polynésienne vue de l'administration

Sémir Al Wardi 87

La sous-administration territoriale en République Démocratique du Congo. Etat des lieux et perspectives

Jéthro Kombo Yetilo 105

La question de la modernisation de l'Etat dans le monde arabe :
l'exemple du Maroc

Malik Boumediene 129

Une expérience de réforme administrative d'en bas en France : les
commissions tripartites de 1933 ou la première tentative de
cogestion administrative au ministère des Finances

Florence Descamps 153

Des statistiques sans statisticiens ? Politique des « indicateurs de la
Lolf » et enjeux statistiques. Le cas du Ministère du Travail et de
l'Emploi

Etienne Penissat 179

Management des services publics et pilotage de la performance :
vision en contre-plongée de la loi d'orientation sur les lois de
finances

Claude Rochet, Olivier Keramidas, Bruno Tiberghien, 203
Philippe Agopian et Catherine Paris-Laporte

De l'analyse des réformes par le bas : le cas de la création de
l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Bertrand Dépigny 219

Trois cantons suisses face aux réformes. Une impossible séparation
entre sphères politique et administrative

David Giauque, Fabien Resenterra et Michaël Siggen 243

Recension : la fonction critique de la sociologie vue par Luc
Boltanski

Jean-Paul Nassaux 269

INTRODUCTION

REFORMER LES ADMINISTRATIONS. LES REFORMES DE L'ADMINISTRATION VUES D'EN BAS – VOLUME III

Luc WILKIN¹ et Benoît BERNARD²

Déjà, le numéro 17 de *Pyramides* – premier des volumes consacrés aux réformes de l'administration vues d'en bas – avait mis en exergue le flux ininterrompu des réformes au sein de la fonction publique dans de nombreux pays tout au long de ces dernières décennies. Le constat est bien connu. Il implique toutefois des réflexions à portée plus générales et transversales lorsqu'on le pose dans le cadre d'une comparaison internationale. Ce numéro de *Pyramides* se veut, en effet, une mise en relief des réformes par l'observation de différents cas dans quelques pays de la francophonie : la République Démocratique du Congo, la France, le Québec, le Maroc et la Suisse.

Jacques Chevallier (« *Les orientations nouvelles des politique de réforme administrative en France* ») dresse un bilan mitigé des multiples réformes administratives qui se sont succédé en France, que ce soit en termes de finalités, de stratégies mises en œuvre pour les promouvoir et leur donner vie, de contenus ou de réception par ceux auxquels elles s'adressent (au premier rang desquels, les fonctionnaires eux-mêmes et les usagers des services publics). Et l'auteur de montrer le décalage entre une vue *par le haut* donnant à voir une dynamique de réformes spectaculaire et une vue *par le bas*, marquée par une mise en application différenciée, des réticences, de fortes défiances se muant parfois en résistance active ainsi que par les héritages d'un modèle administratif qu'une longue histoire a contribué à forger.

Sylvie Trosa (« *L'administration est-elle un acteur de modernisation ?* ») poursuit la réflexion sur le cas français à partir de la mise en évidence de la succession et de l'empilement des réformes et des outils censés soutenir celles-ci : les multiples discours sur la qualité, le contrôle de gestion, les

¹ L. WILKIN est Professeur à l'Université Libre de Bruxelles et Président du cerap (wilkin@ulb.ac.be)

² B. BERNARD est Chargé de recherches à l'ULB. Il a co-présidé le Colloque « Les réformes de l'Administration vues d'en bas » (benoit.bernard@ulb.ac.be)

tableaux de bord, les audits de modernisation, etc. Autant d'outils introduits très (trop) rapidement sans qu'il soit possible de discerner une continuité dans les démarches et qui, *in fine*, font obstacle à tout processus d'appropriation par ceux qui sont tenus de les mettre en œuvre. La focalisation sur les outils, l'absence d'analyse approfondie sur les conditions de mobilisation et leur déconnexion des finalités poursuivies aggravent les difficultés à mettre en place une véritable démarche d'apprentissage et, donc, de mise en mouvement des services. Au-delà de ces constats, l'auteure suggère une série de pistes de réponses à la question de l'équilibre entre les injonctions venues du haut et la mise en œuvre par les services en contact direct avec les usagers.

Yves Emery se livre lui aussi à un exercice de bilan pour le cas suisse (« *Les réformes de l'administration publique en Suisse* »). Selon l'auteur, les principes et les outils du management semblent connaître une large diffusion au sein de l'administration suisse et, même si le bilan est en demi-teinte, il convient désormais de parler de gestion publique tout court plutôt que de Nouvelle Gestion Publique (NGP). Se renforcent toutefois des enjeux tels que l'articulation des cultures (classique et moderne), l'évitement des cloisonnements, le pilotage de l'action publique ou encore une redéfinition des rapports entre politique et administration. Ce dernier thème est d'ailleurs développé dans trois autres articles de ce numéro.

Dans le cas québécois, Isabelle Fortier (« *Expérience des réformes et transformation de l'ethos de service public dans l'administration publique québécoise* ») soulève à son tour la question et nous fait part des ambiguïtés vécues par les gestionnaires des organisations publiques tenus d'être les porteurs du changement auprès de leurs collaborateurs, d'être créatifs et disposés à prendre des risques tout en répondant aux volontés politiques venues d'en haut et aux groupes sociaux avec lesquels ils sont en contact direct. Parmi ces ambiguïtés, on distinguera le paradoxe de l'imputabilité (plus d'autonomie mais plus de reddition de compte) ou la contraction des effectifs (faire plus avec moins). Et l'auteure de montrer qu'avec ces réformes et leurs implications en termes de stratégies d'adaptation parfois douloureuses (démobilisation, sentiment de perte d'expertise, dévalorisation de l'action, ...) se joue également très concrètement, sur le terrain, l'enjeu du maintien de l'ethos professionnel des fonctionnaires.

Sémir Al Wardi (« *L'autonomie polynésienne vue de l'administration* ») analyse, du point de vue des acteurs de l'administration, les conséquences des importantes réformes de celle-ci qui se sont succédé au fil des dernières

années en Polynésie française. Il dépeint un contexte dans lequel la question de la mise en œuvre de l'autonomie de ce territoire se trouve sans cesse posée en raison de facteurs divers (éloignement géographique, diversité des ethnies, culture propre, réglementations particulières, ...). L'auteur nous livre dès lors l'image d'une administration territoriale jeune marquée par une décentralisation interne forte mais en l'absence d'une administration centrale régulatrice, aux prises avec une forte politisation des mandats (clientélisme, importance des relations familiales, ...), une instabilité politique qui ne favorise pas la continuité du service public et, plus généralement, un manque de moyens humains, techniques et normatifs. C'est donc également la question de la recherche d'un équilibre entre la sphère politique et la sphère administrative qui se trouve à nouveau posée.

Jéthro Kombo Yetilo (« *La sous-administration territoriale en République Démocratique du Congo. Etats des lieux et perspectives* ») se livre à l'analyse critique de la loi (promulguée en 2008) destinée à servir de cadre de référence à la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo, pays qui a également connu ces dernières années de nombreuses réformes administratives. Après avoir mis en évidence les carences des lois antérieures (découpe en zones territoriales inadaptées à la superficie du pays et à l'état des moyens de communication, la centralisation de la gestion du personnel de l'Etat en déphasage avec les besoins locaux, l'absence chronique de ressources budgétaires suffisantes, le poids des coutumes en regard des normes légales, etc.), l'auteur suggère que la nouvelle législation en liant, dans un même système, l'administration territoriale et la gestion locale des ressources économiques, techniques et humaines est de nature à porter remède à la sous-administration chronique du pays.

Malik Boumediene (« *La question de la modernisation de l'Etat dans le monde arabe : l'exemple du Maroc* ») retrace les grands axes de la modernisation annoncée de l'Etat marocain. Dans ce pays, comme dans d'autres, ceux-ci se déclinent en termes de processus de décentralisation / déconcentration, d'équilibrage entre pouvoir constitutionnel et pouvoir exécutif, de mise en œuvre de règles nouvelles visant à une meilleure gouvernance financière et, plus généralement, d'une place plus prééminente du citoyen dans l'action administrative. Entre les résolutions affichées et l'observation des réalités du terrain, l'auteur relève un ensemble d'écarts qui méritent, à ses yeux, réflexions et actions. La place du citoyen demeure largement fragile en raison du phénomène de la corruption qui reste endémique, de l'absence de transmission d'informations transparentes sur

l'usage des ressources budgétaires et le constat d'une bureaucratie toujours aussi lourde, lente, opaque et peuplée de personnels peu compétents que ce soit dans le domaine des affaires civiles quotidiennes que dans celui des transactions commerciales. Le processus de décentralisation des pouvoirs n'apparaît pas comme plus abouti faute de capacités de gestion locales et de l'inexistence de circuits de délégation dans de nombreux domaines entre instances centrales et territoriales.

Avec le texte de Florence Descamps (« *Une expérience de réforme administrative d'en-bas en France : les commissions tripartites de 1933 ou la première tentative de cogestion administrative au ministère des Finances* »), le lecteur est invité à un retour en France et à un éclairage historique sur les réformes administratives dans le contexte des années trente marqué par une crise budgétaire et financière qui conduit le gouvernement français à réduire le train de vie de l'Etat. L'auteure relate la genèse de l'apparition de commissions tripartites regroupant des représentants du personnel (syndicats professionnels), de l'administration (la « hiérarchie ») ainsi que des usagers. Elle analyse leur fonctionnement au sein du ministère des finances français où ont œuvré pas moins de quinze commissions chargées de proposer des économies à réaliser par le biais de mesures diverses (réduction de dépenses de personnel, de matériel, de dépenses spéciales liées aux frais de représentation mais également mesures de réduction des dépenses par une meilleure organisation du travail, une répartition des tâches améliorée, le regroupement de services, etc.). L'examen des méthodes de travail de ces diverses instances et des propositions auxquelles elles ont abouti permet de tirer un bilan de cette expérience (par le bas) qui sera relativement brève et laissera la place à d'autres réformes administratives mises en œuvre selon d'autres modalités (par le haut).

Comme il se doit, il n'est pas possible d'imaginer des instruments de gestion sans statistiques. C'est le rôle des statisticiens dans l'exercice de définition et de calcul des indicateurs de gestion qui fait précisément l'objet des analyses d'Etienne Penissat (« *Des statistiques sans statisticiens ? Politique des « indicateurs de la Lolf » et enjeux statistiques. Le cas du Ministère du Travail et de l'Emploi* »). Il met en évidence les débats critiques (organisés, notamment, par l'intermédiaire d'associations et de syndicats professionnels) qui ont entouré la question des indicateurs à l'occasion de la mise en place de la Lolf, débats qui concernent le jugement de pertinence de ces derniers, leur objectivité, leur caractère technocratique et, plus généralement, les liens qui se tissent entre politique et statistique. L'auteur rend ensuite compte

d'une enquête ethnographique en cours au sein de la direction d'étude et de statistique du ministère du Travail et de l'Emploi qui le conduit à observer une marginalisation des statisticiens dans la conception des indicateurs.

Claude Rochet, Olivier Keramides, Bruno Tiberghien, Philippe Agopian et Catherine Paris-Laporte (« *Management des services publics et pilotage de la performance : vision en contre-plongée de la loi d'orientation sur les lois de finance* ») rendent compte d'une recherche-action menée au sein des Services Départementaux d'Incendie et de Secours des Bouches-du-Rhône en France dans le contexte de la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1^{er} août 2001. Les auteurs, issus à la fois du monde de la recherche en management public et du terrain de la lutte contre les incendies, présentent la synthèse de la démarche méthodologique utilisée pour la mise au point d'indicateurs de toutes natures répondant aux besoins de pilotage de la performance des services départementaux. Alliant résultats de recherches universitaires et participation intensive des parties prenantes, ils proposent aux lecteurs une démarche qui permet de poser les conditions d'un meilleur partage des connaissances et des expériences et, au-delà, l'innovation organisationnelle par la recherche.

En retraçant l'histoire récente de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en France (« *De l'analyse des réformes par le bas : le cas de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* »), Bertrand Dépigny nous livre une analyse de l'évolution de l'action publique dans le domaine de la politique de la ville et, plus particulièrement, dans celui de la rénovation urbaine. Lui aussi met en lumière les ambiguïtés des relations politico-administratives. Les agences sont certes des vecteurs de changement mais, faisant écho à la stabilité constatée par David Giaque, Fabien Resentera et Michaël Siggen, Bertrand Dépigny (voir ci-dessous) montre combien les mécanismes bureaucratiques réapparaissent de manière presque inéluctable.

Traitant du cas suisse, David Giaque, Fabien Resentera et Michaël Siggen (« *Trois cantons suisses face aux réformes. Une impossible séparation entre sphères politique et administrative* ») constatent une stabilité dans la dynamique des rapports entre politique et administration. Ces deux sphères sont-elles en fin de compte séparables ? En contre-pied des principes de la NGP et des réformes qui en sont inspirées, les auteurs démontent une série d'hypothèses en la matière et témoignent d'un maintien des relations de dépendance réciproque entre les deux sphères : cette séparation entre monde

politique et de l'administration ne semble ainsi ni réalisée ni d'ailleurs souhaitée.

Ce numéro de *Pyramides* comporte finalement une recension proposée par Jean-Paul Nassaux consacrée à l'ouvrage de Luc Boltanski sur la fonction critique de la sociologie.

A vocation comparative, cette livraison de *Pyramides* rassemble les textes d'interventions proposées lors du colloque « *Les réformes de l'administration vues d'en bas* » tenu en mai 2009 et s'inscrit dans une perspective internationale.

Nous prolongerons la réflexion mais, cette fois, dans le contexte d'un retour sur dix années de réformes en Belgique. Qu'est-il advenu, en effet, après une décennie d'expériences et de péripéties diverses, de la Réforme Copernic ? Quel bilan peut-on en tirer non seulement en regard des ambitions affichées au départ mais également pour l'avenir des réformes qui, immanquablement, sont à venir ? Comment mettre en perspective cette réforme en regard de la rhétorique du nouveau management public ? Autant de questions auxquelles tenteront de répondre, dans la ligne éditoriale qui est celle de *Pyramides*, des acteurs de terrain et des observateurs extérieurs.

LES ORIENTATIONS NOUVELLES DES POLITIQUES DE REFORME ADMINISTRATIVE EN FRANCE

Jacques CHEVALLIER¹

Résumé

Depuis les années 2000, les politiques de réforme administrative ont été caractérisées en France par une dynamique nouvelle, illustrée par le lancement en 2001 de la réforme budgétaire (LOLF) et en 2007 de la “révision générale des politiques publiques” (RGPP), et marquées par une influence beaucoup plus nette du New Public Management. Le bilan qu’il est possible d’en dresser reste pourtant incertain, les ambitions des réformateurs contrastant avec la réalité du terrain et la stratégie top down adoptée, privant ces réformes du consensus qui serait nécessaire à leur bonne application.

Le thème de la réforme administrative n’est pas nouveau en France² : il s’agit d’une de ces questions récurrentes autour desquelles est structuré traditionnellement le débat politique ; l’inefficacité administrative a été dénoncée avec constance depuis le XIX^e siècle et le discours réformateur a depuis toujours été considéré comme politiquement mobilisateur et électoralement rentable. Tout gouvernement digne de ce nom est tenu en France d’avoir un programme de réforme administrative : celle-ci apparaît donc comme de ces problèmes routiniers, qui sont réinscrits en permanence à l’agenda politique.

¹ J. CHEVALLIER, Professeur à l’Université Panthéon-Assas (Paris 2), Directeur du Centre d’études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA-CNRS).

² « Généalogies de la réforme de l’Etat », *Revue française d’administration publique*, n° 120, 2006.

Néanmoins, les politiques de réforme qui se sont déployées depuis le début des années 1980³ n'en présentent pas moins des caractéristiques différentes : elles s'inscrivent dans un contexte de crise de l'Etat-providence, qui, s'il n'est pas propre à la France, remet en cause les cadres axiologiques et pratiques sur lesquels reposait l'action publique.

Dans un premier temps (décennie 1980), on ne parle encore, mais c'est déjà un changement, que de « modernisation administrative », avec l'accent mis sur la « démarche qualité » (1986) puis sur la recherche des voies d'un « renouveau du service public » (1989) — différence de perspective qui n'est pas dépourvue d'implications politiques.

Dans un second temps (décennie 1990), la question de la « modernisation administrative » est intégrée dans une problématique plus large de « réforme de l'Etat », dont elle constitue le volet essentiel : à travers la volonté de « mieux servir les citoyens » (1995), de construire un Etat « plus proche » et « plus efficace » (1997) ou encore de promouvoir une « administration de service », placée sous le triple « signe de l'efficacité, de la proximité et de la simplicité » (2002), l'ambition est fondamentalement la même.

Le troisième temps (décennie 2000) est marqué par un nouvel élargissement des perspectives⁴. Annoncé par l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire adoptée en 2001 (LOLF)⁵, il se traduit pas le lancement, après le changement politique de 2007, de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP)⁶, qui entend, en s'inspirant d'exemples étrangers, passer au crible l'ensemble des politiques publiques, en partant d'une réflexion en termes d'« objectifs » avant d'envisager les adaptations structurelles souhaitables : la RGPP a été présentée (F. Fillon, 10 juillet 2007) comme une « démarche radicalement nouvelle », dans la mesure où il s'agit de « dépasser la logique des moyens » pour « s'interroger sur les fins de toute action publique » ; elle

³ J. CHEVALLIER, « La politique française de modernisation administrative », *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 69 sq.

⁴ « La réforme de l'Etat », *Cahiers français*, n° 346, septembre-octobre 2008.

⁵ « LOLF et gestion de la réforme publique », *Actualité juridique Droit administratif*, 10/2006 ; « Réformes budgétaires et réformes de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006.

⁶ F. LAFARGE, « Le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 124, 2007, pp. 683 sq. ; M. BOUVIER, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'Etat », *Actualité juridique Droit administratif*, 7/2008, pp. 329 sq.

constitue le cadre général dans lequel se déploient actuellement en France les politiques de réforme administrative, bien que celles-ci ne s'y réduisent pas et que sa nouveauté soit en fait relative par rapport aux programmes précédemment engagés.

On évoquera la finalité des réformes (I), la stratégie déployée pour les promouvoir (II), leur contenu (III), la réception par les intéressés (IV), avant d'esquisser un bilan provisoire sur leurs conditions d'application (V).

I. La finalité

Par-delà leurs variantes successives, les politiques de réforme administrative sont sous-tendues, en France comme ailleurs, par le souci d'améliorer l'efficacité de la gestion publique. Cette promotion du thème de l'efficacité n'allait pas de soi : pendant longtemps a prévalu en effet en France le postulat selon lequel la gestion publique, placée sous le sceau de l'intérêt général, ne pouvait être mesurée en termes d'efficacité⁷. C'est au cours des années 1960 que s'est imposée l'idée que l'administration était tenue, tout comme les entreprises privées, d'améliorer sans cesse la qualité de ses prestations, tout en s'efforçant d'abaisser ses coûts : l'administration française se convertit alors au management.

I.1. Cette conversion est cependant relative : la conviction que la gestion publique ne pouvait être assimilée à la gestion privée aboutira à la construction d'un « management public », qui se présente comme un compromis entre l'exigence nouvelle d'efficacité et l'attachement au particularisme de la gestion publique⁸. Le management public entend améliorer la « performance publique », en permettant à l'administration d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par les autorités publiques à coût minimal : celle-ci est invitée à un effort de productivité, tendant à la réduction des coûts, mais sans dégradation de la qualité de ses prestations ; il s'agit de repenser ses structures, ses modes d'organisation, ses méthodes de gestion, sans perdre de vue ce qui fait sa spécificité. C'est cette conception qui préside aux politiques de modernisation des années 1980, comme en

⁷ J. CHEVALLIER, D. LOSCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n° 24, octobre-décembre 1982, pp. 679 sq.

⁸ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, Paris, Editions d'organisation, 1975 ; A. BURLAUD, R. LAUFER, *Management public*, Paris, Dalloz, 1980.

témoigne l'idée d'un « renouveau du service public », ainsi qu'à celles des années 1990.

I.2. Le *New Public Management* (NPM), qui tend au contraire à s'inspirer des méthodes de gestion en vigueur dans le privé, n'aura ainsi qu'un faible écho en France, au moins jusqu'aux réformes récentes.

Avec la LOLF, c'est en effet une version beaucoup plus proche du NPM qui tend à prévaloir, à travers l'idée que, pour les services publics comme pour les entreprises privées, la performance se mesure, ce qui conduit à : la fixation d'indicateurs de performance ; la construction d'un système de pilotage (contrôle de gestion) permettant de mesurer les écarts entre les résultats attendus et les résultats atteints et de mettre en œuvre les dispositifs de correction nécessaires ; l'évaluation des résultats obtenus.

Quant à la RGPP, elle s'assigne très clairement pour ambition la production d'un « Etat allégé », le « recentrage des politiques publiques sur le cœur de leurs missions » étant présenté à la fois comme « une source de plus grande qualité et d'économie ».

On constate ainsi une plus grande réceptivité aux préceptes du NPM, alors même que le bilan concret des réformes qu'il a inspirées s'avère pour le moins nuancé⁹.

II. La stratégie

II.1. Les politiques de réforme administrative ont bénéficié en France, comme ailleurs, d'un engagement gouvernemental fort. Figurant au rang des priorités de l'action gouvernementale, elles font l'objet d'un suivi interministériel régulier et d'un pilotage administratif, dont la configuration a varié : la « Direction générale de l'administration et de la fonction publique » qui en était chargée avait été remplacée en 1995 par un « Commissariat à la réforme de l'Etat », auquel a succédé en 1997 la « Délégation interministérielle de la réforme de l'Etat », elle-même remplacée en 2003 par trois services interministériels distincts, avant qu'une

⁹ « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003 ; C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2^{ème} éd., 2006 ; « Moderniser l'Etat », *Revue internationale des sciences administratives*, 3/2006.

Direction générale ne soit créée au sein du ministère du Budget, la réforme de l'Etat passant alors sous la coupe de Bercy.

Cet engagement gouvernemental fort tend à faire des politiques de réforme l'expression d'un processus *top-down*, marqué par le volontarisme politique — volontarisme s'appuyant sur les réflexions de groupes de hauts fonctionnaires¹⁰, soucieux d'améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat, s'inspirant des travaux de commissions de réflexion dominées par ceux-ci (par exemple en 2008 les travaux de la commission Silicani sur le statut de la fonction publique) et mobilisant le savoir de cabinets-conseils, impliqués de manière croissante dans les processus de réforme.

La RGPP illustre bien cette démarche. Elle est passée par deux phases successives. La première (juillet 2007-juin 2008) a été une phase de réexamen de l'organisation de l'Etat et de définition d'orientations de réforme : vingt-six équipes d'audit, composées de fonctionnaires issus des corps d'inspection et de consultants privés, ont été invitées à passer au crible des politiques publiques puis à présenter leurs conclusions à un comité de suivi ; les décisions arrêtées ont été soumises à l'approbation d'un « conseil de modernisation des politiques publiques » (CMPP), rassemblant, autour du Président de la République, l'ensemble des membres du Gouvernement et du comité de suivi (trois conseils ont été réunis les 12 décembre 2007, 4 avril 2008, 11 juin 2008). La seconde phase, ouverte en juin 2008 est celle de la mise en œuvre des mesures décidées (374) : un suivi est assuré dans le cadre de chaque ministère et au niveau interministériel sous l'égide du ministère du budget ; d'après le bilan établi en mai 2009, 95 % des mesures adoptées seraient en cours de mise en œuvre, 75 % respectant le calendrier prévu.

II.2. Cette stratégie *top-down* pose le problème de l'implication des fonctionnaires dans les processus de réforme. Si, au départ, les réformes administratives avaient été conçues, soit *sans* les fonctionnaires (années 1960), soit *contre* eux (années 1970), à partir du milieu des années 1980, l'idée s'était au contraire imposée que la modernisation administrative ne pouvait être menée à bien sans l'adhésion et la participation active des intéressés : elle devait être opérée *avec*, voire *par*, les agents¹¹ ; la circulaire du 23 février 1989 relative au « renouveau du service public » présentait

¹⁰ P. BEZÈS, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française, (1962-2008)*, Paris, PUF, Coll. Le lien social, 2009.

¹¹ J. CHEVALLIER, « Les fonctionnaires et la modernisation administrative », *Revue administrative*, n° 271, 1993, pp. 5 sq.

ainsi les agents publics comme « les acteurs à part entière des évolutions à mettre en œuvre » ; et, de même, celle du 26 juillet 1995 rappelait que « le concours actif » des agents publics à l'entreprise de réforme de l'Etat était « une condition indispensable du succès ».

Les réformes récentes ont fait, en revanche, dans une large mesure l'impasse sur cette exigence : la LOLF a été conçue et mise en œuvre sans que les fonctionnaires aient été réellement associés, alors que pourtant ses retombées en matière de gestion des ressources humaines sont importantes¹² ; quant à la RGPP, elle se déroule hors de toute consultation des agents, qui en subissent pourtant directement les effets. Sans doute, les syndicats de fonctionnaires ont-ils leur mot à dire concernant les projets qui touchent directement au statut : mais la volonté politique affirmée de « marquer une véritable rupture dans la manière de gérer les carrières dans la fonction publique » (N. Sarkozy, Lille 11 janvier 2008) ne peut que susciter leur méfiance.

III. Le contenu

Le souci d'efficacité de la gestion publique qui sous-tend les politiques de réforme se traduit sur trois plans essentiels.

III.1. L'efficacité implique en tout premier lieu l'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager. Au départ (1986), il s'agissait d'une simple transposition de la problématique de la « qualité totale » mise en œuvre dans le secteur productif. Puis on s'est efforcé, depuis les années 1990, de mieux prendre en compte la spécificité du public, à travers deux orientations différentes : une conception étroite, invitant les services publics à prendre vis-à-vis de leurs usagers des engagements quant à la qualité des prestations offertes (« chartes qualité » et « engagements de service ») ; une conception large, faisant de la qualité un thème fédérateur, cristallisant une série d'exigences nouvelles qui s'imposent désormais dans la relation avec les administrés (accessibilité, simplicité, rapidité, ...) ¹³. L'accent mis, à partir de 2004, sur le développement de l'administration électronique, par l'essor des « télé-procédures » et des « télé-services », s'inscrit dans cette perspective.

¹² Y. CHEVALIER, « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ? », *Actualité juridique Droit administratif*, 2006, pp. 523 sq.

¹³ L. CLUZEL, *Le service public et l'exigence de qualité*, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, Vol. 52, 2006.

III.2. L'efficacité suppose ensuite l'optimisation des ressources de tous ordres mises à la disposition des administrations.

Les services administratifs ont ainsi été appelés à rénover en profondeur leurs rapports avec leurs agents, en passant d'une « administration du personnel », dominée par les considérations juridiques et budgétaires, à une authentique « gestion des ressources humaines ». Ce passage entraîne : la mise en place d'une « gestion prévisionnelle » visant à adapter la structure des emplois à l'évolution des missions, en ce qui concerne le niveau des effectifs, la définition des métiers et le type de compétences requises ; l'inflexion des modes de recrutement, par le recours à des voies parallèles aux concours et l'assouplissement de la rigidité de ceux-ci ; le renforcement de la formation professionnelle et l'encouragement donné à la mobilité ; une meilleure prise en compte des performances des agents, par l'introduction de méthodes d'évaluation, vidant la traditionnelle notation de sa portée, ainsi que de modes de rémunération en fonction du mérite ; le développement de mécanismes de participation. Toutes ces mesures sont cependant jugées encore insuffisantes : le passage à une organisation de la fonction publique par métiers et non plus par corps, souhaitée par le Conseil d'Etat dès 2003 et reprise par le rapport Silicani d'avril 2008¹⁴, et l'extension de la logique de la contractualisation sont désormais évoqués.

Concernant les moyens matériels, l'enjeu essentiel est de donner à l'administration la possibilité de faire prévaloir dans leur utilisation un souci de rentabilité économique : la simplification et la modernisation des procédures de passation des marchés publics y répond ; il s'agit aussi de permettre à l'administration de développer une véritable politique patrimoniale, ce qui implique une liberté plus grande dans la gestion des actifs.

La gestion financière et comptable a été profondément infléchie par la LOLF, dont l'ambition a été de : répartir les moyens budgétaires en fonction des missions et non plus selon une logique de dépenses ; responsabiliser les gestionnaires par la contractualisation des objectifs qui leur sont assignés et des moyens qui leur sont alloués ; assouplir les règles budgétaires par la globalisation des enveloppes, la possibilité de reports, la fongibilité des crédits ; alléger le contrôle financier par la réduction, voire la suppression

¹⁴ J.L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La Documentation française, 2008.

des visas préalables ; mettre sur pied une comptabilité analytique permettant d'apprécier l'ensemble des coûts afférents à l'exécution des missions et au fonctionnement des services.

III.3. L'efficacité a conduit enfin à une réforme en profondeur de l'organisation administrative, par un double mouvement.

D'une part, l'accent mis sur une gestion de proximité, qui a conduit à vider le niveau central d'une partie de ses attributions. La décentralisation a connu un spectaculaire bond en avant, à la suite des réformes de 1982-1983 (acte I) puis de 2003 (acte II) ; dotées de compétences étendues, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie renforcée. Parallèlement, les années 1990 ont marqué un tournant dans la politique de déconcentration, par la consécration du principe de subsidiarité (1992) : c'est désormais aux services déconcentrés qu'incombe la responsabilité de tâches de gestion qui n'entrent plus dans le champ de compétence des administrations centrales ; et ils se voient reconnaître une plus grande autonomie de gestion, notamment financière (globalisation des crédits, possibilité de reports, généralisation des contrôles a posteriori), tandis que leur cohésion sort renforcée de l'affirmation de l'autorité préfectorale. Le mouvement s'est poursuivi dans les années 2000, par la rationalisation des structures territoriales de l'administration d'Etat.

D'autre part, la délégation systématique des activités de production de biens et services à des opérateurs, publics ou privés, autonomes : le développement de la formule des agences témoigne du souci de tirer toutes les conséquences de la logique de personnalisation inhérente au statut d'établissement public, par l'octroi d'une autonomie renforcée ; quant aux formules de gestion déléguée (1992), ou de partenariat pour le financement des équipements publics, (2004), elles montrent que l'Etat éprouve de manière croissante le besoin d'utiliser le savoir-faire, les ressources et les compétences du privé.

Reste à savoir comment ces réformes sont perçues par les intéressés.

IV. La réception

IV.1. Les perceptions que les fonctionnaires ont des réformes dépendent d'une série de paramètres. D'abord, de la position qu'ils occupent dans la hiérarchie. Les enquêtes effectuées auprès des cadres supérieurs de la fonction publique révèlent une assez large adhésion au thème de la modernisation, dans laquelle les intéressés voient le moyen d'améliorer le

fonctionnement des services placés sous leur autorité et la qualité des prestations fournies aux usagers¹⁵ ; plus on descend dans la hiérarchie, plus au contraire prédominent des sentiments d'inquiétude, de défiance ainsi que des comportements de rejet : les réformes sont perçues comme remettant en cause les droits acquis et aggravant les conditions de travail. Ensuite, du type de services : le thème de la modernisation recueille dans certaines administrations, comme celle de l'Équipement, un large consensus, alors que d'autres sont beaucoup plus rétives au changement. Enfin, des implications, fortes ou faibles, des réformes concernent la situation personnelle des intéressés. Les enquêtes officielles ne sauraient à cet égard faire illusion : le sondage effectué en août 2007 auprès de quelque cinq mille fonctionnaires représentant les trois fonctions publiques (fonction publique d'État, territoriale et hospitalière) et les trois catégories d'agents (A, B, C) montrait par exemple que 75 % des intéressés déclaraient comprendre la nécessité du changement dans l'administration et 77 % se déclaraient prêts à participer à la démarche de modernisation de la fonction publique ; mais, à deux questions aussi générales et formulées de cette manière, il était évidemment difficile de répondre par la négative ... ! Les perceptions sont en revanche beaucoup plus critiques dès l'instant où sont évoquées des réformes concrètes et interrogés ceux qui en sont les destinataires directs.

Au-delà de ces variantes, et en dépit de l'adhésion de principe à l'idée de réforme, c'est un sentiment de défiance, voire de rejet, teinté de résignation et/ou de scepticisme sur la portée concrète des réformes, qui semble dominer dans la fonction publique. Ce sentiment est renforcé dès l'instant où la modernisation administrative est assortie de mesures de déflation, se traduisant par la réduction des effectifs : si ce lien avait été évité au cours des années 1980, et encore au cours des années 1990 en dépit de quelques velléités, il est clairement formulé depuis 2007, avec l'objectif, annoncé au cours de la campagne présidentielle et réitéré depuis lors, de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux — la pratique étant en fait plus mesurée (un sur trois) ; la réforme administrative apparaît dès lors comme le moyen d'exiger davantage des fonctionnaires.

Plus profondément, les politiques de réforme sont perçues comme : tendant à la remise en cause des valeurs du service public, par un alignement sur celles du privé ; accentuant la pression sur les agents au nom d'une culture de la performance ; portant atteinte aux garanties d'ordre statutaire et au modèle

¹⁵ L. ROUBAN, *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, Paris, La Documentation française, 1994.

de fonction publique ; renforçant l'autorité hiérarchique, au risque de réintroduire un certain arbitraire. Une enquête de l'IFOP (Institut français d'opinion publique) de novembre 2008 montre ainsi que, si 80 % des fonctionnaires sont favorables à ce que leur évolution de carrière prenne davantage en compte leur performance, 49 % seulement acceptent qu'une partie de leur rémunération soit calculée en fonction de l'atteinte d'objectifs et 60 % jugent l'évaluation de leur travail par la hiérarchie « déconnectée de la réalité de leur travail », 57 % l'estimant arbitraire

C'est en fait la logique managériale qui reste, aux yeux des agents, fondamentalement incompatible avec la logique du service public¹⁶ ; et cette opposition tend à apparaître plus clairement dès l'instant où le compromis qui était inhérent à la construction d'un « management public » a fait place à une version beaucoup plus radicale, inspirée du NPM. Les vives résistances opposées récemment dans certains secteurs, comme l'enseignement supérieur, la recherche ou les hôpitaux, à l'application d'une logique perçue comme remettant en cause l'identité professionnelle des intéressés montrent bien l'absence de consensus entourant le sens mêmes des réformes. Cette défiance est évidemment renforcée dès l'instant où les intéressés n'ont pas été associés aux processus d'élaboration.

IV.2. Du côté des administrés, le contraste des perceptions est le reflet de l'ambivalence du statut d'administré.

Le discours sur la nécessaire réforme de l'Etat recueille un large assentiment du public en général : les critiques traditionnelles concernant une administration censée être inefficace, dispendieuse, inaccessible sont toujours d'actualité. L'idée de réforme suscite ainsi une adhésion de principe et bénéficie d'un a priori favorable : elle est censée permettre de réduire le coût de fonctionnement d'un appareil qui exercerait une ponction excessive sur les ressources collectives.

En tant qu'usagers de services publics, le point de vue est différent. Toutes les enquêtes démontrent en effet que les usagers sont globalement satisfaits du fonctionnement des services qu'ils fréquentent : un sondage BVA (Institut d'études de marché et d'opinion) de juin 2008, effectué auprès des usagers de neuf grands services, révèle un taux moyen de satisfaction de 72 %, aucun des secteurs n'obtenant moins de 50 % d'opinions favorables.

¹⁶ P. WARIN, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, Coll. Droit et société, n° 33, 2002.

Les politiques de modernisation suscitent dès lors des réserves, dans la mesure où l'accent mis sur la réduction des coûts de fonctionnement risque d'entraîner un abaissement de la qualité des services concernés, alors que celle-ci est érigée en impératif prioritaire. On retrouve ici la tension entre efficacité et efficience inhérente aux politiques de réforme administrative : quand on parle d'améliorer les « performances publiques », s'agit-il d'augmenter la satisfaction des usagers ou de réduire les coûts de fonctionnement des services, au nom du principe de l'économie de moyens ? Dès l'instant où l'accent est mis sur l'efficience, on ne peut s'étonner des réserves exprimées par ceux qui bénéficient des prestations des services.

Plus généralement, toutes les enquêtes témoignent d'un attachement aux valeurs traditionnelles du service public, et notamment au principe d'égalité. La politique de décentralisation, qui avait bénéficié jusqu'alors d'une très large adhésion, suscite ainsi des réserves nouvelles : les inégalités qu'elle génère ou qu'elle renforce sont désormais mal supportées ; maintes réformes, concernant l'éducation, la santé, les services sociaux, suscitent des réactions comparables et les mouvements sociaux contre ces réformes rencontrent assez généralement le soutien du public.

Reste à tenter de mesurer l'impact des réformes qui ont été engagées.

V. Le bilan

V.1. Le bilan qui était dressé des politiques de modernisation à la fin de la dernière décennie était sceptique, voire critique. Si des mesures nombreuses avaient été adoptées, en matière de gestion des ressources humaines, d'organisation administrative (politiques de décentralisation et de déconcentration) et concernant les rapports administration-administrés, le modèle administratif n'en aurait pas été pour autant substantiellement modifié : faute de différenciation des carrières et de responsabilisation des cadres, la gestion des ressources humaines gardait une portée surtout rhétorique ; la remise en cause de l'architecture unitaire restait contenue dans d'étroites limites ; quant à la transformation des relations avec les administrés, elle était plus apparente que réelle, comme le montraient les limites de la participation et de la transparence.

Quelques échecs retentissants, notamment la tentative de réforme de l'organisation du ministère de l'Economie et des Finances en 2000, semblaient témoigner de la persistance des résistances que l'administration française opposait à toute entreprise de réforme. On trouve le condensé de

cette analyse dans le livre collectif *Notre Etat*, rédigé en 2000 par un groupe de hauts fonctionnaires¹⁷. Le constat était sans complaisance : « la France a raté ou plutôt elle n'a jamais entrepris la réforme de l'Etat et continue à tolérer que la nation traîne son administration comme un boulet » ; au-delà de la qualité des hommes, la fonction publique serait restée « un bloc d'improductivité », l'administration consacrant « plus d'attention aux procédures qu'aux résultats ».

On pouvait dès lors être tenté de ne voir dans la politique de modernisation administrative qu'une politique symbolique, visant avant tout à restaurer une légitimité administrative défaillante, par la production de représentations nouvelles — nouveaux mythes venant relayer les thèmes anciens de l'intérêt général et du service public (« gestion des ressources humaines », « participation », « transparence », « qualité », « évaluation », ...). Cette analyse apparaissait cependant réductrice, sous-estimant la portée des changements intervenus et ignorant la continuité des politiques suivies par les gouvernements successifs, qu'ils soient de gauche ou de droite : une appréciation plus positive conduisait à penser au contraire que de nouvelles valeurs et normes de comportement étaient progressivement intériorisées par les agents, par voie d'apprentissage.

V.2. Le contexte a été modifié au cours des années 2000, sous le double fer de lance de la réforme budgétaire et de la RGPP (Révision générale des politiques publiques) : au-delà d'une réforme du budget et de la comptabilité de l'État, la LOLF introduit des mécanismes de performance déjà mis en place dans plusieurs pays de l'OCDE en vue de moderniser la gestion publique ; quant à la RGPP, elle entend procéder à un réexamen d'ensemble des missions et des structures de l'Etat afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique. Si leur temporalité est différente, la LOLF fixant un cadre durable pour l'action publique alors que la RGPP relève d'une stratégie contingente de réforme, ces deux réformes se complètent et se conjuguent, en créant une nouvelle dynamique dont les effets se font sentir sur tous les terrains de la réforme administrative.

S'il est sans doute prématuré de dresser un bilan concernant la portée de ces réformes, on peut cependant donner quelques indications sur leurs conditions d'application.

¹⁷ R. FAUROUX, B. SPITZ (dir.), *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Robert Laffont, 2000.

L'impact de la LOLF est double. D'une part, sur les principes d'organisation administrative : une nouvelle architecture administrative est construite autour des responsables des programmes, chargés de mettre en œuvre « une politique publique définie », sous la responsabilité d'un ministre, en organisant un dialogue de gestion avec les responsables des « budgets opérationnels de programme » (BOP) et « unités opérationnelles » (UO) qui en sont la déclinaison. D'autre part, sur les principes de gestion publique : dotés de marges de manœuvre nouvelles, les responsables des programmes sont désormais tenus de s'engager sur des objectifs, mesurés par des indicateurs de performance, en fonction desquels seront évalués les résultats.

Or, sur ces deux points, d'importantes hypothèques subsistent. Faute du complet remodelage des structures des administrations centrales qui aurait été souhaitable, la réforme aboutit en pratique à la coexistence de deux logiques organisationnelles, l'une opérationnelle sous-tendue par l'idée de programmes, dont la réalisation est confiée aux « responsables de programmes », l'autre gestionnaire, héritée de la conception traditionnelle, et structurée autour des directions, à compétence verticale ou horizontale : la coexistence de ces deux logiques, même imbriquées, comporte une large part d'artifice et constitue un facteur de complexification supplémentaire de l'organisation administrative centrale, se superposant aux cloisonnements préexistants. Quant à la construction des « indicateurs de performance », cruciale au regard des nouveaux principes devant guider la gestion publique, elle s'est heurtée à bien des difficultés, inévitables pour des activités de service : la tendance à privilégier les données quantitatives risque d'entraîner une confusion entre mesure de l'activité et mesure du résultat, en conduisant, comme pour la police ou la justice, à une « politique du chiffre » ; mais les éléments d'ordre qualitatif sont par nature difficilement évaluables. Au demeurant, l'existence d'indicateurs n'est pas nécessairement une garantie de performance : Maya Beauvallet a bien mis en évidence, à partir d'une série d'exemples concrets, les limites des outils managériaux, l'esprit humain étant « plus rationnel, plus stratège encore que les indicateurs les plus astucieux », qui peuvent être contournés voire déviés de leur finalité¹⁸. La rupture apparente que constituait la réforme budgétaire risque dès lors d'être purement formelle, en étant absorbée par un appareil dont les principes d'organisation et les modes de gestion n'ont pas été substantiellement modifiés.

¹⁸ M. BEAUVALLET, *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Paris, Seuil, 2009.

La RGPP n'a pas, contrairement aux ambitions qui avaient été initialement formulées, entraîné d'innovations radicales. Elle a sans doute permis le remodelage des structures des administrations centrales : regroupement des directions, avec notamment la fusion de la Direction des Impôts et de celle de la Comptabilité publique qui avait échoué en 2000, réorganisation de la Défense et du renseignement, fusion de certains des corps d'inspection et de grands corps techniques. Elle a aussi contribué au redéploiement des missions des ministères, à l'allègement des procédures administratives, à la création de nouveaux outils de gestion. Mais l'élan semble être retombé, compte tenu des résistances rencontrées dans certains secteurs et du contrecoup de la crise.

Quant à la GRH, si les mesures prises depuis le début de la décennie sont importantes, les projets de transformation plus profonde de la structure de la fonction publique, voire du statut des fonctionnaires, restent en pointillés.

La conclusion ne saurait donc être que nuancée, en rejoignant la perspective qui était celle du colloque. Vue d'en haut, la dynamique de réforme paraît spectaculaire : portés par des groupes de hauts fonctionnaires et endossés par le pouvoir politique, les projets de réforme se sont multipliés dans de nombreux domaines ; et cette dynamique a tendu à s'amplifier au cours des dernières années, au motif qu'il convenait de combler le « retard » pris par la France. Vu d'en bas, le constat est plus incertain : la stratégie du coup de poing ou du fait accompli, adoptée de plus en plus fréquemment par les décideurs politiques, tend à priver beaucoup de ces réformes du consensus qui serait indispensable à leur bonne application. Le décalage qui apparaît ainsi entre les ambitions des réformateurs et la réalité du terrain tend à montrer que le modèle administratif hérité d'une longue histoire ne saurait être aisément éradiqué.

L'ADMINISTRATION EST-ELLE UN ACTEUR DE LA MODERNISATION ?

Sylvie TROSA¹

Résumé

La politique de modernisation du service public a été marquée par la mise en place d' « outils » ou de méthodes.

Le projet de ce travail est d'analyser les effets pervers de la réification de la modernisation en outils et de comprendre quelles sont les conditions de l'appropriation par les cadres et personnels d'une démarche de modernisation.

La méthode consiste en l'analyse d'un parcours professionnel international axé sur la réforme de l'Etat depuis 1981 :

- *les analyses faites par différents Etats de leur modernisation, notamment la Nouvelle Zélande, l'Australie, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie ;*
- *les textes existants en la matière notamment les bilans de l'OCDE depuis 1989 ;*
- *des entretiens semi-directifs avec des responsables de la modernisation au sein de l'administration française (vingt entretiens, pluripartisans, de personnalités de différent corps et ministères).*

Les outils sont des méthodes, telles que la qualité, le contrôle de gestion, l'évaluation, les SMR (stratégies ministérielles de modernisation), le benchmarking, la LOLF, présentés comme la solution à tous les problèmes de management des services publics. Un outil est l'hypostase d'une méthode qui se veut à la fois englobante, holistique et universelle. Il présuppose que

¹ S. TROSA, chargée de mission à l'évaluation, Cour des comptes, Paris.

l'administration soit une sorte de machine ou de boîte « internalisée »², alors que les finalités de l'administration sont externes (insérées dans le politique, la société, l'économie). L'administration n'est pas une machine qui disposerait de régulateurs automatiques pour améliorer l'efficacité interne. Elle est un ensemble complexe de régulations intriquées avec la société (le travailleur social avec la famille en difficulté, un bureau du ministère de l'environnement avec les lobbies de ce dernier..).

Il n'est pas question de remettre en cause l'utilité des outils mais plutôt leur mode de mise en œuvre par les administrations chargées de la modernisation (que ce soit les ministères de la fonction publique ou des finances sous diverses appellations, selon les époques depuis 1989) ou les administrations centrales des ministères. Il ne s'agit pas non plus d'outils « réels » qui, tels les systèmes d'information, font aujourd'hui cruellement défaut dans l'administration³.

Les démarches sont des cultures de progrès partagées par les cadres et personnels, en vue d'une finalité connue qui utilise des outils, justement comme des moyens, et non des finalités en soi. Une démarche est un esprit d'amélioration continue⁴, mis en œuvre au quotidien. Il ne s'agit pas de la « participation » ou du « consensus » mais d'une compréhension des buts à atteindre par l'ensemble des personnels et d'une écoute de leurs propositions d'amélioration du service⁵. La démarche se caractérise par :

² P. GIBERT, *Ménager la publicité*, Ecole du management de Paris, 1994.

³ Le problème est que la gestion publique n'est plus orientée vers l'extérieur. Elle s'*internalise*, c'est-à-dire qu'elle oublie son vrai but en termes d'impact sur la société et se limite à poursuivre des objectifs seconds, souvent quantifiés, qu'elle met en avant, notamment dans ses relations avec les tutelles. Selon une expression consacrée, il y a « *déplacement des buts* ». P. GIBERT, *Ménager la publicité*, Ecole du management de Paris, 1994.

⁴ « Cette année a été une année de succès, aboutissement d'une volonté d'amélioration continue ; nous nous étions donnés trois ans pour mettre en œuvre un budget par impact (des impacts dont les ressources sont connues) et trois ans d'efforts sans changement de cap ont permis d'aboutir à une situation non parfaite mais satisfaisante » (discours du Directeur du Budget australien, 1999-2000, p. 1).

⁵ Rapport du ANAO, Australian National Audit Office, 2004, *Guide du reporting*, « Better practice guide on performance information », en ligne sur <http://www.anao.gov.au>.

- le primat des finalités sur les outils ;
- les objectifs sont imposés mais les outils, sauf exception, sont laissés à la discrétion des managers et non des responsables de la modernisation en administration centrale ou interministérielle ;
- les outils peuvent être adaptés (là encore sauf exception) en fonction de la situation spécifique des services, de leur histoire et de leurs valeurs, sans pour autant remettre en cause les objectifs à atteindre.

Il en fut ainsi de la politique interministérielle de la qualité en Australie, en 1998. Le ministère des finances, alors chargé de la modernisation de l'Etat au niveau interministériel, a, à la demande du gouvernement, rendu obligatoire une meilleure prise en compte des besoins des usagers et une démarche qualité. Toutefois, la forme que cette focalisation sur les usagers devait prendre et la nature de la démarche (cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques ou autre outil) n'a jamais été imposée. Un réseau qualité s'est mis en place entre les ministères pour analyser les avantages et inconvénients des différentes approches, sans que la « tutelle » ne prenne part au débat.

La GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences) constitue un autre exemple. Un cadre presque uniforme est en train de se mettre en place dans les ministères en France, allant jusqu'à la pondération de tous les emplois : les conséquences en terme de rigidité de la GRH ont-elles été évaluées ? L'objectif est de repérer les métiers sensibles et stratégiques pour l'avenir : les ministères ne pouvaient-ils définir eux-mêmes la façon de mettre en place cette analyse ? Fallait-il imposer un outil, la GPEEC, ou un résultat, une gestion prévisionnelle des métiers sensibles ?

Une démarche correspond à la philosophie des organisations apprenantes prônée par Schön et Argyris ainsi que M. Barzelay, c'est-à-dire d'administrations qui apprennent, tirent des leçons de leurs erreurs et capitalisent ces leçons.

« La disparition d'un Etat stable signifie que notre société et nos institutions sont dans un processus de transformation continu. Nous devons apprendre à orienter, influencer et gérer ces transformations. En d'autres termes nous devons avoir envie d'apprendre. Nous ne devons pas seulement adapter nos institutions à de nouveaux enjeux ou de nouvelles attentes. Nous devons être capables de mettre en place des systèmes qui s'adaptent d'eux-mêmes, qui soient en mesure de se transformer continuellement. Le vrai défi qui se présente

à nous, Etat, administrations, individus est celui de la capacité d'apprendre »⁶.

Les modèles classiques de diffusion de l'innovation	Les modèles d'apprentissage bases sur l'innovation
L'innovation se fait autour d'un produit ou d'une technique	L'innovation part du sens
Le modèle de diffusion va du centre à la périphérie	Le modèle de diffusion est celui de l'analyse de système.
Le centre est en situation de contrôle.	Il n'existe pas qu'un mode de leadership càd celui du centre mais différent modes d'animation du changement. Les moyens technologiques permettant de garder la mémoire des innovations existent.
Le centre dispose de peu de ressources pour expliquer et animer les messages Il y a peu de retour du « terrain » vers le centre. (ibid)	Les allers retours d'analyse et d'information entre le centre et le terrain sont nombreux

En pratique, on peut, par exemple, opposer le modèle de la modernisation de l'Etat français⁷ – qui a mis en avant d'abord des outils plutôt que des finalités et en change presque chaque année sans raison apparente (en quoi les RGPP⁸ sont-elles différentes des audits de modernisation ?) – à d'autres pays, également partis d'un mythe de l'outil et qui se sont rendus compte que le changement ne pouvait venir que de finalités de service public, donc

⁶ D. A. SCHON, *Beyond the Stable State. Public and private learning in a changing society*, Harmondsworth: Penguin, 1973.

⁷ P. LE GALES, *Gouverner par les instruments* (dir. avec Pierre Lascoumes), Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 2004.

⁸ Révision générale des politiques publiques (RGPP).

de buts « externes » à l'administration, seulement appuyés par des outils (Nouvelle-Zélande, Australie, Royaume-Uni, Italie)⁹.

Si l'on poursuit la réflexion de Schön et Argyris, fondée sur l'idée de l'administration apprenante, elle implique que la modernisation ne vienne pas que du haut, mais d'un échange entre le centre et le terrain, que les outils et méthodes puissent être mis en oeuvre, évalués, capitalisés et suffisamment appropriés afin que les services s'en emparent sans « consigne » centrale et sachent amorcer les évolutions nécessaires aux objectifs et enjeux eux-mêmes changeants.

I. Petite histoire des outils

Pour tracer l'histoire des outils, il faut dénombrer les modes qui se sont succédés sans laisser le temps d'une réelle mise en place, d'une évaluation et d'une rectification des approches.

Il y eut la qualité : le rapport¹⁰ « La qualité des services publics » en 2004, issu d'une commission présidée par Yves Cannac, le rapport Candiard « L'amélioration de l'accueil dans les services publics » en 2003, le rapport Sapin « La place et le rôle des usagers des services publics » en 1983, le rapport Brunetière « La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public » en 2004, ... Seul le rapport Candiard a vu sa mise en œuvre, à travers la Charte Marianne.

On peut citer un autre exemple : la qualité de la réglementation a été un thème abordé par le rapport de Dieudonné Mandelkern (Ministère de la Fonction publique, 2002) et par un autre rapport « Pour une meilleure qualité de la réglementation » par Bruno Lasserre en 2004, suivis d'une circulaire demandant aux administrations de mettre en œuvre un processus de qualité de leur réglementation, en particulier en nommant un fonctionnaire chargé de cette qualité.

Il y eut le contrôle de gestion : ce thème est plus diffus mais sous-tend depuis 1989 toutes les réformes.

⁹ M. CONSIDINE, M. PAINTER, *Managerialism, the great debate*, Melbourne, Melbourne University Press, 1997.

¹⁰ Les références de tous ces rapports sont dans la Documentation française, avec les titres et les dates qui figurent dans le corps de l'article.

Il y eut les SMR (stratégies ministérielles de modernisation) : il s'agit du cas le plus récent et le plus patent d'empilement d'outils. Les stratégies ministérielles de modernisation (circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003) ont existé deux ans mais sous trois significations successives. En un premier temps, l'ambition était de définir les actions de modernisation nécessaires à la mise en œuvre d'une réflexion sur les missions prioritaires, c'est-à-dire de déterminer comment passer de la prospective des missions à l'action concrète. Dans un second temps, vu la difficulté de mobiliser les ministres sur une vision à moyen terme, la SMR devait être un tableau de bord permettant de voir ce que le ministère réalisait en matière de modernisation et par là même de voir si des actions de modernisation importantes étaient oubliées. Dans un troisième temps, la SMR est devenue un exercice de productivité permettant de savoir quelles actions allaient induire des économies. Puis la SMR fut abandonnée. Sous une même appellation, on a donc eu trois initiatives : une réflexion sur l'opérationnalisation des missions, un tableau de bord de la modernisation, un travail de recherche des gains de productivité. En fait les agents ont mal ressenti l'exercice, d'abord parce que les finalités telles qu'elles sont expliquées ici au vu des pratiques n'ont jamais clairement été exprimées et parce qu'à chaque fois, la « bureaucratie de gestion » de la modernisation a été lourde : les pro forma de compte-rendu des actions, élaborés par des consultants externes, n'ont cessé de changer, ajoutant une charge de travail de pur reporting¹¹ et les délais de réponses étaient raccourcis. Ce qui devait être un moyen de management est devenu une obligation pesante, considérée comme futile. Pourquoi cet empilement et ces changements ? L'explication la plus naïve en serait le changement des responsables de la modernisation, ainsi que des cabinets de consultants. La dimension outils est apparue parce que tout ou presque était imposé : en clair, la modernisation était une obligation de reporting ou compte-rendu sur des feuillets pré remplis par les consultants !!!

L'évolution des SMR aux RGPP constitue un bon exemple de non continuité d'une démarche pourtant identique sur le fond. Pour ce faire, les citations suivantes sont directement extraites du site de la modernisation du ministère des finances.

¹¹ La dernière vague des SMR a même consisté en des tableaux de bord aux couleurs préremplies par des consultants, vert étant « bien » rouge « mal » et orange « en difficulté », classement que les administrations n'ont pu changer.

I.1. Première étape

La circulaire du 25 juin 2003 pose trois principes pour leur élaboration :

- procéder à un réexamen systématique [des] missions et des structures (NB : prémonitoire des RGPP ?) qui les servent. Certaines de ces missions peuvent être déléguées ou abandonnées. D'autres, au contraire, doivent être renforcées ou exercées différemment ;
- développer les démarches qualité. La réforme renforce la légitimité de l'Etat et la qualité des services rendus quotidiennement aux Français. Nos administrations doivent ainsi redevenir exemplaires en matière de qualité de service ;
- faire évoluer les modes de gestion des ressources humaines, « pour mieux récompenser [les] efforts [des agents], pour simplifier et améliorer le cadre de leur action et pour mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences ».

I.2. Deuxième étape

Après les SMR ont suivi les audits de modernisation.

« Depuis octobre 2005, 127 audits de modernisation ont été lancés, portant sur plus de 120 milliards d'euros et couvrant les principaux enjeux de modernisation de l'État ».

Un programme d'audits systématiques des administrations de l'Etat a été mis en place par une circulaire du 29 septembre 2005, complétée par une circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits. Les audits de modernisation s'inscrivent dans la logique de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances de 2001), qui réforme profondément les règles budgétaires et les modes de gestion publique en les orientant vers une logique de résultats.

Tous les deux mois, chaque ministère doit identifier au moins un service, une procédure ou une fonction significative, pour procéder à son audit en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des fonctionnaires ou des contribuables. Ces audits doivent être liés à un projet

de modernisation du ministère, identifiant par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis. »¹².

I.3. Troisième étape

Après les audits, il y a eu les RGPP (Révision générale des politiques publiques). Le gouvernement a annoncé en juin 2007 le lancement d'une Révision générale des politiques publiques (Conseil des ministres du 20 juin 2007)¹³, avec pour objectif de déterminer les actions de modernisation et d'économies qui pouvaient être réalisées.

¹² Les audits sont réalisés sous la co-maîtrise d'ouvrage du ministère concerné et du ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat. Ils sont menés par des équipes associant corps de contrôle ministériels et corps de contrôle interministériels, ainsi qu'éventuellement des consultants extérieurs à l'administration. D'une durée de deux à trois mois, ces audits doivent déboucher sur des conclusions conçues dans un but opérationnel. Il appartient ensuite au ministère concerné, en lien avec celui du Budget et de la Réforme de l'Etat, de décider des modalités de mise en œuvre des recommandations et d'en assurer le suivi. Sept vagues d'audits ont ainsi été engagées en octobre 2005, janvier, avril, juin, octobre 2006, février et avril 2007. Près de 170 audits ont été lancés, portant sur près de 150 milliards d'euros de dépenses de l'Etat.

¹³ Selon le communiqué du Conseil des ministres, cet exercice se distingue de toutes les expériences antérieures en la matière à plus d'un titre :

- les réformes seront décidées par un Conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunira autour du président de la République l'ensemble des ministres. Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique en sera le rapporteur général ;

- le Président de la République et le Premier ministre ont demandé à tous les ministres de s'investir personnellement dans cet exercice et de mobiliser leurs services. Un travail complémentaire d'investigation et de documentation des réformes sera conduit par une équipe d'auditeurs, composée de spécialistes des secteurs public et privé, en lien avec les administrations concernées et le ministère du Budget ;

- les objectifs sont très ambitieux. Ainsi, en matière d'effectifs, la révision devra donner un mode d'emploi pour mettre en œuvre de manière appropriée l'engagement d'embaucher un fonctionnaire pour deux partant à la retraite.

Selon le gouvernement, les mesures issues de ce processus de réforme doivent se traduire par quelque 7 milliards d'euros d'économies d'ici 2011, comportant notamment le non-remplacement d'un fonctionnaire de l'Etat sur deux partant à la retraite entre 2009 et 2011. Un gain de productivité de 4 à 5 % de l'appareil de l'Etat en est attendu. Une partie des économies ainsi réalisées seront redistribuées aux fonctionnaires.

I.4. Que remarquer de ces trois « vagues » ?

Qu'elles sont fort semblables et lancées à peu de temps d'intervalle. Elles ne peuvent qu'induire la confusion sur les raisons des changements de cap, ainsi que sur la volonté de révision des missions communes aux SMR et à la RGPP. De plus, elles n'ont pas eu le temps de faire l'objet d'une appropriation par les services. Enfin, les résultats affichés n'ont pas été débattus avec les services, pas plus que le partage des gains de productivité. Les durées des trois vagues ont été de deux ans pour les SMR (avec trois interprétations successives), d'un an et demi pour les audits de modernisation et de deux ans et demi, à ce jour, pour les RGPP. L'attention s'est donc focalisée sur les outils mais non sur les conditions de mobilisation et de mise en mouvement des services, par rapport à la nécessité des actions de modernisation.

I.5. En quoi les RGPP pourraient-elles être une démarche ?

En clarifiant ce qui était décidé et « non négociable » et ce qui était ouvert à débat et consultation. Par exemple, dans la fusion des services territoriaux, il y a une distinction entre ce que les centrales pensent que ces derniers font et ce qu'ils font réellement et comment ; à ce titre, s'enquérir auprès des agents sur les activités nécessairement complémentaires et celles qui ne le sont pas aurait créé une dynamique ; de même, afficher un horizon de temps pour expérimenter avant de généraliser ; ne pas confondre la révision nécessaire des missions et la réduction des effectifs (qui peut aussi être nécessaire mais il n'y a pas de lien mécanique entre les deux) ; animer une réflexion avec les agents et non sans eux. C'est d'ailleurs ce vers quoi les RGPP s'orientent maintenant ...

II. Les questions soulevées par la multiplication des outils de modernisation

II.1. L'hypostase

L'hypostase est la « tendance » à considérer qu'un outil peut résoudre à lui seul tous les problèmes : le cadre d'auto-évaluation des politiques publiques, l'audit, les tableaux de bord équilibrés (« balanced scorecard »), etc. Or aucun outil ne peut répondre seul à toutes les questions. Mais il est plus facile de présenter un outil comme solution universelle que de réfléchir à son niveau de pertinence, à son utilité, et à ce qu'il ne peut pas faire.

II.2. Le sens des outils : y a-t-il compréhension et appropriation ?

La modernisation donne un peu l'impression d'un mille-feuille : un peu de révision des missions, un peu de GRH, un peu de qualité mais sans dire pourquoi ? Toute la fragilité des outils semble venir du fait que leur utilité n'est pas explicitée. Le calcul des coûts est par exemple présenté comme une nécessité d'évidence, mais en fait il inquiète ; signifie-t-il que l'on va supprimer les activités trop onéreuses ? Le coût ne doit-il pas être associé à la qualité du service rendu pour permettre des choix de niveaux de service ? A quoi sert un coût si on ne peut le comparer au coût d'une activité semblable ? De même, quelle est sa pertinence si on ne peut rien en faire, c'est-à-dire avoir les marges de gestion qui permettent d'en diminuer les composantes (par exemple, le coût de l'immobilier si on ne peut choisir entre acheter, louer ou faire du leasing ?). Pourquoi ce sens n'est-il pas explicité ? A cet égard, on ne peut qu'émettre des hypothèses. Les promoteurs d'un nouvel outil sont souvent si persuadés de son caractère incontournable que l'explication leur paraît inutile. De plus, expliquer le sens suppose d'avoir une vision de la finalité, or cette question est la plus complexe. Elle ne peut être définie, comme l'a montré P. Gibert dans son intervention sur la « publicité », que par des considérations d'optimisation interne de la machine administration mais par une réflexion sur son rôle, les enjeux de son environnement, de ses usagers, ses clients et du bien public. La vision et la démarche (amélioration continue) sont les deux seuls antidotes aux outils, mais développer une vision suppose d'être prospectif, de maîtriser les enjeux, les attentes des usagers et des clients, etc. Peut-on le faire quand les politiques publiques changent tous les ans ?

Enfin il y a toujours une ambiguïté sur le fait d'économiser, qui existe moins dans les pays anglo-saxons ou au Canada où les outils de management sont justifiés par la nécessité de rendre un meilleur service aux usagers. Par contre, les exercices d'économies budgétaires sont affichés en tant que tels et non mis en place à travers la promotion d'outils. D'ailleurs, le langage britannique le montre bien, les exercices d'économies sont des « revues de dépenses » et non des revues de programmes. Que les revues de programme, la qualité, le benchmarking puissent amener des gains d'efficience y est perçu comme une bonne chose mais ce n'est pas leur but en soi. Les économies budgétaires sont simplement justifiées comme la nécessité d'être solidaires dans une situation économique dégradée. En quelque sorte, les deux genres – économies budgétaires et modernisation – ne sont pas systématiquement mélangés dans la mesure où, en France, les outils ont été

« promus » sans expliciter à quoi ils allaient servir¹⁴. Les fonctionnaires en ont donc, légitimement ou pas, déduit que ces outils étaient des instruments de mise sous contrôle de leur activité et de réduction de leurs capacités d'imaginer des solutions nouvelles. Ainsi, certains dispositifs de contrôle de gestion dans les ministères n'ont-ils été que des contrôles d'activité mesurant la productivité des agents ou des services et non des informations transmises aux services pour les aider à gérer leurs choix de priorités.

II.3. L'absence de continuité

Le modèle de Schön et Argyris promeut une administration adaptable. Pour autant, la flexibilité est-elle l'instabilité ? La durée de vie de la plupart des outils en terme de pilotage par le centre avoisine un an, au mieux deux, ce qui les rapproche d'ailleurs de la durée moyenne en poste des hauts fonctionnaires.

De plus, la raison des changements, hormis celle du changement des équipes en charge de la modernisation, n'est pas explicitée. Or la cohérence est un atout de crédibilité majeur de la modernisation : si l'on change d'orientation – l'expérience des pays de l'OCDE le montre – la nouvelle orientation est d'autant plus crédible que l'on en explique la cause¹⁵.

Un outil qui change trop vite ne permet ni sa mise en œuvre appropriée, ni son évaluation, ni son déploiement. Pourquoi cette vitesse de changement des outils ? Parce que tout nouveau ministre ou gouvernement veut faire l'annonce de ses initiatives spécifiques ? Parce qu'il y a des modes qui font vivre les personnes chargées de la modernisation en administration centrale, mais surtout par politique de l'affichage ? L'affichage suppose de montrer que ce que l'on fait est différent. A cet égard, il est plus facile d'annoncer la création de cent centres de l'emploi, de x mesures de simplification, de y initiatives électroniques que d'annoncer des résultats qui supposent des évaluations et non des mesures d'action très visibles. Montrer que les chômeurs sont mieux accueillis, que les usagers perdent moins de temps en procédures sont des opérations plus complexes que d'annoncer des structures ou des nombres.

¹⁴ Les circulaires citées plus haut, quelle que soit la qualité de leurs objectifs, sont peu claires sur la raison des réformes.

¹⁵ A. SCHICK, *The spirit of the reform, Managing the New Zeland State sector in a Time of change*, publication de la States services Commission, 1996.

II.4. L'imposition exclusive par le centre

L'outil en général est issu d'un rapport, suivi de textes réglementaires, qui s'imposent de façon hiérarchique et descendante. Cette méthode induit une attitude d'obéissance, plus ou moins active, mais non d'adhésion à un problème dont on reconnaît la pertinence et l'importance. Illustrons ce phénomène par un exemple, celui de la qualité réglementaire (tout autre outil aurait pu être pris en exemple ...).

La qualité réglementaire, pourtant lancée en 2004 par deux rapports, une circulaire et la mise en place de hauts fonctionnaires de la réglementation, est demeurée largement dans les limbes jusqu'à la révision constitutionnelle de 2009, qui prévoit des études d'impact des mesures législatives et réglementaires. La raison centrale de cette lenteur en est que les administrations n'y ont pas vu un réel problème. Leurs directions juridiques, convaincues de faire du bon travail, n'étaient pas incitées à changer leurs processus de travail. Aucun moyen d'accompagnement expliquant comment mieux ou moins réglementer n'a été mis en place. Quant à la partie la plus importante de ladite qualité, qui était de trouver des alternatives à la réglementation avant de réglementer, elle est restée lettre morte. En effet, cette partie constituait une véritable révolution culturelle qui ne pouvait se faire sans un débat avec les acteurs concernés, ceux du centre – habitués à tout prescrire dans le moindre détail pour être sûrs que ceux qui mettront en œuvre ne feront pas d'erreurs – et les acteurs de terrain qui se sentent couverts par l'abondance des prescriptions, tant face à leur hiérarchie que face à d'éventuelles poursuites pénales. La « déréglementation » n'était donc l'aspiration spontanée d'aucun des acteurs ni centraux ni locaux, qui pour de bonnes et de mauvaises raisons préfèrent la réglementation surabondante. Faute de travailler avec les acteurs pour les convaincre de la pertinence du problème, les rassurer sur leurs craintes, leur signifier l'importance de l'initiative, la qualité réglementaire est un thème qui s'est dissous parmi tant d'autres. Réglementer autrement est en quelque sorte une réforme d'importance qui ne peut se régler par une circulaire plus la nomination d'un haut fonctionnaire dédié, mais par un vrai processus de conduite du changement. Une circulaire ne suffit pas à dissiper des accords sociaux implicites, des craintes, ou des non compréhensions. Or c'est toujours là que la modernisation pêche : au niveau de l'animation, du débat, du conseil, de la réponse aux questions, du soutien.

II.5. Le management des outils

L'importance accordée aux « outils » exprime par elle-même le manque d'intérêt placé dans la dimension des relations humaines, des modes de commandement, de la responsabilité et de la liberté de chacun. Comment s'imaginer changer des systèmes sans prendre en compte les stratégies humaines, ce que MM Crozier et Friedberg ont appelé les systèmes d'action i.e. les régulations implicites à chaque organisation, avec les intérêts de chacun, les clés de pouvoir, leurs valeurs ?¹⁶

Est-ce à dire qu'un changement imposé par le gouvernement et mis en œuvre rapidement est illégitime ? Non, mais les travaux effectués en matière de politiques publiques montrent que le changement est toujours incrémental¹⁷, même s'il revêt les habits du big bang, seules la ténacité et la continuité font entrer les décisions dans la réalité. Que le changement soit préparé avant ou conduit après la décision n'en change pas les termes, la nécessité d'une stratégie de mise en œuvre¹⁸ : le budget de la mise en œuvre, l'anticipation des problèmes sociaux et d'un plan social, les forces de conseil et d'accompagnement, l'expression des agents, ...

Tout changement apparaît comme un mélange de mesures « dures » i.e. de décisions juridiques, budgétaires, donc de négociation et d'un travail sur les représentations, la culture, le sens qui ne peut se faire ni en négativisant les normes en vigueur, ni en les acceptant telles quelles (par exemple, le fonctionnaire français est souvent très individualiste, caractéristique dont le revers est l'absence de solidarité collective et l'atout, la capacité d'innover : chaque qualité a ses défauts).

¹⁶ « Il s'agira de découvrir les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et, partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action » (E. FRIEDBERG., M. CROZIER, *L'acteur et le système*, Seuil, 1981, p. 392).

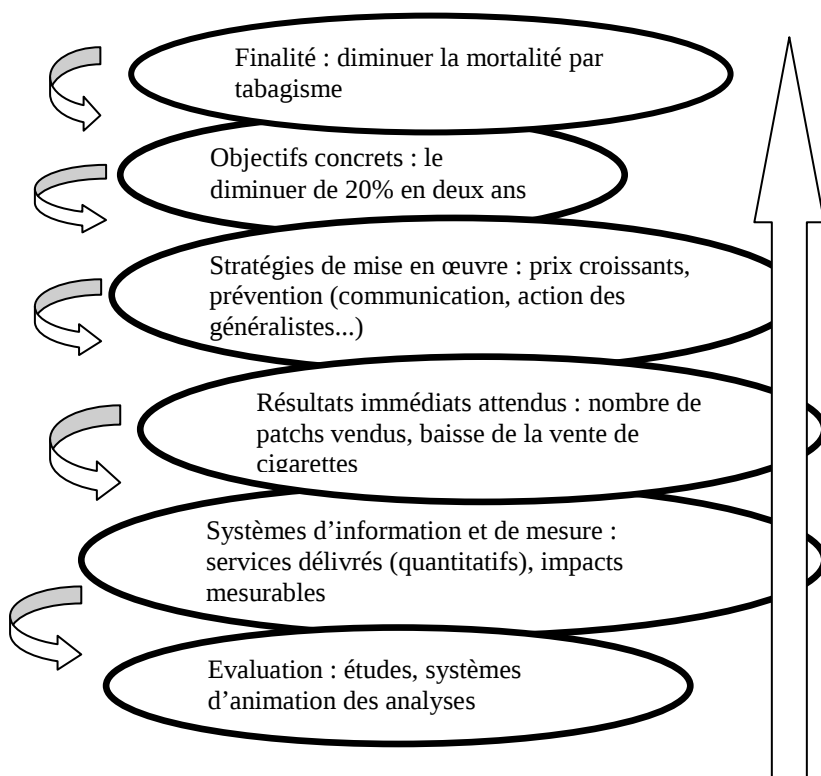
¹⁷ C. E. LINDBLOM, *The science of muddling through*, Public administration review, 19, n°80, 1959.

¹⁸ S. VALLEMONT, *La responsabilisation et la contractualisation*, Revue française des Finances Publiques n°3, 2000.

III. Comment moderniser autrement ?

Le changement ne peut se faire, selon certains pays¹⁹, sans la prise de conscience qu'un processus d'amélioration continu fait partie de la vie des fonctionnaires. Ceci implique que le sens de leur action soit compris par la mise en évidence d'un système de management intégré et cohérent.

L'instrument de la cohérence existant aujourd'hui est la chaîne de résultats connue de leurs programmes, qui explique comment se fait le passage des finalités générales à des objectifs très spécifiques, par quelles stratégies ceux-ci sont mis en œuvre et comment ceux-ci sont mesurés et évalués.



¹⁹ L'Australie, qui est un des rares pays à avoir évalué l'ensemble de sa modernisation, en a tiré la conclusion d'un insuffisant accompagnement de la mise en œuvre, in « The APS reformed » publié par le ministère des finances en 2003, disponible en ligne à National Library of Australia.

A partir de ce moment, grâce à une vision claire des objectifs, les outils de modernisation peuvent devenir ce qu'ils sont, des outils au service d'un sens connu et correspondant aux enjeux de modernisation de l'organisation.

De fait, le système est modifié : au lieu de rendre l'outil obligatoire sans que ses finalités soient clarifiées, les objectifs sont rendus obligatoires et leur déclinaison opérationnelle, mise sous la responsabilité du service concerné.

A cet égard, plusieurs conditions sont importantes, qui ont été soulignées par les analystes et sociologues de la modernisation :

III.1. Faut-il qu'il y ait une acceptation commune du fait qu'un problème existe ?

La modernisation, comme toute activité de conduite du changement, achoppe s'il n'y a pas conscience de l'existence d'un problème. En fait, de façon implicite, les fonctionnaires (mais ceci est aussi vrai dans les organisations privées) ne sont pas convaincus qu'il y ait réellement un problème parce qu'ils se sentent dévoués et que leur travail est bien fait²⁰. La modernisation leur apparaît alors comme un simple exercice d'économies budgétaires. Pour être crédible elle suppose à la fois plus de force (« vous ne vous renseignez pas réellement sur les attentes des usagers » et plus de calme (« en disant cela, nous ne vous critiquons pas mais reconnaissons que toute action est perfectible »). La modernisation est aujourd'hui quelque peu schizophrénique : on n'ose pas s'y opposer d'emblée pour ne pas apparaître retardataire mais sans y croire vraiment, car l'on pense au fond de soi que la fonction publique fait bien son travail. Le discours central sur la modernisation est autant en « double lien » (injonction paradoxale sans solution) : dire aux agents qu'ils sont exemplaires (et ils peuvent l'être, ce qui ne signifie pas que leur action en tant que collectif l'est), mais ils doivent changer !!!

III.2. Le changement par le haut peut-il se suffire à lui-même ?

Cette idée a deux corollaires. L'image idéale du dirigeant français est celle de l'homme qui analyse très vite les difficultés ou les opportunités, qui en fournit une brillante synthèse et qui édicte immédiatement les solutions ou les actions appropriées : clarté d'esprit, simplification et rapidité de décision. Le deuxième corollaire est la priorité donnée à la conception sur l'exécution.

²⁰ P. D'IRIBARNE, *La logique de l'honneur*, Paris, Seuil, 1974.

Elle sert d'excuse à l'ignorance du terrain, elle explique l'incapacité de beaucoup de dirigeants à appréhender la complexité des systèmes humains qui vont devoir mettre en œuvre leurs décisions et en subir les conséquences. Or si l'on part de l'hypothèse que le changement ne s'impose jamais, même s'il suppose un fort leadership et des incitations, le fait qu'il n'y ait pas de compréhension des accords sociaux et des logiques entre les parties prenantes est un handicap majeur à tout changement.

III.3. Le choix des outils relève-t-il du centre ou du service opérationnel ?

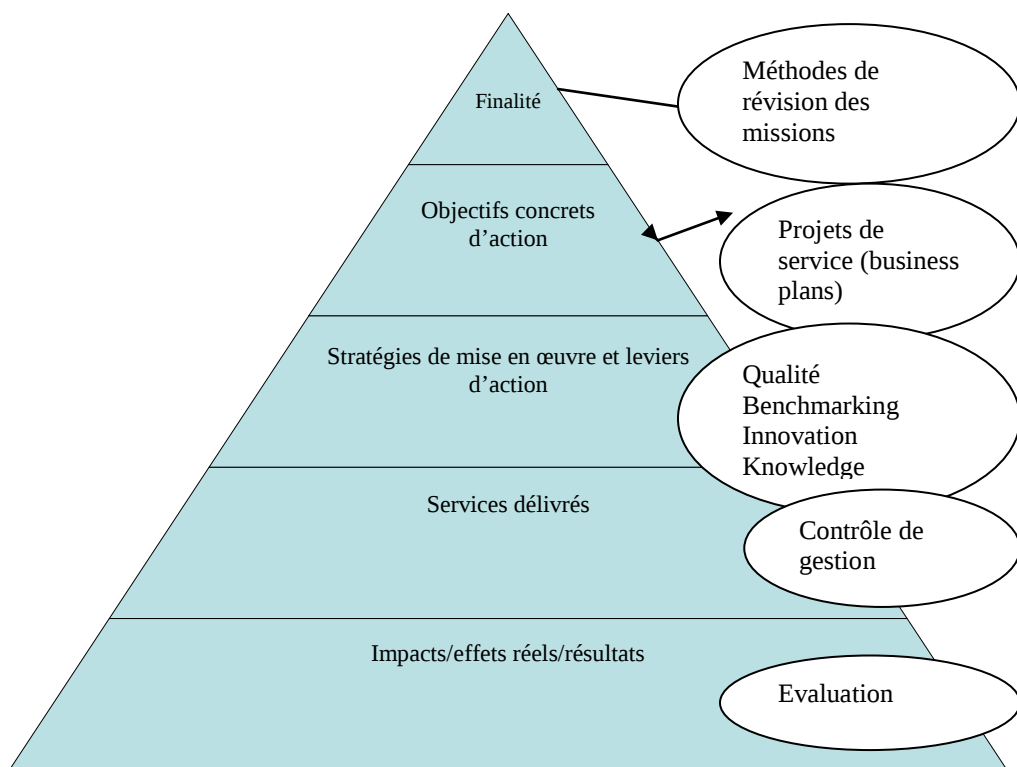
Ainsi, que le contrôle de gestion soit de facture classique, en mesurant des résultats délivrés par rapport à des objectifs ou prenne la forme d'un tableau de bord prospectif, ne devrait-il pas être laissé à la discrétion d'abord du ministère puis des centres de responsabilité en son sein ? Pourquoi ? Parce que les rares évaluations faites des processus de modernisation montrent que les outils non débattus, appropriés et utilisés demeurent lettre morte.²¹

III.4. Les outils ne doivent-ils pas être insérés dans un système d'action cohérent ?

Le système d'action met en place l'articulation des outils entre eux et oblige des services cloisonnés à travailler ensemble (la qualité, le contrôle de gestion, l'évaluation). Ainsi, un objectif décliné en cibles opérationnelles doit-il être suivi quantitativement par le contrôle de gestion dont les résultats doivent être interprétés par l'évaluation. Si cet objectif opérationnel est la production d'un texte, l'outil qualité réglementaire et étude d'impact doivent être menés sérieusement, avant la publication du texte. Il faudrait inventer un cheminement à travers les outils.

Le modèle présenté ci-dessous – il n'est pas le seul possible – insère les outils dans le cycle de gestion des organisations.

²¹ Evaluation de la mise en place des indicateurs de qualité dans les DDE, 1990, cabinet Mensia, non publié.



III.5. Au-delà des outils, le non-dit

Qu'est-ce qui pose réellement problème dans la mise en œuvre de la modernisation? La confiance. Lorsque des démarches sont imposées au point de ne pas laisser un service évaluer lui-même ses résultats (même si une évaluation externe est aussi nécessaire), c'est parce qu'on ne fait pas confiance aux fonctionnaires pour s'investir dans une action forte, sans pression et contrainte externe. La confiance est complexe, l'expérience des RGPP le montre ; si nombre de RGPP n'ont pas été rendues publiques, la raison la plus vraisemblable en a été que le politique craignait que les conclusions n'en soient bloquées par les corporatismes de tout ordre. Et l'on peut observer qu'aucun pays n'a soumis les axes de sa modernisation à consultation, mais seulement la façon de les mettre en œuvre.

La question est en partie culturelle et historique. Les pays qui ont le plus modernisé sont aussi ceux où la notion de droits acquis ou de droit à la carrière était la moins établie²². Si par exemple, les raisonnements se limitent au fait que « dans huit ans, je dois être directeur », il est clair que la fusion de services ne peut se décider de manière participative car elle diminuera les postes d'avancement. De même, si le contrôle de gestion ou l'évaluation sont supposés être nécessaires à une bonne gestion, leur mise en œuvre ne peut être laissée à la carte.

Pourtant même dans de tels contextes, le changement se gère comme dans tout plan social : en débattant des contreparties pour les agents, en mettant en évidence les gains pour l'intérêt général et surtout, en apportant de l'aide, en conseil et en appui²³.

III.6. La confiance rime avec le sens

Si l'on veut que les fonctionnaires s'emparent d'une initiative, se montrent créatifs, entreprenants, ne faut-il pas qu'ils sachent pourquoi ils le font ? Pourquoi le sens n'est-il pas dit ? Le sens impliquerait qu'il y ait divergences d'opinions. En disant les choses, certains seront pour et d'autres contre, ce qui suppose une capacité de mener un débat, de trouver un langage commun, de « s'entendre » sans pour autant verser dans le consensus. Certains pays n'ont pas hésité à affirmer des choix, mêmes si ces derniers sont questionnables. Le Royaume-Uni, dans son budget triennal 2007-2010, a fixé l'objectif de réduction de 20% des administrations centrales, surtout

²² Royaume-Uni, Australie, Canada.

²³ « A l'issue de ces rencontres, nous avons acquis la conviction que la mise en œuvre de la LOLF est à la croisée des chemins. D'abord, parce que les acteurs de terrain ne perçoivent pas avec suffisamment de clarté les progrès qui ont été effectués. Si le texte de la loi organique s'appuie sur des principes importants tels que l'extension de la liberté de gestion, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et la garantie d'une plus grande transparence dans la présentation et l'exécution du budget, aujourd'hui, sa traduction la plus visible pour les gestionnaires est l'accroissement des rigidités dans la gestion quotidienne, le renforcement des contraintes en matière de compte rendu, une recentralisation des lieux de décision, une marginalisation de la démarche de performance et l'absence persistante de visibilité sur les moyens. Le risque est donc réel que la mise en œuvre de la LOLF ne s'accompagne d'une « bureaucratisation » très démotivante pour des agents qui, pour l'heure, nous semblent toujours adhérer majoritairement à la réforme ». (Rapport du sénateur Lambert et du député Migaud, « La LOLF, tirer les leçons de la pratique pour insuffler une nouvelle dynamique », 2006).

dans les fonctions de gestion, afin de renforcer l'interface avec les usagers. Que l'on soit d'accord ou pas, le sens est clair. Ainsi, calculer les coûts peut-il être interprété comme la menace d'une privatisation ou d'une sanction en cas de coûts élevés. Ne rien dire, pourtant, rend les soupçons encore plus exacerbés et on peut se demander si le silence est un moyen plus efficace de rendre les choix moins douloureux.

III.7. La confiance rime également avec gouvernance²⁴

Utiliser des outils de management ne peut se faire que dans un cadre de responsabilité c'est-à-dire d'autonomie de gestion pour le responsable d'un service²⁵. Mieux travailler n'a de sens que si l'on a un minimum de liberté d'action. A quoi sert de connaître les coûts si l'on ne peut rien en faire, par exemple changer de fournisseur, choisir entre acheter ou louer, etc. ? Tout outil de management fait naître un espoir d'amélioration : d'où la nécessité de pouvoir mettre en œuvre ces améliorations. Le fait que le dossier des libertés de gestion ne progresse pas, alors qu'il est le plus souvent présenté comme la base des réformes, peut surprendre.

Il faut poser des hypothèses sur ce piétinement des réformes, notamment celle d'une incapacité d'imaginer de « mettre en pouvoir » l'administration, de façon officielle et dans le cadre d'objectifs et d'obligations de compte-rendu (peu de fonctionnaires français peuvent l'imaginer car ils n'ont pas travaillé de façon autre que ponctuelle dans d'autres pays). Il s'agirait d'avoir des services qui dépensent et recrutent sans contrôle a priori, fixent leurs stratégies et leurs objectifs opérationnels, sans pour autant être irresponsables ou verser dans la fraude, ce qui est le cas dans de nombreux pays autres que la France. L'Europe est souvent un argument avancé comme une cause de l'excès de procédures, mais peut-être est-il possible aussi, à ce niveau, de convaincre que la clarification des objectifs et la liberté d'action sont une méthode de management plus mobilisatrice et susceptible de créer des résultats.

Plus cyniquement, le piétinement des libertés de gestion pourrait s'expliquer par un système où la liberté d'action est le corollaire de la promotion en

²⁴ J. P. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2002.

²⁵ « Un certain nombre d'indicateurs doivent encore être corrigés ou remplacés, pour être mieux centrés sur les leviers d'action réels ». (Rapport du CIAP, 5 novembre 2008, page 8).

grade et par le fait que la hiérarchie n'est pas sensible aux rigidités de procédure injustifiées que rencontrent les agents et les cadres. En effet, des directeurs s'arrangent toujours pour ne pas être contraints par des textes tâtilons ; par contre, une étude rigoureuse comparant le temps perdu à des procédures obsolètes face aux gains apportés par ces procédures n'a jamais été produite dans notre pays²⁶.

IV. La différence entre outils et démarche est sous-tendue par une vision de l'administration

Mettre l'accent sur les outils ou, au contraire, sur le développement d'une démarche d'amélioration continue suppose une vision différente de l'administration. Dans le premier cas, l'administration est avant tout un outil d'exécution, prestataire de services ; dans le second cas, l'administration est un prestataire de services mais aussi la source objective et indépendante de conseils aux ministres et, à cet égard, ne peut être instrumentalisée comme un pur organisme de production. On met en œuvre des outils en prescrivant leur mode d'utilisation dans des organismes « passifs » dont on attend peu d'innovation et de créativité. Une démarche d'animation du management, qui peut adapter les outils à ses besoins, est le fait d'une organisation « majeure », responsable, dont on attend initiative, prise de risque et innovation (où l'on retrouve Schön et Argyris).

Les outils sont adaptés à une « machine » de production dont les finalités (les missions de politiques publiques) n'ont pas besoin d'être questionnées, alors que les démarches intègrent les outils en vue d'une amélioration des processus de mise en œuvre et des objectifs. En ce cas, l'administration n'est pas qu'une machine de mise en œuvre mais un système complexe qui

²⁶ « L'élargissement de libertés de gestion s'impose encore plus quand il faut conduire des processus de transformation d'organismes de service public, car le succès de telles démarches repose sur la capacité de gérer de façon cohérente des projets en prenant en compte le facteur temps et l'existence de points de passage obligés dans une démarche de changement. Tout manager, qu'il soit public ou privé, sait que pour faire évoluer une organisation, il faut à la fois beaucoup de continuité autour de quelques idées – forces, et en même temps la possibilité de « lubrifier » le changement en faisant déboucher vite à certains moments des actions qui desserrent des contraintes et favorisent la mobilisation individuelle et collective : investissement informatique qui améliore l'efficacité du service et économise l'énergie de ses agents, dispositif salarial permettant d'intéresser les personnes et les unités de travail au progrès du service » (Jean Marimbert, directeur général de l'AFSSAPS).

produit des « retours » aux ministres sur ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas dans les politiques publiques, de manière continue. Démarche, management, mise en pouvoir, innovation, risque sont des concepts qui font sens ensemble.

Qu'attend-on de l'administration ? Qu'elle exécute ? Mais en ce cas, la critique libérale prend toute son ampleur : s'il s'agit simplement d'exécuter, pourquoi ne pas mettre ce travail à concurrence ouverte pour savoir qui est le prestataire le moins coûteux et offrant le niveau le plus élevé de qualité ?²⁷

Ce que montre ce débat, qui a lieu depuis 1990 dans les pays anglo-saxons, est le fait que définir l'administration comme « exécutante » ou prestataire de services la met en situation de faiblesse. D'autres dimensions existent, notamment le conseil en politiques publiques, qui ne consiste pas à définir les objectifs à la place des ministres mais à leur fournir une expertise ex ante et un suivi de la mise en œuvre des politiques de qualité. Or tous les pays ou presque constatent que les capacités d'expertise sont insuffisantes ou peu valorisées dans le processus de prise de décision. Les fonctionnaires ne devraient-ils pas être les premiers consultants des ministres ?

A cette question ambiguë sur le rôle de l'administration s'ajoute la tentation de l'« alignement », le sentiment des ministres que l'administration ne répond pas avec suffisamment de célérité et de bonne volonté à leurs demandes et qu'il faut donc l'encadrer et la contrôler plus, voire la doubler par la croissance des cabinets. Ce constat a par exemple été fait en Nouvelle Zélande, dans les années 1980, qui a contraint les administrations par des objectifs et des indicateurs quantitatifs non négociables, des obligations de compte-rendu permanentes. Le rôle de l'administration en matière de conseil a été réduit, les ministres s'adressant directement aux lobbies de la société civile. A l'inverse, d'autres pays ont considérablement renforcé le rôle de l'administration, notamment le Royaume-Uni et l'Australie, en choisissant leurs directeurs par compétition ouverte²⁸ et sur des bases d'au moins cinq ans (sauf problème grave), en leur donnant une délégation et une responsabilité de management quasi complète. Les administrations y fonctionnent comme des organisations responsables qui doivent rendre

²⁷ Efficiency unit (1996), *Competing for quality*, Londres, HMSO.

²⁸ Les postes d'encadrement sont publiés dans les journaux, accessibles à tous sans condition autres que celles requises dans la fiche de poste et les candidats sont sélectionnés par des commissions indépendantes des ministères, sous le contrôle, rapide, des tribunaux.

compte au ministre des résultats de politique publique qui leur sont demandés. Lorsque surgit un problème, même de conflit social, c'est le directeur et non le ministre qui passe dans les médias. L'organisation des services, la définition des priorités de management, la gestion des ressources humaines relèvent entièrement du directeur général, de son équipe, sous l'égide d'un conseil de surveillance et, sauf exception, de règles générales à la fonction publique. Si le ministre change de politique ou ajoute des priorités, il doit renégocier l'accord passé avec le directeur général de son administration sur l'équilibre objectifs/moyens. Les méthodes, contrairement au modèle néo zélandais, sont laissées à l'appréciation de l'administration, du moment que les résultats sont atteints. Que penser de ces deux modèles opposés, celui de « la mise au pas » des administrations et celui de leur « mise en pouvoir » ?

La première réponse serait d'interroger les ministres pour savoir quel modèle sert le mieux leurs intérêts, celui d'une administration faible, instrumentalisée, contrôlée de toutes parts ou d'une administration « mise en pouvoir » qui s'engage sur des résultats ? Ce débat ne peut plus être esquivé : la démoralisation de l'administration, réduite à répondre à des demandes de changement incessantes des cabinets ministériels et sous la pression de cabinets de consultants devenus presque maîtres d'ouvrage, est trop forte.

L'équilibre ne peut être trouvé que par un changement systémique qui s'attelle à tous les blocages pour recruter les plus compétents dans la fonction publique ou pour donner des compétences adéquates à ceux qui y sont. Ce changement prendrait en compte tous les facteurs de lenteur qui sont souvent moins justifiés par la gestion des deniers publics que par des procédures trop lourdes et déresponsabilisantes. Un véritable « new deal » doit être effectué avec les managers sur leurs responsabilités et les moyens de les exercer. Sauf à s'attaquer à toutes ces questions simultanément, une administration à même de fournir une expertise de qualité et rapide en laquelle les ministres ont confiance ne verra pas le jour, si l'on ne tire pas les leçons de la plupart des pays de l'OCDE.

Le changement doit également être culturel, même si ce mot fait peur. Il s'agit de convaincre les ministres que l'action ne se mesure pas que sur du court terme, que le collectif gouvernement l'emporte sur leur ministère, que les hauts fonctionnaires sont dignes de confiance. Ceci ne se fera pas en un jour, il faudra de petites mesures qui y contribuent comme des contrats objectifs/moyens de trois ans pour les directeurs (si le ministre change, il est

tenu d'expliquer publiquement pourquoi il change les objectifs) ; une stabilisation par la loi du nombre de ministères et de leur périmètre ; un véritable comité pour l'éthique de la vie publique comme il en existe un au Royaume-Uni depuis dix ans et qui veille aux manquements à l'éthique, mais surveille également l'action (et les excès) des cabinets ministériels (qui se limitent à trois personnes) ; une véritable ouverture des postes de direction qui assure que personne n'est choisi en fonction de son « corps » ou de ses réseaux mais de son mérite et de son projet et est donc par là même plus légitime et crédible. Est-ce culturellement impossible en France ? La culture est souvent le prétexte de l'immobilisme.

« La mise en œuvre de cette politique passe par une démarche collective, celle du projet de service, que les administrations, et notamment les services extérieurs, doivent mettre en œuvre progressivement. Mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions, telles sont les raisons d'être des projets de service. ... Ils doivent résulter d'une démarche collective animée par les responsables du service et ouverte sur son environnement, ses partenaires et ses usagers » (circulaire Rocard, 29 mars 1989).

Des enjeux importants se jouent aujourd'hui : comment réformer ? À quel rythme ? Avec quel rôle de l'administration ? Ces enjeux mériteraient un débat public et ouvert.

LES REFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN SUISSE

Yves EMERY¹

*The future is not linear. To predict
the future of the public sector is
therefore just as troublesome as
forecasting the weather.*

(Jorgensen 1999)

Résumé

Cet article fait le point sur les réformes de la gestion publique en Suisse. Après avoir montré que ce pays est marqué par une tradition de modernisation qui le rend très réceptif aux nouvelles approches de gestion, l'article analyse en particulier le mouvement de Nouvelle Gestion Publique (NGP) à la mode helvétique. Les principales orientations de la NGP suisse, ainsi que les évaluations qui en ont été faites sous l'angle des autorités politiques, de l'administration et des citoyens, permettent d'esquisser les défis qui attendent le système suisse dans l'ère de l'après-NGP.

Introduction

Si l'évolution de la société en général a été fulgurante au cours de ces 20 dernières années, celle qu'a connue le secteur public et les organisations qui le composent est tout à fait extraordinaire, au point que l'on pourrait parler d'une sorte de choc du futur (Toffler 1971) au sein de l'administration publique. Pour une part importante, en sus de tous les changements sociaux et technologiques auxquels les services publics ont dû faire face, ce qu'il convient d'appeler la « vague de nouvelle gestion publique » a joué un rôle

¹ Y. EMERY, Professeur, responsable de la chaire « Management public et Ressources humaines », Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne. Email : yves.emery@idheap.unil.ch

déterminant puisque les fondements mêmes du modèle wébérien ont été remis en question, la conception des rôles et modalités d'interventions de l'Etat fortement réorientée et les pratiques de gestion publiques revues de fond en comble.

Considérant le contexte particulier de la Suisse, cette vague de modernisation s'est développée dans un pays qui n'est pas essentiellement caractérisé par son ouverture à l'innovation et sa capacité d'adaptation, mais qui a cependant constamment adapté ses pratiques de gestion publique au cours des siècles – et particulièrement au cours du XXème siècle – c'est la raison pour laquelle nous parlons de la *tradition de modernisation suisse*, sujet traité dans la première section de ce chapitre. La deuxième section résume l'implantation de la nouvelle gestion publique (NGP) en Suisse, en montrant que ce pays a été sans conteste l'un des élèves modèles dans l'application de cette approche de gestion publique, tout en l'adaptant aux institutions politiques et administratives helvétiques.

Sur la base des nombreuses évaluations réalisées sur la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique aux niveaux fédéral, cantonal et communal, la troisième section détaille les principaux enseignements que l'on peut tirer de la NGP du point de vue des autorités politiques (Parlement, Gouvernement) et de l'administration, en analysant les points forts et les écueils associés à cette démarche. Finalement, nous esquissons quelques caractéristiques marquantes de ce que nous appelons « l'après-NGP », une ère nouvelle dans laquelle les changements qui attendent l'administration publique ne sont certainement pas moindres que ceux initiés par la vague de NGP.

I. La tradition de modernisation suisse

La tentation est forte de considérer la NGP comme LA tentative de modernisation publique la plus importante du siècle passé. Et pourtant, une analyse plus fine montre que depuis toujours, l'administration publique suisse cherche à évoluer et perfectionner ses pratiques (Giauque et Emery 2008). Ainsi, au moment où les méthodes tayloriennes visant à promouvoir une organisation scientifique du travail connaissaient leur heure de gloire, la Suisse a été très active pour les faire connaître dans les milieux politiques et industriels, réalisant de véritables pèlerinages Outre-Atlantique destinés à percer les mystères d'une approche apparemment très prometteuse (Leimgruber 2001). Plus tard, dans les années 1960-1970, l'administration publique suisse a largement fait appel aux consultants privés pour conduire des exercices de rationalisation et réaliser des analyses de la valeur qui

s'apparentaient à de vastes opérations de radiographie organisationnelle visant à générer des économies (Germann 1996), tentant ainsi de lutter contre les stéréotypes persistants d'une administration publique pléthorique, lente et inefficace (Emery, Clivaz et al. 1997). La décennie suivante aura été celle de la qualité et de la culture d'entreprise, deux approches très en vogue à ce moment, qui n'ont pas manqué d'exercer leur influence dans les services administratifs. Puis est venue la nouvelle gestion publique, dont les méthodes se sont propagées avec une rapidité sans précédent, que nous avons pu vivre de l'intérieur de l'administration, étant impliqués dans plusieurs projets de NGP.

Au-delà de leurs différences intrinsèques, ces approches illustrent à quel point le secteur public est perméable à de nouvelles méthodes, depuis fort longtemps. Une des explications à ce constat est liée au fait que les spécificités des institutions politiques suisses – en particulier la culture de la collégialité gouvernementale et la recherche constante du consensus au sein des projets politiques – rendent toute réforme portant sur les politiques publiques substantielles délicate, voire impossible, orientant naturellement les efforts de modernisation sur les politiques institutionnelles (Emery, Giaque et al. 2009). Ce qui est également marquant, c'est *l'accélération* des cycles de modernisation, qui induit au sein de l'administration une tension de plus en plus aiguë et sollicite fortement le personnel en place.

Ce bref aperçu démontre que l'administration publique suisse a toujours cherché à se moderniser, en n'hésitant pas à emprunter au secteur privé ses approches de management. Il n'est ainsi guère surprenant qu'au moment où la NGP émerge dans l'univers académique et la pratique de la gestion publique, les administrations aient été très réceptives à une approche qui leur paraissait extrêmement prometteuse pour réformer leurs pratiques, comme de nombreuses publications du milieu des années 1990 en attestaient (Delley 1994; Hablützel, Haldemann et al. 1995; Schedler 1995).

De fait, et au-delà des différences importantes dans l'appropriation de la philosophie et des méthodes de NGP qui ont pu être constatées en Suisse, le *Swiss Way of NPM* peut être résumé par les principes suivants, qui traduisent l'option *modernize* parmi les stratégies de NGP identifiées par (Pollitt et Bouckaert 2004) ²:

² Modernize, minimize and marketize.

- une répartition claire des responsabilités est visée entre le niveau stratégique (politique) et le niveau opérationnel (managérial) ; une répartition précisée dans le cadre de contrats (ou de mandats) de prestations qui sont négociés entre l'autorité politique et les managers publics ;
- l'introduction de budgets globaux, donnant plus de flexibilité aux managers publics dans l'utilisation des ressources (personnel, finances en particulier) ;
- des projets de réorganisation inspirés du *Lean management* (Bösenberg et Metzen 1994), axés sur la simplification des structures et des processus de travail. Des initiatives souvent inspirées de démarches qualité que certaines bases légales exigent (Emery 2006b) ;
- l'objectif de transformation de la culture administrative, afin de l'orienter davantage vers les « clients », le leadership, les coûts et la performance, des valeurs (et des mots) directement importés du secteur privé. De fait, il s'agissait d'insuffler un réel esprit d'entreprise à l'Etat, notamment en renforçant les qualités de management et de leadership des cadres à tous les niveaux, ce qui explique les très importants efforts de formation entrepris dès le début de ces projets de NGP ;
- de nouvelles pratiques de GRH, visant à compléter l'administration du personnel par une dynamisation des compétences et de la motivation des agents publics, le tout sur la base de statuts du personnel renouvelés³ ;
- et finalement, une orientation vers les performances (par quoi il faut entendre à la fois les prestations (outputs) de l'administration et les effets de l'action publique (outcomes), ces derniers étant, dès le début, au centre des modèles de NGP développés en Suisse⁴. Ce qui n'a pas manqué de constituer un important défi à la fois aux praticiens puisqu'il s'agissait de considérer le fonctionnement de l'administration dans la double logique politique et administrative, et au monde académique, car cette approche nécessite une hybridation

³ En plus de l'administration fédérale qui dispose d'une nouvelle base légale depuis le 1^{er} janvier 2002 (Lpers, RS 172.220.1), de très nombreuses organisations publiques cantonales et communales ont introduit un nouveau statut du personnel. Cela est possible du fait du système fédéraliste suisse, autorisant chaque collectivité publique à élaborer et mettre en œuvre son propre statut du personnel, pour autant que celui-ci soit compatible avec les normes juridiques de droit supérieur.

⁴ Comme en témoigne l'appellation fréquemment retenue : *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, soit *gestion de l'administration orientée vers les effets*.

des approches de management public et de politiques publiques (Gibert 2002).

De fait, l'administration publique s'est révélée très réceptive au mouvement de la NGP, en particulier parce qu'il s'agissait pour l'Etat de rechercher non seulement une nouvelle rationalité de gestion publique, dans la tradition de modernisation soulignée plus haut, mais également de forger une nouvelle légitimité basée sur l'efficience et la qualité des prestations fournies (value for money). Il est vrai que l'occasion était rêvée de pouvoir montrer tangiblement la valeur ajoutée de l'administration au sein de la collectivité, en mettant en exergue les extrants plus que les intrants (traditionnellement les ressources financières).

Par contre, l'administration suisse s'est révélée peu séduite par les « mécanismes de type marché » et la marketisation des prestations publiques : contrairement à l'Angleterre par exemple, la mise en concurrence des organisations publiques avec des fournisseurs privés, voire la privatisation, n'ont pas été mises au premier plan de cette phase de modernisation, tout en étant sous-jacentes à nombre de décisions politiques qui vantaient les mérites du marché (Giauque et Emery 2008). Soulignons encore que les processus citoyens et politiques n'ont été que marginalement touchés par la vague de NGP. Les approches retenues ont été orientées avant tout sur l'entreprise « administration »⁵, favorisée par une image généralement positive de l'entreprise privée,

II. Nouvelle gestion publique : une mise en œuvre à large échelle

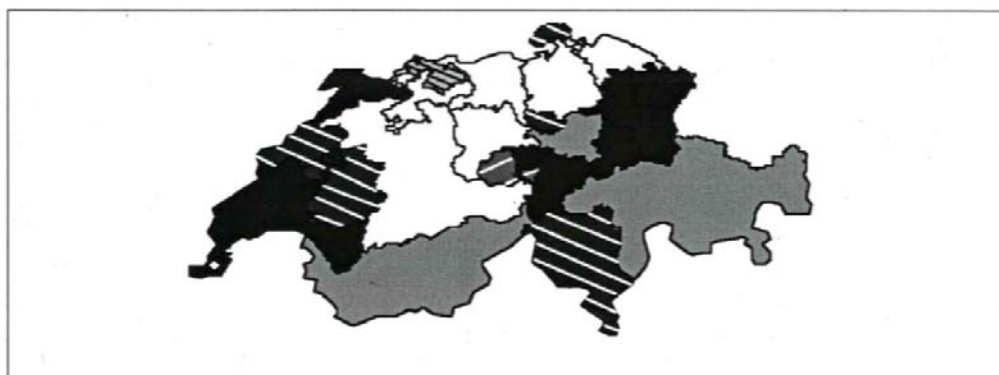
Même s'il n'existe pas d'inventaire précis des projets de NGP en Suisse, notamment du fait du fédéralisme et de l'autonomie accordée aux collectivités publiques territoriales (les quelque 2600 communes), nous pouvons estimer que la quasi-totalité des organisations ont ou ont eu, au moins à titre pilote, un projet inspiré de la NGP durant ces quinze dernières années (Lienhard, Ritz et al. 2005). Au niveau de la Confédération, la NGP a été introduite dans plus de 24 offices fédéraux. Depuis 1996, la démarche est testée, mais l'application « définitive » n'a toujours pas été décidée par le pouvoir politique ; un modèle dit « des 4 cercles » a été mis en œuvre. Sans entrer dans le détail, ces cercles représentent une autonomie progressive

⁵ Nombre d'administrations publiques ont adopté un vocabulaire du secteur privé, en se présentant comme entreprise ayant des produits/des services à fournir à des clients.

accordée aux instances dirigeantes administratives, en particulier dans la gestion de leurs ressources, et une proximité de plus en plus grande au marché. Les offices fédéraux fonctionnant selon les principes de la NGP se trouvent dans le 2^{ème} cercle, alors que les offices conduits de manière traditionnelle forment le 1^{er} cercle.

Au niveau cantonal, la NGP a connu un franc succès et a été introduite dans la majorité des cantons. Une analyse de l'implantation de la NGP au niveau cantonal, la dernière disponible, donne l'aperçu suivant (figure 1) (Schmidt 2007) :

Figure 1 : de la NGP dans les Cantons suisses (Schmidt, 2007)



Légende :

blanc : NGP définitivement introduite, dans l'ensemble de l'administration ;
gris clair: NGP définitivement introduite, dans l'ensemble de l'administration (projet) ;
gris clair hachuré : introduction définitive, mais pas dans l'ensemble de l'administration ;
gris foncé, hachuré à droite : en phase pilote, dans l'ensemble de l'administration ;
gris foncé, hachuré à gauche : en phase pilote, dans une partie de l'administration ;
noir : la NGP n'est pas à l'ordre du jour ;
noir avec un point : la NGP devrait être à l'ordre du jour à l'avenir.

A noter également que quelques cantons ont renoncé à la NGP après l'avoir testée, voire introduite à plus large échelle. Cela est dû en particulier à des changements politiques, aux résultats parfois mitigés des évaluations conduites, ainsi qu'aux ressources importantes nécessaires à la mise en œuvre de la NGP.

Il est difficile d'avoir une vision d'ensemble au niveau local (communes), mais des centaines de projets ont été lancés, et beaucoup abandonnés faute de soutien politique ou de résultats probants (Lienhard, Ritz et al. 2005).

Si la « vague » de NGP a été dominante durant la dernière décennie (1995 – 2005), actuellement, nous pouvons constater que l'esprit et les méthodes NGP sont plus ou moins intégrés dans la gestion publique, mais sans que l'appellation « NGP » ne soit forcément utilisée : le vocabulaire employé – par exemple pilotage de l'action publique – s'inscrit dans la philosophie et les méthodes de NGP, mais l'on observe une évolution de la gestion publique suisse vers de nouvelles formes de gouvernance qui ne considèrent plus le modèle de l'entreprise comme seule source d'inspiration de la modernisation publique.

L'un des domaines de modernisation les plus importants en Suisse concerne la transformation de la fonction publique, et singulièrement la réforme des statuts du personnel. Les changements introduits sont si importants que nous n'hésitons pas à parler de « l'après-fonctionnariat » (Emery 2006a), un univers nouveau où les conditions de travail, aux plans légal, managérial et même culturel, ne sont plus guère différentes de celles que l'on trouve au sein des entreprises privées. En particulier, soulignons les points suivants :

- des statuts publics « banalisés » : la convergence entre le droit privé et public est manifeste, puisque la plupart des employés publics sont engagés sous « contrat » de droit public, un dispositif qui emprunte beaucoup aux dispositions légales en vigueur dans les entreprises privées (Wisard 2007) ;
- des pratiques de GRH fortement ressemblantes à celles du privé, avec un fort accent mis sur l'évaluation des performances et le développement des compétences (Emery et Gonin 2009) ;
- une forme de nouveau contrat psychologique, profilant la relation « employeur - employé public » dans une dynamique à plus court terme (Lemire et Martel 2007), avec des attentes liées à la qualité de l'environnement de travail et de l'encadrement, aux possibilités de développement et aux reconnaissances compétitives.

Tous ces changements induisent chez les agents publics une recherche de motivations et de repères identitaires nouveaux, dans un univers hybride qui tient autant de l'administration publique classique que du monde de l'entreprise. Une recherche qui ne va pas toujours de soi et contribue à une métamorphose en profondeur de la fonction publique (Emery et Martin 2008).

Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de tous ces changements introduits par la NGP en Suisse ?

III. Bilans synthétiques sous l'angle des différents acteurs-clés

Il est difficile de tirer un bilan unique des expériences de NGP en Suisse, tant celles-ci sont diversifiées dans leur périmètre d'intervention, leurs objectifs et leurs méthodes, et les domaines d'action publics dans lesquels ces méthodes ont été introduites. Certes, les évaluations sont nombreuses (Lienhard, Ritz et al. 2005; Giauque et Emery 2008), mais elles ont eu recours à des méthodologies différentes et ont été réalisées à des stades de développement des projets passés en revue très différents. Aussi avons-nous opté pour une approche focalisée sur les acteurs-clés des réformes introduites, qui permet d'apprécier dans quelle mesure les nouveaux rôles conceptualisés par la NGP ont été traduits dans la pratique, et quelles appréciations les acteurs concernés en font. Il va de soi que les synthèses présentées ci-dessous se concentrent sur les lignes-forces apparaissant dans les évaluations disponibles, sans entrer dans les détails et subtilités des différents projets.

III.1. Evaluation des projets de NGP sous l'angle du Parlement

Les éléments présentés ci-dessous se basent pour l'essentiel sur l'évaluation très complète conduite par Schmidt (Schmidt 2007). Il est important de préciser que les parlementaires ont été impliqués de manière très variable dans le cadre de l'introduction de la NGP : dans certains cas, ils ont été sollicités dès le départ, puisqu'il s'agissait de repenser la finalité des politiques publiques conduites ; alors que dans d'autres projets, la NGP a été conçue avant tout comme un projet destiné aux services administratifs, sous la direction de l'autorité exécutive. En résumé, l'introduction de pratiques de NGP a eu les répercussions suivantes du point de vue des membres du Parlement :

- en tant qu'instances de pilotage des politiques publiques, il apparaît que les Parlements ont plus ou moins de pouvoir, selon les instruments (légaux) mis à leur disposition dans le sillage de l'introduction de la NGP. Des instruments différents dans chaque canton : certains disposent d'un pouvoir accru, définissant autant les prestations à fournir par l'administration que les indicateurs qui permettront de les évaluer, dans une perspective à long terme (plans pluri-annuels, souvent couplés à une planification financière). A l'autre extrême, d'autres sont simplement informés des contrats de prestations négociés entre le Gouvernement et l'administration, n'ayant ainsi pas réellement leur mot à dire ;
- les parlementaires n'ont pas été réellement impliqués dans les projets de NGP, hormis les membres des commissions de gestion ou des commissions ad hoc (NGP) créées à cet effet. Cela a eu tendance à créer un Parlement « à deux vitesses », avec toutes les conséquences que l'on peut imaginer, en particulier pour les personnes en charge des projets de NGP, et amenées à devoir expliquer leur projet avec des moyens très différents selon que les parlementaires étaient ou non membres de ces commissions ;
- les parlementaires ont des problèmes à apprendre et utiliser les outils de la NGP. Au-delà du fait que ces outils peuvent être très techniques et concernent avant tout les managers publics, ce constat est également lié à l'absence de formation spécifique destinée aux parlementaires en Suisse, et au système politique « de milice », les parlementaires n'étant pas professionnels mais exerçant cette fonction à temps partiel avec une faible rémunération ;
- une majorité des parlementaires perçoit une perte de leur pouvoir d'influence, se sent moins à même de piloter les services administratifs, notamment parce que la qualité et la disponibilité des indicateurs (promis par la NGP) sont faibles. Ce constat est d'autant plus surprenant que l'un des objectifs clairement affirmés par la NGP consistait précisément à renforcer la capacité de pilotage des autorités politiques (Schedler et Proeller 2000; Proeller 2007) ;
- malgré cette perception, et cela est encore plus étonnant, les parlementaires sont majoritairement en faveur de la poursuite des méthodes de NGP. Cette opinion peut être due à une vision optimiste de l'évolution potentielle des méthodes de NGP, et de leur capacité à se les approprier, et/ou à la découverte d'une autre logique de pilotage de l'administration, davantage axée sur la finalité de l'action publique plutôt que sur le contrôle serré des ressources attribuées.

III.2. Evaluation des projets de NGP sous l'angle du Gouvernement

Le pouvoir exécutif, co-contractant dans le cadre des contrats ou mandats de prestations négociés avec les services de l'administration, a été de fait nettement plus impliqué que le Parlement. A l'analyse toutefois, il apparaît qu'une distinction claire est à faire entre le gouvernement en tant que collège (avec la tradition du consensus en Suisse) et les membres individuels (exécutifs), dans leur rôle de managers de leur département :

- les gouvernements ont été neutres, voire peu enclins à soutenir les projets de NGP, spécialement au niveau fédéral. D'une certaine manière, l'enjeu global de la NGP, tel que perçu par le pouvoir exécutif, ne semblait pas justifier un engagement collégial pour véritablement soutenir cette opération de modernisation. Pour avoir participé de l'intérieur à la mise en place de la NGP dans plusieurs organisations, nous avons souvent constaté que les membres de l'exécutif ne soutenaient que du bout des lèvres un dispositif perçu comme susceptible de limiter leur marge de manœuvre, voire de les prendre à leur propre piège ; la NGP était vue avant tout comme une nouvelle approche pour les managers publics, mais pas comme une approche destinée à modifier leur propre comportement ;
- les membres individuels de l'exécutif, au contraire, ont été parfois très impliqués dans ces projets, en qualité de « promoteur » de la NGP, et en qualité de co-contractant des contrats de prestations. Dans ce rôle de « patrons » de service, l'implication était très différente parce que les autorités exécutives y ont vu la possibilité de mieux orienter leurs services, d'en contrôler plus finement le fonctionnement et de préciser les objectifs à poursuivre ;
- à ce niveau de gouvernance publique toutefois, la NGP n'a clairement pas été une priorité et il apparaît au terme des évaluations qu'elle s'avère difficile à véritablement maîtriser du fait de la complexité du dispositif (définition des prestations, identification des coûts, détermination des indicateurs pertinents, en particulier), et de la difficulté à récolter les informations pertinentes.

En conclusion, selon les membres de l'exécutif interrogés, la capacité de conduire les politiques publiques n'est que peu améliorée par la NGP, pour l'instant tout au moins.

III.3. Evaluation des projets de NGP sous l'angle de l'Administration

D'aucuns ont vu dans la NGP un ensemble de techniques et d'outils destinés avant tout aux managers publics. A l'examen des évaluations disponibles en Suisse, nous pouvons affirmer que ceux-ci ont effectivement saisi leur chance et cherché à tirer parti de cette opportunité. A ce niveau en effet, la perception est clairement la plus positive, les personnes interrogées soulignant les éléments suivants :

- clarification des rôles et des responsabilités des cadres, en position dirigeante tout particulièrement, l'articulation avec le niveau politique étant mieux définie ;
- définition des prestations à fournir et des objectifs à atteindre, aboutissant à une réelle finalisation de leur service au sens des pionniers de la NGP en Suisse (Hablützel, Haldemann et al. 1995) ;
- amélioration de l'orientation « clients » et « coûts », ces deux axes étant le plus souvent au cœur des projets de NGP. Si les coûts ont depuis les années 1970-80 focalisé l'attention des politiques, l'administration suisse étant, comme dans d'autres pays, frappée par une forme de suspicion d'inefficience, l'orientation « client » est clairement le fait de la NGP. Elle a pu, évaluation à l'appui, être améliorée dans notre d'organisation par des actions conjointes portant sur la réorganisation des points de contacts avec la population, par la formation du personnel, l'utilisation des NTIC ainsi que des efforts importants sur la communication avec les bénéficiaires ;
- amélioration de la transparence et de la capacité de réponse et de flexibilité. Dans le même registre que le point précédent, ces axes d'amélioration reflètent l'introduction massive d'approches inspirées du management de la qualité (Emery 2006b), qui ont conduit les services administratifs à décrire et améliorer leurs processus de travail, souvent dans le sens de la simplification. Certaines administrations permettent à leurs « clients » de suivre en direct l'évolution du traitement de leur dossier ;
- introduction d'un esprit d'entreprise et de pratiques managériales plus professionnelles. D'une manière plus générale, les constats qui précèdent dénotent un changement progressif de la culture d'entreprise au sein des services publics, corroborant les conclusions d'études réalisées dans d'autres pays (Schedler et Proeller 2007) : la NGP est un projet managérial qui a été conçu trop étroitement sous l'angle des techniques à mettre en œuvre, omettant de considérer la

nécessaire transformation des valeurs vécues (et non seulement prônées) au sein des organisations publiques. En Suisse en particulier, où la culture administrative est marquée par la prudence et le respect du cadre réglementaire (Berchtold 1989), l'introduction d'un esprit d'entreprise a pris beaucoup de temps, mais il apparaît plus nettement dans les évaluations réalisées à partir des années 2000 (econcept 2000; econcept 2002b; econcept 2002a).

A noter que pour les personnels de la base, les constats globalement positifs énoncés ci-avant sont plus nuancés : parfois la NGP est perçue comme une nouvelle forme de contrôle, elle peut accroître la pression à la performance et constituer une sorte de nouvelle bureaucratie qui contribue au sentiment d'être pris dans des attentes paradoxales : d'un côté, une demande d'agir de manière plus entrepreneuriale, de l'autre le sentiment d'un regain de contrainte limitant la capacité d'action (Emery et Giauque 2005).

III.4. Evaluation des projets de NGP sous l'angle des citoyens-bénéficiaires des prestations publiques

Du point de vue des citoyens et des bénéficiaires des prestations publiques, les évaluations sont nettement moins détaillées et s'il n'est pas rare de trouver des résultats d'enquêtes réalisées auprès de la population, celles-ci ont souvent été effectuées de manière ponctuelle, dans quelques services spécifiques (Emery, Giauque et al. 2009). Cela étant, les principales conclusions pouvant être tirées sont les suivantes :

- la valeur ajoutée de la NGP n'est de loin pas toujours perceptible au niveau de la population, ou plus précisément des bénéficiaires directs des prestations publiques. La NGP a nécessité d'importants aménagements internes, aux plans du management, de l'organisation et de la conduite du personnel, mais les répercussions visibles à l'extérieur peuvent bien être fort limitées ;
- les projets plus modestes, mais spécifiquement axés sur la qualité des prestations ou des services fournis aux bénéficiaires – projets qui ne s'inscrivent d'ailleurs par forcément dans l'esprit de la NGP – ont pu apporter des résultats plus probants. Ainsi, l'amélioration de l'orientation client est mise en avant dans le cadre de nombreuses démarches qualité (ISO, EFQM, CAF et labels spécifiques développés dans nombre de domaines substantiels et institutionnels de l'action publique) ;

- d'autres facteurs (politiques, budgétaires) affectent la qualité perçue des prestations publiques, de sorte que la causalité entre l'introduction de projets de type NGP et les effets constatés au niveau de la population est souvent indirecte, biaisée par d'autres actions qui viennent contrecarrer les améliorations attendues.

III.5. En synthèse

Nombre d'évaluations portant sur les projets de NGP concluent leur analyse par une appréciation globale des investissements nécessaires et des résultats obtenus. Les évaluations des coûts ne sont pas toujours aisées étant donné qu'il s'agit d'intégrer non seulement les coûts directs, notamment ceux de consultance puisque la plupart des projets ont été appuyés par des sociétés spécialisées externes à l'administration⁶, mais également les coûts indirects, ceux-ci étant bien plus difficiles à évaluer. En particulier, l'absence de comptabilité analytique et de relevé des temps d'activité (time sheet) dans la plupart des administrations rend cette évaluation des coûts assez hasardeuse, seules des estimations approximatives pouvant être fournies. D'autre part, la valeur ajoutée par les projets de NGP se décline en toutes sortes d'éléments dont l'essentiel n'est pas quantifiable : amélioration des rapports entre le politique et l'administration, clarification des objectifs et de la finalité des politiques publiques conduites, motivation accrue du personnel et élévation du niveau de compétences (Emery , Budde et al. 2004), amélioration de l'orientation-client et de la qualité des prestations fournies, etc. Les diminutions de coûts ne sont pas toujours au rendez-vous puisque la NGP consiste avant tout à repenser le fonctionnement de l'appareil politico-administratif, et non pas à en augmenter uniquement l'efficacité. Toutes ces considérations font que les bilans globaux évoqués sont la plupart du temps très prudents, balancés et ne se déclinent que modestement dans le registre du positif. Cela ne signifie encore une fois nullement que tous les changements introduits par la NGP ne sont pas intéressants et porteurs, mais l'élaboration d'un bilan plus systématique ne peut que difficilement aboutir à des constats très clairs, pour toutes les raisons évoquées.

De surcroît, n'oublions pas que de nombreux autres changements sont intervenus simultanément dans le système politico-administratif, et qu'ils rendent toute évaluation problématique du point de vue de la méthode

⁶ On peut affirmer sans avoir fait de statistiques précises à ce sujet que la NGP en Suisse a représenté un juteux « business » pour de très nombreuses sociétés spécialisées dans le management (public).

appliquée et de l'analyse des rapports de causalité. Nous pensons notamment aux changements politiques bien évidemment, mais également aux nouvelles technologies, aux modifications légales, à l'évolution des attentes de la collectivité, ou encore aux très nombreux changements de paradigmes intervenus dans la conception même des politiques publiques mises en œuvre dans des domaines-clés tels que l'écologie, les politiques sociales ou de sécurité publique. A titre d'exemple, dans le domaine des politiques de l'emploi et sociales, l'idée-clé de retour à l'emploi et d'incitation à la formation, plutôt que celle d'appui financier, a totalement réorienté les axes stratégiques et les modalités opérationnelles d'action de nombre de services publics, indépendamment de l'introduction de la NGP (Bonoli et Bertozzi 2008).

IV. Conclusion et après-nouvelle gestion publique

L'administration publique suisse est entrée dans l'ère de l'*après nouvelle gestion publique*. Forte des nombreuses évaluations réalisées, il apparaît que les modes de gestion et la logique administrative classique sont encore bien présents, mais qu'en parallèle, les approches nouvelles inspirées de la NGP, telles que la définition des prestations, le pilotage par les indicateurs, l'optimisation des processus, les approches modernes de gestion du personnel ainsi que la comptabilité analytique, pour ne mentionner que les principales, ont trouvé leur place et constituent maintenant des pratiques de « gestion publique » ne nécessitant plus l'adjectif de « nouvelle ». C'est dire que les nouveaux défis à relever résultent avant tout de cette juxtaposition pas toujours réussie – loin de là – entre l'administration classique et l'administration modernisée. En particulier, nous pouvons relever les défis suivants :

- *inventer une culture et des pratiques hybrides, intégrant les mondes et les valeurs civiques et marchandes* (Boltanski et Thévenot 1991). A l'heure actuelle, le personnel de l'administration publique se trouve dans un univers valoriel hybride qui intègre de manière souvent non réfléchie des valeurs classiques « civiques » et des valeurs issues de l'univers marchand (par exemple l'*orientation-client*, et le principe de l'égalité de traitement). Ce mariage provoque chez nombre d'agents publics une forme de crise identitaire qui les pousse à la recherche de nouveaux référentiels (Emery et Martin 2008) ;
- *repenser l'articulation entre le politique et l'administration, pour éviter une politisation de l'administration et une managérialisation*

du politique. L'approche de clarification des rôles et responsabilités entre le politique et l'administration (les top managers) n'a pas complètement atteint ses objectifs, le degré d'interrelation, voire d'immixtion respective des uns dans la sphère d'action des autres restant très important malgré les modèles introduits par la NGP (Giauque, Resenterra et al. 2009). Il importe ainsi de porter un regard neuf sur le couple « politique-administratif » pour sortir de l'ornière consistant à dire que certains éléments sont uniquement politiques (stratégiques) et d'autres uniquement opérationnels ;

- *développer l'action publique en réseau, évitant le néo-cloisonnement de l'administration qui a pu être constaté à travers la logique d'entreprise introduite par la NGP.* L'un des défis majeurs pour l'administration publique demeure sa capacité à agir au-delà des frontières divisionnelles et spécialisées caractérisant un mode d'organisation encore largement inspiré du taylorisme. A bien des égards, la NGP a introduit une forme de néo-cloisonnement où chaque responsable de service a cherché à optimiser son « entreprise » pour atteindre ses objectifs, mais sans se soucier beaucoup de ses collègues, agissant dans d'autres « entreprises ». Or on le voit de manière de plus en plus évidente à la lumière de la complexité des défis sociétaux actuels, ce mode de fonctionnement cloisonné ne peut suffire : ce sont des réseaux intra- et inter-organisationnels qui permettront, à l'avenir, de répondre de manière satisfaisante aux nouveaux problèmes publics (Osborne 2006) ;
- *introduire un réel pilotage de l'action publique, qui intègre la production administrative et les effets de l'action publique.* Sur ce dernier point également, la NGP a certes apporté beaucoup de progrès en la matière, mais les évaluations montrent aussi combien il est difficile pour la direction politique et administrative de mettre sur pied un réel pilotage intégré de l'action publique (Schmidt 2007). Cette difficulté risque encore fortement de croître dans la mouvance de la nouvelle gouvernance publique, où la responsabilité des projets et l'imputabilité des résultats seront partagées entre un nombre croissants d'acteurs. C'est donc dire l'importance de réfléchir à de nouveaux modes de pilotage qui intègrent de manière horizontale (entre acteurs « parties prenantes ») et verticale (entre les niveaux opérationnels, administratifs et stratégiques, entre les prestations, les effets et les impacts de l'action publique) les informations produites, afin de rendre possible un réel apprentissage collectif.

Bibliographie

Berchtold, D. (1989), *Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz*, Berne, Haupt.

Boltanski, L. et L. Thévenot (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Bonoli, G. et F. Bertozzi (2008), *Les nouveaux défis de l'Etat social*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Bösenberg, D. et H. Metzen (1994), *Lean management*, Paris, Les Editions d'Organisation.

Delley, J.-D. (1994), *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat : pour une réforme du service public*. Lausanne, Domaine public.

econcept (2000), Evaluation des WOV-Versuchs im Kanton Luzern: Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS. Schlussbericht zu Handen des Regierungsrats des Kantons Luzern, Zürich.

econcept (2002a), Evaluation der Verwaltungsreform wif! Schlussbericht zu Handen des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 18. November 2002. Zürich.

econcept (2002b), Evaluation GRiforma. Schlussbericht zu Handen des Finanz- und Militärdepartements des Kantons Graubünden vom 30. September 2002, Zürich.

Emery, Y. (2006a), *L'émergence et les défis de l'après-fonctionnariat. Contributions à l'action publique*. J.-L. Chappelet. Berne, Haupt, pp. 53-76.

Emery, Y. (2006b), Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen. *WEKA Managementleitfaden öffentliche Verwaltung*, D. Kettiger. Zürich, WEKA. 3.5.

Emery, Y., S. Budde et M. Chuard Delaly (2004), *La formation continue dans les services publics*, Berne, Peter Lang.

Emery, Y., C. Clivaz et D. Sebastianutto (1997), *L'image des fonctionnaires dans le canton de Genève*, Lausanne, Idheap.

Emery, Y. et D. Giaque (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L'Harmattan.

Emery, Y., D. Giaque et A. Ritz (2009). *Institutional policies and reforms of public administration. Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis : a Tribute to Peter Knoepfel*. S. Nahrath et F. Varone. Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires romandes, pp. 159-175.

Emery, Y. et F. Gonin (2009), *Gérer les ressources humaines*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Emery, Y. et N. Martin (2008), « Quelle identité d'agent public aujourd'hui ? Représentations et valeurs au sein du service public suisse », *Revue française d'administration publique* (127), pp. 559-578.

Germann, R. E. (1996), *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement (Vol. 1)*, Berne-Stuttgart-Vienne, Haupt.

Giaque, D. et Y. Emery (2008), *Repenser la gestion publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Giaque, D., F. Resentera et M. Siggen, « La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics: complémentarité ou séparation ? Le constat dans trois cantons suisse », *Télescope* (hiver 2009), pp. 103-117.

Gibert, P. (2002), « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel sépare », *Politiques et management public* 20(1), pp. 8-13.

Hablützel, P., T. Haldemann, K. Schedleret K. Schwaar (1995), *Umbruch in Politik und Verwaltung : Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Berne, Haupt.

Jorgensen, T. B. (1999), « The Public Sector in an in-between Time : Searching for New Public Values », *Public Administration* 77(3), pp. 565-584.

Leimgruber, M. (2001), *Taylorisme et management en Suisse romande (1917-1950)*, Lausanne, Editions Antipodes.

Lemire, L. et G. Martel (2007), *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines : le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXIème siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Lienhard, A., A. Ritz, R. Steiner et A. Ladner, Eds. (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern, Haupt.

Osborne, S. (2006), « The New Public Governance ? » *Public Administration Review* 8(3), pp. 377-387.

Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform : a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Proeller, I. (2007), « Outcome-orientation in performance contracts : empirical evidence from Swiss local governments », *International Review of Administrative Science* 73(1), pp. 95-111.

Schedler, K. (1995), *New Public Management*, Berne, Haupt.

Schedler, K. et I. Proeller (2000), *New Public Management*, Berne, Haupt.

Schedler, K. et I. Proeller, Eds. (2007), *Cultural Aspects of Public Management Reform*, Oxford, UK, Elsevier.

Schmidt, N. (2007), *New Public Management in Parlament. Auswirkungen des NPM auf die Steuerungsfähigkeit der kantonalen Parlamente*, IDHEAP. Lausanne, IDHEAP. MPA: 100.

Toffler, A. (1971), *Le choc du futur*, Paris, Denoël.

Wisard, N. (2007), « Le statut de la fonction publique en mutation : contrat de droit public et individualisation des conditions de travail », *Dilemmes de la GRH publique*, Y. Emery et D. Giaume. Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie.

EXPERIENCE DES REFORMES ET TRANSFORMATION DE L'ETHOS DE SERVICE PUBLIC DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUEBECOISE

Isabelle FORTIER¹

Résumé

Les réformes ayant cours dans l'administration publique québécoise, dans le mouvement du Nouveau Management Public, confrontent deux systèmes de valeurs et proposent un changement de culture qui met au défi l'ethos de service public traditionnel. Ces transformations affectent la construction identitaire des gestionnaires dont les rôles et fonctions s'en trouvent fortement altérés par les injonctions qui leur sont adressées d'être les porteurs (leaders) du changement auprès de leur personnel. Dans cette recherche, basée sur des entretiens biographiques, la construction identitaire et ses tensions sont étudiées sous l'angle de la subjectivité, dans une dialectique mettant en rapport l'expérience des sujets-acteurs et la dynamique sociale, culturelle et institutionnelle. L'analyse tente de comprendre comment ces gestionnaires parviennent à composer avec leur rôle de courroie dans l'articulation de cette réforme « générique » à leur contexte organisationnel spécifique, d'être aussi des impulseurs de changement, imputables de leurs unités administratives, alors qu'ils en subissent les tensions et paradoxes. Et enfin comment préservent-ils leur engagement et celui de leurs personnels envers l'action publique, même lorsque celle-ci, telle qu'elle s'en trouve transformée, confronte leurs valeurs, leur conception du service public et leurs convictions ?

¹ I. FORTIER, Professeure agrégée, isabelle_fortier@enap.ca

Cette recherche a été réalisée avec l'aide du financement du Fonds québécois pour la recherche société et culture (FQRSC).

I. Introduction

Les réformes administratives dans le mouvement du Nouveau Management Public (NMP), ayant cours dans plusieurs administrations publiques depuis les années 80, bien que variant selon les contextes institutionnels dans leurs mises en œuvre², sont généralement caractérisées par l'introduction des mécanismes de marché au sein des institutions publiques³. Ces réformes proposent un changement de culture, d'une nature plutôt bureaucratique, fondée sur le respect des procédures, la loyauté hiérarchique et la primauté des enjeux d'équité vers une culture entrepreneuriale, axée sur le leadership, la prise de risque, l'orientation sur les résultats et la concurrence et l'appât du gain comme sources d'innovation managérielles⁴. Misant sur la contractualisation des rapports entre le politique et l'administratif, l'imputabilité externe des gestionnaires, l'autonomisation des unités administratives et le recours aux partenariats avec les secteurs privé et communautaire, les réformes ont généralement pour objectif de rehausser la confiance des citoyens en réponse à la crise de légitimité des institutions démocratiques et d'assurer une réponse plus dynamique de l'administration aux agendas politiques des élus, en plus de permettre une plus grande capacité d'adaptation des organisations publiques aux changements sociaux.

Le discours du NMP, avec sa part de *bureaucracy bashing* et la caricature du fonctionnaire qui l'accompagne, s'appuie sur une image d'organisations publiques dysfonctionnelles et met au défi l'ethos de service public traditionnel. Les réformes, inspirées par la gestion du secteur privé, assument que les valeurs traditionnelles peuvent être maintenues et occultent en quoi les transformations peuvent contribuer au démantèlement des mécanismes assurant le maintien des valeurs d'indépendance et d'intégrité de la fonction publique⁵. Cela se concrétise notamment en modifiant le rapport politico-administratif caractérisé, dans les systèmes parlementaires de type Westminster, par un pacte de franchise et de loyauté non-partisane des

² C. Pollitt, G. Bouckear, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

³ R. C. Box, « Running Government Like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice », *The American Review of Public Administration*, 29(1), 1999, pp. 19-43.

⁴ R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, « The New Public Service: Serving Rather than Steering », *Public Administration Review*, 2000, 60(6), pp. 549-559.

⁵ K. Kernaghan, « Towards a public-service code of conduct — and beyond », *Canadian Public Administration*, 1997, 40(1), pp. 40-54.

gestionnaires publics en échange de la permanence et de la protection contre le blâme public⁶.

La question omniprésente de l'imputabilité des dirigeants est probablement la dimension la plus radicale de cette modification organisationnelle de l'administration publique⁷. La gestion par résultats à la base de la contractualisation ne rendrait pas les gestionnaires plus imputables, mais réduirait plutôt ou laisserait s'échapper les véritables enjeux sur lesquels devrait porter cette imputabilité en regard de sa fonction démocratique⁸. On y trouve la paradoxale nécessité de centraliser pour décentraliser, les indicateurs de performance se présentant comme une stratégie de contrôle «à distance»⁹ alors que la question du sens¹⁰ et des valeurs morales et éthiques de la gestion publique échappent à l'analyse¹¹. Ces changements sont problématiques de surcroît puisqu'il est évident que le gouvernement a besoin de la collaboration des gestionnaires publics pour l'implantation des réformes¹².

Alors qu'ils demeurent encore trop souvent absents des débats sur les enjeux de réforme, les impacts des réformes sur la gestion des ressources humaines sont de mieux en mieux documentés, notamment quant aux effets drastiques de la réduction des effectifs, la perte de puissance des syndicats, la précarité croissante de l'emploi et les recours aux emplois atypiques, de même que la

⁶ C. James, « The Relations Between Ministers and Chief Executives », *Public Sector*, 2002, 25: 3-5. B. J. O'Toole, *The Ideal of Public Service. Reflections on the higher civil service in Britain*, London, Routledge, 2006.

⁷ C. Talbot, « Executive Agencies : Have They Improved Management in Government », *Public Money & Management*, 2004, 24(2), pp. 104-112.

⁸ J. I. Gow, « Accountability, rationality, and new structures of governance : making room for political rationality », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 2001, 16(2), pp. 55-70.

⁹ N. Carter, « Performance indicators: 'backseat driving' or 'hands off' control ? » *Policy and Politics*, 1998, 17(2), pp. 131-138.

¹⁰ P. M. Jackson, « Public sector added value : can bureaucracy deliver ? » *Public Administration*, 2001, 79(1), pp. 5-28.

^{11 11} J. Steven Ott, L. A. Dicke, « Challenges Facing Public Sector Management in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment—and Accountability ? », *Public Administration Review: A Global Journal*, 2001, 1, pp. 321-339.

¹² C. Hood, « Public Service Bargains and Public Service Reforms » in Guy B. Peters and Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reforms*, London, Routledge, 2001.

fragmentation de l'action collective et la compétitivité interne¹³. Mises au service des objectifs économiques, les réformes visent à dynamiser les organisations publiques en mettant l'emphasis sur la compétition et sur l'appât du gain plutôt que sur la coopération et l'esprit de service et la dimension humaine des organisations s'en trouve négligée. On reconnaît par ailleurs que l'administration publique demeure importante en tant que partie intégrante de la gouvernance d'une société pour la définition et la poursuite du bien commun¹⁴.

Ce contexte de paradoxes¹⁵ semble propice à notre recherche, soit une étude approfondie de l'ethos de service public avec une approche biographique auprès des gestionnaires chargés de leur mise en œuvre. Le courant des études sur la motivation soulève plusieurs dimensions et antécédents à la motivation au service public¹⁶ et bien que le concept continue de s'élargir théoriquement¹⁷, peu de travaux encore ont porté sur le développement de cette motivation dans le cours de l'action du service public et donc son articulation aux réalités institutionnelles et ses mécanismes de construction sociale. Complémentaire à cette notion de motivation au service public, mais dans le registre de la dialectique entre l'individu et le social, nous proposons à cet effet une première définition de travail à *l'ethos de service public* comme étant « une dynamique sociopolitique caractérisant une réalité collective, dont les dispositifs de pouvoir—conçu comme relationnel—sont orientés vers une finalité démocratique et une éthique du bien commun fondant la spécificité de l'action publique ».

¹³ D. Giauque et D.J. Caron, « Réformes administratives et gestion des ressources humaines : comparaison de la Suisse et du Canada », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, 11(2), pp. 225-240.

¹⁴ B. O'Toole, *The Ideal of Public Service. Reflexions on the higher civil service in Britain*, London, Routledge, 2006.

¹⁵ C. Hood, G. Peters, « The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, 14(3), pp. 267-282.

¹⁶ J. L. Perry, « Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 10(2), pp. 471-488.

¹⁷ S. Horton, A. Hondeghem, « Public Service Motivation and Commitment », *Public Policy and Administration*, 2006, 21(1), pp.1-12.

II. La réforme « vue d'en bas » par les gestionnaires

On peut faire le constat du peu d'intérêt accordé au rôle des acteurs étatiques dans les travaux sur les politiques publiques alors qu'il est central d'avoir des gestionnaires capables de donner des avis pertinents aux élus et enclins à créer les conditions d'efficience des organisations publiques¹⁸. La contribution de la sociologie politique de l'action publique, abordant les institutions en tant que construits d'action sociale par le biais des acteurs concrets qui leur « donnent vie », se trouve justement dans la mise au jour du rôle des agents publics et des dynamiques administratives, considérant « ce que leurs identités individuelles et collectives doivent à leur origine sociale, leur formation, les effets de statuts (juridiques et sociaux), leur intégration aux cercles dirigeants, leur manière d'exercer leur(s) rôle(s)¹⁹ ». De plus, on reconnaît que, dans la modernité avancée, le changement social se perçoit au travers des processus d'individuation, des épreuves qui jalonnent les parcours et des biographies des individus²⁰.

Notre approche est interprétative et critique au sens de la triple herméneutique évoquée par Alvesson et Sköldberg²¹ soit : l'interprétation que construisent les individus de leur réalité et de leurs identités dans leurs contextes immédiats; la construction de connaissances sur cette réalité sociale à partir de la réflexion sur cette expérience; et l'interprétation critique des processus sociaux, des idéologies, des relations de pouvoir en jeu dans les dynamiques sociales analysées. Ainsi, l'entretien de recherche permet l'expression d'un récit qui n'a pas de lieu ni d'espace dans les débats sociaux entourant les réformes et la posture de recherche porte un engagement envers l'émancipation des sujets par rapport aux relations de pouvoir dans lesquels ils se trouvent et qui marquent même leur propre subjectivité. Dans cette rencontre entre chercheure et narrateur, conçue comme contexte relationnel dans lequel advient le récit, ce récit permet de part et d'autre une réflexivité nouvelle et suscite un dialogue autour de l'interprétation à donner à l'expérience pour en comprendre la genèse et la transformation. Ainsi, on peut dire que le sens est co-construit en tant que fruit de l'interaction. Enfin,

¹⁸ O'Toole, op.cit.

¹⁹ J.-M. Eymeri, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », Dans F. Dreyfus et J.-M. Eymeri, *Science politique de l'administration*, Editions Economica, 2006, p. 271.

²⁰ D. Martuccelli, « Les trois voies de l'individu sociologique », *EspacesTemps.net*, 2005, Textuel, 08.06.2005. <http://espacestemps.net/document1414.html>

²¹ M. Alvesson, K. Sköldberg, *Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research*, London, Sage Publications, 2000.

ce récit, en tant qu'activité narrative²², met en évidence la rencontre des identités construites dans le temps²³ et les discours actuels qui en appellent à de nouvelles expressions. Car les contextes organisationnels soumis aux réformes et les individus qui les vivent n'en sont pas que les reflets. Ils se les approprient, les médiatisent et les retraduisent, chacun à leur façon, et ainsi, plus qu'ils ne les subissent, en génèrent aussi des potentialités nouvelles d'adaptation. En tant qu'activité discursive, le récit de vie est du « social en train de se faire »²⁴. Ainsi, les mécanismes d'adhésion, de résistance, ou encore les sources nouvelles de création identitaire mobilisées par les gestionnaires pour composer avec ce contexte sont analysés.

Cette recherche a été conduite par le biais d'entretiens biographiques menés entre 2005 et 2008 auprès d'une vingtaine de gestionnaires intermédiaires et supérieurs de la fonction publique québécoise, sélectionnés pour leur appartenance à une variété d'organisations publiques (ministères et organismes) et avec un souci d'équilibre dans la représentation du genre. Une première moitié de répondants a été sollicitée à partir d'une liste des membres d'un réseau de gestionnaires publics, suite à une conférence donnée auprès d'eux sur le thème de réformes de l'État. Le deuxième groupe a été sollicité par la circulation d'une lettre invitant des volontaires parmi les participants à une formation au leadership donnée aux cadres supérieurs nouvellement promus. Chez ces derniers, leur participation à cette formation en faisait des sujets susceptibles d'être enthousiastes face aux nouveaux défis que leur apporteraient leur promotion récente et l'appel au leadership proposé par la formation²⁵. Lors de ces entretiens biographiques (nombre exact 19 répondants), je demandais d'abord, lors d'un premier entretien, à chaque répondant de me *raconter* (et non d'expliquer un concept) son parcours personnel et professionnel en sélectionnant ce qui lui apparaissait pertinent pour comprendre comment il en était venu à choisir une carrière dans la fonction publique, à cheminer jusqu'aux fonctions occupées aujourd'hui et à en comprendre le sens de son point de vue et en lien avec le contexte actuel. Ces premières entrevues ont eu une durée moyenne de 2 heures, avec une durée minimale de 1h30 jusqu'à plus de 3 heures. Ensuite, après une première analyse du contenu de l'entretien, un deuxième entretien

²² P. Ricoeur, *Temps et récit I*, Paris, Gallimard, 1983.

²³ A. Lainé, *Faire de sa vie une histoire. Théories et pratiques de l'histoire de vie en formation*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

²⁴ C. Delory-Momberger, *Les histoires de vie. De l'invention de soi au projet de formation*, Paris, Anthropos, 2004, p. 219.

²⁵ J. Newman, « Constructing Accountability : Network Governance and Managerial Agency », *Public Policy and Administration*, 2004, 19(4), pp. 17-33.

a eu lieu avec chacun, sauf pour 5 répondants en raison d'enjeux de disponibilités. Ce deuxième entretien, d'une durée moyenne d'environ 1h30, portait sur des éléments de précision, d'approfondissement et de discussion en rapport avec le premier entretien. Bien que les entretiens aient donné lieu à un riche matériel et à une diversité de perspectives de l'administration publique, l'étendue de l'étude a bien sûr aussi été circonscrite par des limites budgétaires dans le cadre de la subvention et l'étude ne vise pas la généralisation des résultats.

Tout en les situant dans le contexte de la réforme québécoise, nous allons maintenant présenter nos résultats de recherche en soulignant en quoi les rôles des gestionnaires se trouvent altérés par les injonctions d'être les porteurs (leaders) du changement auprès de leur personnel, d'être créatifs et de prendre des risques tout en étant sensibles aux volontés politiques et aux groupes sociaux concernés²⁶. Quels sont pour eux les nouveaux enjeux d'imputabilité et de légitimité ? Comment préservent-ils leur engagement et celui de leurs personnels envers l'action publique, comment vivent-ils les conflits de loyauté qui sont engendrés alors que la boucle démocratique qui sous-tend les équilibres entre ces loyautés est fragilisée ?

III. La modernisation de l'État québécois et l'expérience des gestionnaires

Au Québec, à peine plus de quarante ans après le début de la Révolution tranquille, dont la constitution d'un État moderne est l'un des héritages, les critiques de la lourdeur de l'État providence et des organisations publiques remettent en question le rôle et la taille de l'État²⁷. Bien que construite sur les bases de la *Loi sur l'administration publique* de 2000²⁸, la réingénierie de l'État lancée en 2003 par le gouvernement Charest – renommée modernisation par la suite²⁹ – est proposée comme une démarche

²⁶ C. Pollitt, *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press, 2003.

²⁷ C. Rouillard, E. Montpetit, I. Fortier, A.-G. Gagnon, *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

²⁸ Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique (projet de loi 82)*, Québec, 2000.

²⁹ C. Rouillard, I. Fortier, E. Montpetit, A.-G. Gagnon, *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2009.

architecturale³⁰ promettant des transformations aussi importantes pour la société québécoise. Radicale dans sa substitution du modèle du marché au modèle bureaucratique, en ligne droite avec les prémisses du NMP, la réforme semble pourtant vouloir préserver les valeurs du service public. Légitimée à partir de la crise budgétaire et des changements démographiques, le gouvernement présente le statu quo comme étant « irresponsable » et la réforme « inéluctable ». Le discours de réforme n'en n'est pas moins construit, pour reprendre les mots d'un gestionnaire, sur une « image chimérique de la fonction publique en tant que grosse machine inefficace », au détriment de la reconnaissance de l'héritage du passé et sa conception a été élaborée en dénigrant la contribution des membres internes.

« Les politiciens disent – On va réformer l'État ! Et avec qui ? À partir de leur cabinet directement avec les employés ? Voyons donc ! C'est par l'encadrement que ça va passer. Comment se fait-il qu'on ne comprenne pas ça ? Pourquoi ne pas chercher à dire à notre personnel – regardez, c'est vers ça qu'on veut s'en aller. Avez-vous des bonnes idées ? Moderniser, ça donne déjà l'impression qu'on est dans la dèche, qu'on est dans le passé ».

« Est-ce que le gouvernement est vraiment engagé par rapport à la mission qu'on nous demande de remplir ? Là je pense que le gouvernement va devoir expliquer mieux en quoi il a toujours besoin de s'appuyer sur son personnel pour pouvoir remplir son mandat et préserver la mobilisation. Parce qu'à partir du moment où on donne le signal que l'on doit réduire, on donne le signal qu'on est limités ».

IV. Relation politico-administrative

La transformation de la relation entre le politique et l'administratif, brisant le pacte de confiance par la contractualisation des rapports, crée une brèche dans la boucle démocratique. Ouvrant la porte aux jeux de blâme sous-jacents à la séparation fictive entre la responsabilité administrative et la responsabilité politique, les tenants du NMP occultent d'une part le fait que les gestionnaires se trouvent à prendre des décisions de nature politique et collective sous le couvert de décisions prétendues purement administratives.

« Est-ce qu'on doit nous-mêmes faire évoluer notre mission ? Parce que toute mission du ministère, c'est une loi. Alors les changements législatifs,

³⁰ Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État : Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Conseil du trésor, 2004.

c'est plus long mais ça permet de faire des débats justement. Qu'est-ce que la société québécoise veut ? »

« Peut-être qu'il faudrait se poser des questions sur ce qu'on ne devrait plus faire ... Est-ce que c'est moi qui prends la décision ou c'est le ministère qui prend la décision ? Si je les prends les décisions, je vais faire mon propre arbitrage, mais il va falloir que quelqu'un fasse des arbitrages. Si la direction ne le fait pas, c'est les employés qui vont le faire. Donc on fait face à ce dilemme là un moment donné ».

D'autre part, il en résulte aussi, paradoxalement, une politisation accrue des hauts fonctionnaires et donc une diminution concomitante de l'indépendance de l'administration publique.

« J'appelle ça le souffle politique, avoir l'attaché politique au dessus de notre épaule qui voudrait bien qu'on fasse ça alors que nous, on est convaincus que c'est pas ça qu'il faut faire ».

« La gestion a changé, alors que l'administratif et le politique étaient plus étanches, il y avait une démarcation claire, depuis le début des années 2000, cette démarcation-là est plus poreuse, ça descend direct, le cabinet m'appelle quasiment tous les jours, on ne voyait pas ça avant. C'est devenu plus compliqué ».

« Maintenant, le contact avec le politique, même dans des gestes très très quotidiens, il y a une plus grande perméabilité. Le politique a toujours été présent, mais je sentais quand même qu'il y avait une frontière, une différence dans les rôles de l'un par rapport à l'autre. Et j'aurais tendance à dire qu'aujourd'hui cette frontière-là s'est amincie ».

V. Le paradoxe de l'imputabilité

L'une des prémisses fondamentale à la base de cette reconfiguration architecturale est l'idée enthousiaste de « progrès » motivant la séparation entre d'une part, les services dits « opérationnels », dont on veut systématiser le fractionnement en agences jouissant d'une « autonomie » accrue en contrepartie d'une reddition de comptes rigoureuse, et d'autre part, la dimension stratégique et le développement des politiques publiques que l'on laisse aux ministères. Pourtant, un regard d'ensemble sur l'architecture proposée amène à constater une centralisation administrative à la faveur du Conseil du trésor, appuyée de surcroît par trois nouvelles agences centrales

qui empiéteront directement sur les activités stratégiques et opérationnelles des ministères. Alors que l'on vise à faire des économies d'échelle, on retire néanmoins la marge de manœuvre aux gestionnaires dans la gestion de leurs activités. L'accroissement de l'autonomie des gestionnaires et l'augmentation du contrôle et de leur imputabilité étant un jeu à somme nulle, ceux-ci ont le mandat de « faire plus avec moins » et d'être imputables de réaliser des résultats pour lesquels ils n'ont pas le contrôle sur les ressources.

« On est une agence, avec toutes les obligations de l'agence, mais quand vient le temps de négocier des assouplissements administratifs d'agence, ça ne marche jamais. Sur la transformation, ce qui est gagné, c'est peut-être l'apparence publique. (...) L'exemple de l'augmentation de résultats, je ne l'ai pas négocié. Si je le négociais, cela prendrait une autre forme – tu veux 25% de plus, voici dans quelles conditions d'exercice je peux le réaliser. Ça, c'est une impartition – ça de l'imputabilité. Mais de recevoir un tel message : « voici tes attentes, voici les résultats que je veux que tu atteignes, mais je te coupe tes ressources », ce n'est pas de l'imputabilité ça, c'est de la gérance ».

Dans l'ensemble, le devis proposé est essentiellement basé sur un exercice budgétaire centralisateur qui conduit à un affaiblissement des capacités stratégiques des ministères, tout autant qu'il trahit la faible confiance du gouvernement envers les compétences des fonctionnaires, tant du point de vue de leur expertise sectorielle que de leurs capacités de gérer adéquatement leurs propres activités. La réduction systématique de la taille de l'Etat par l'imposition d'une coupure paramétrique de un poste sur deux départs à la retraite, confirme la volonté gouvernementale de diminuer la taille de l'Etat tout en favorisant les modes alternatifs de prestation de service. Cette mesure, les gestionnaires la vivent comme un couperet qui tombe au hasard et qui les prive de l'intelligence de leur fonction managériale à déterminer par un exercice d'examen minutieux là où ils pourraient faire le compromis d'une économie de ressources.

« Il y a l'obsession de la compression paramétrique – je peux comprendre, ayant moi-même ce souci de rentabilité du privé. Mais les signaux qu'on donne à des équipes qui sont dévouées par rapport à des mandats, lorsqu'il y a des mises à la retraite, on en remplace un sur deux ! Quand, dans une équipe de travail, on se retrouve par malheur avec quatre mises à la retraite sur dix personnes, et puis on n'en remplace pas deux parce que c'est la règle, c'est difficile à expliquer, comment continuer à mobiliser des équipes dans ce contexte. Non, en termes de gestion, c'est vraiment très difficile. Ça

dévalorise énormément l'expertise de ceux qui partent et en plus, le syndrome de survivant, ça c'est ce qu'on vit actuellement ».

La systématisation de ces pratiques soit dans les agences ou par le biais de la sous-traitance et des partenariats public-privé, soulève des conflits de loyauté et d'engagement envers l'intérêt général ou envers la clientèle et les partenaires, et enfin exigent de nouvelles formes d'imputabilité dans le contexte de marge de manœuvre accrue.

« Le gestionnaire, son imputabilité, elle va être fonction de ça. On ne pourra pas lui dire qu'il n'a pas fait ce qu'il devait faire. Il va pouvoir répondre – quand vous m'avez passé la commande, j'avais une équipe de 10 et puis je n'ai plus que 5 personnes ! Ça se négocie ça je pense, parce que ce n'est pas vrai qu'une fonction publique diminuée va être capable de livrer autant avec une qualité équivalente. Donc il va falloir qu'il [le politique] se dise – Qu'est-ce que je veux vraiment ! »

VI. L'invasion des modes de gestion du privé et l'identité du service public

Dans l'ensemble, la « nouvelle » politique de gestion de la performance est le fruit d'un long et persistant mouvement de remise en cause de l'administration publique et de la valorisation concomitante de la gestion privée. Les réorganisations constantes « usent » à la fois l'énergie organisationnelle, détournée de l'accomplissement de sa mission, et le moral des troupes alors que les gens ont « l'impression de recommencer quasiment à zéro chaque fois ». Le manque de continuité est vécu comme une sorte de trahison des efforts déjà accomplis. Les prémisses de la contractualisation misent sur la compétition et l'appât du gain comme facteur de motivation, la modification aux modes d'accès et d'avancement en carrière; le statut des emplois et le recours aux emplois contractuels; la mobilité et les contacts intensifiés entre les employés des secteurs public et privé. Tout cela est au cœur de la question de l'identité.

« Le discours dominant, c'est le discours de l'efficacité. Donc on a importé un discours très entreprise privée, on parle service aux 'clients', de livrables. Depuis 15 ans on a vécu avec un vocabulaire qui ne nous appartenait pas – on a occulté ce qui nous distinguait, ce qui nous appartenait en propre, comme administrateurs publics. Il me semble qu'il y a une histoire à faire avec ça – on a eu une heure de gloire au début des années soixante, et puis

après une longue traversée du désert. Et on a pas encore vraiment repris en main notre propre identité ».

Ils sont plusieurs à exprimer la nécessité de tracer des lignes de démarcations et des limites. La très grande majorité est consciente qu'on a atteint la limite de 'faire plus avec moins' et que de nouveaux arbitrages doivent être faits en termes de service. Dans les secteurs à contenu (ex. environnement, éducation, culture, transports), la question des partenariats, la tension entre décentralisation et centralisation, dévolution et perte d'expertise sont au cœur des enjeux de réforme. Dans les services plus opérationnels (ex. revenu, régie des rentes, solidarité sociale), ce sont les enjeux d'automatisation des services qui sont omniprésents, renversant les rapports de pouvoir stratégiques entre la finalité des politiques publiques développées et les moyens dont on dispose pour les mettre en œuvre, lesquels dictent de plus en plus la teneur même des programmes. Dans le passage du contact humain à celui de l'interface informatique et technique, c'est l'accompagnement du fonctionnaire auprès du citoyen qui disparaît subtilement.

« Peut-être que c'est nous, comme fonctionnaires, qui voyons d'autres missions qu'on devrait se donner, des missions d'accompagnement, de faire éclore la citoyenneté, mais on ne fait plus ça qu'à la marge, sans moyens ».

VII. Les impacts sur le personnel et les stratégies d'adaptation

Tous les gestionnaires rencontrés se sont montré concernés par les enjeux d'attrition du personnel et les échos de démobilisation que cela peut créer dans leurs unités. Ils cherchent tous des façons de maintenir un climat de travail serein en dépit des messages contradictoires que leur envoie la réforme en ce qui a trait à la valorisation du service public et du personnel. Ils développent pour eux-mêmes et pour leur personnel des stratégies de survie pour préserver l'engagement envers le travail de service public tout en protégeant la santé physique et psychologique, deux pôles qui, passé un certain seuil, sont mis sous forte tension.

« Donc, j'ai bâti toute ma stratégie de l'année sur le lâcher prise. Pourquoi il faut atteindre tel niveau de résultats ? Ce n'est pas ça la question, même si tu haïs cela. Pis cela a un certain sens, en tout cas ça enlève de la pression je pense aux gens, parce que de toutes façons, qu'on le questionne ou pas, on n'a pas d'influence là-dessus. Ce qui va arriver doit nous arriver, mais on va faire du mieux qu'on peut avec ce qui va arriver. Sinon, on se met en mode

résistance, on se met en mode maladie, ce n'est pas compliqué, c'est juste une question de temps ».

À différents moments de l'entretien, ils ont tous manifesté du découragement, de la désillusion, parfois même de la colère, mais chaque fois, ils tentent de se convaincre eux-mêmes de la pertinence des raisons derrière les décisions, serait-ce en termes de rationalité politique qui échappe pourtant à leur rationalité professionnelle ou managériale. Parmi ces stratégies, celle qui ressort le plus consiste à savoir accepter les réformes administratives avec la même sereine distance qu'ils ont toujours su démontrer lorsqu'il s'agit d'une orientation de politique publique choisie par le gouvernement du jour. Comme le dit si bien l'une d'entre eux : « Le travail d'un gestionnaire, c'est de donner du sens à l'action ». Ainsi, ne participent-ils pas à la construction de l'éthos de service public, en puisant à ses logiques pour créer du sens, alors même que les réformes tendent à le déconstruire ?

« On a une obligation comme fonctionnaire, à partir du moment où la décision est prise, de la faire nôtre, de faire en sorte qu'elle soit mise en œuvre. Donc, quand il y a des compressions, dans la mesure du possible, c'est de rendre la décision raisonnable, de la faire comprendre. C'est assez difficile, mais il y a moyen de donner un suivi à une décision avec, je dirais, presque une certaine froideur même si elle nous heurte, par obligation d'impartialité et d'allégeance. Ce qui n'empêche pas les tiraillements intérieurs qui nous habitent. Pour moi, c'est ça qui fait la noblesse de l'administration publique. On a d'entrée de jeu une responsabilité, de bien comprendre l'ensemble des dimensions d'un problème et d'en faire une analyse la plus éclairée possible, en fonction d'un certain nombre de contraintes. Donc prenant ça en considération, de dire – voici les recommandations qu'on vous adresse. D'éclairer le mieux possible, non pas en fonction de ses propres valeurs mais en fonction du contexte, l'intérêt du citoyen, le service public, l'utilisation efficace des ressources. Et quand on monte une recommandation, elle tient compte de ça et je peux y adhérer personnellement, on y croit – mais en même temps, on va donner des alternatives. Et là le véritable rôle de conseiller c'est ça. Et le ministre, sa responsabilité, c'est de dire : pour telle et telle raison, c'est dans cette voie là que je m'en vais. Et moi je trouve qu'il a quelque chose de très noble là-dedans, si on comprend bien, c'est parfois très frustrant parce que y a pas juste de la rationalité dans une administration publique, ce serait trop simple. Il n'y a pas juste de la rationalité dans la vie non plus ... Ils ont un certain nombre de paramètres de société, des choix de société qui ont été faits au

Québec, des acquis. Ils peuvent essayer de passer à côté mais leur responsabilité fondamentale, c'est d'aller dans ce sens-là. Sauf exceptions, grosso modo, on a une administration publique respectable, je ne dis pas idéale mais qui, je pense dans l'ensemble, se comporte relativement bien ».

VIII. Conclusion : une véritable autonomie mais pas de politique

À la lumière de cette recherche, on constate que les gestionnaires sont très conscients des paradoxes qui leur sont posés par la réforme. Prêts à assumer une véritable imputabilité, ils revendiquent la prise en compte de leur intelligence dans l'action, une véritable autonomie dans la gestion de leurs ressources s'ils doivent assumer la responsabilité à l'égard des résultats. Mais de cette imputabilité, ils repoussent sans équivoque le rôle politique dans son propre camp, ne s'estimant pas légitimés, malgré les idées très claires voire éclairées qu'ils en ont, à faire eux-mêmes les arbitrages qu'impliquent la modification des niveaux de service et des orientations stratégiques en termes de politiques publiques.

S'ils se montrent ainsi disposés et conciliants à jouer le double rôle de conseiller et de gestionnaire, les gestionnaires sont préoccupés par le fait qu'un seuil est en voie d'être atteint ou même dépassé par les restrictions budgétaires et les coupures de personnel en deçà de quoi la qualité des services et le rôle de l'administration publique auprès des citoyens sont substantiellement diminués et altérés. Et s'ils se sentent responsable d'exprimer cette limite et de développer des stratégies d'adaptation, c'est pour tenter de préserver leur personnel des impacts négatifs, alors que ceux-ci ont à cœur leur rôle dans l'accomplissement de la mission publique qui leur est dévolue.

Ainsi confirment-ils leur sensibilité à l'idée, quelque peu oubliée par les temps qui courent, que les organisations publiques ne sont pas que des fournisseurs de services, mais le lieu de la concrétisation d'un type de relations sociales qu'une société souhaite se donner³¹. La présente recherche invite donc à effectuer un retour critique sur les réformes en proposant que l'ethos du service public, celui-là même qui est menacé par l'introduction des logiques de marché, serve à maintenir la cohérence malgré les contradictions et contribue à la mise en œuvre des changements en dépit de

³¹ P. Hoggett, « Service to the public: The containment of ethical and moral conflicts by public bureaucracies », In Paul Du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, p.185, 2005.

leur potentiel démobilisant et de leur remise en cause du rôle de l'État dans la société. Les gestionnaires n'en rappellent pas moins les exigences imparties au politique dans un gouvernement responsable au sein d'un système démocratique ainsi que la place centrale de la confiance qu'inspirent et expirent les institutions publiques, tel un poumon social, entre ses acteurs et dans la société.

L'AUTONOMIE POLYNESIENNE VUE DE L'ADMINISTRATION

Sémir AL WARDI ¹

Résumé

La Polynésie française, collectivité de l'outre-mer français, a connu d'importantes réformes de l'administration. En effet, cette collectivité territoriale particulière a obtenu plusieurs statuts d'autonomie organisant un partage exceptionnel des compétences entre l'Etat et le pouvoir local. Avec les statuts d'autonomie de 1957, 1977, 1984, 1996 et 2004, les Polynésiens ont dû s'habituer aux nouvelles règles et symboles politiques. La construction d'un pouvoir passe, en effet, par la mise en place d'institutions se rapprochant de celles d'un Etat et parallèlement, de symboles politiques propres. C'est donc une administration jeune qui est à la recherche d'un équilibre entre le politique et l'administratif. Il est certain que les hommes politiques polynésiens ont été surtout absorbés par les revendications statutaires, par la nécessité d'obtenir de plus en plus de compétences, pour exister, pour être Soi, pour s'affirmer Autre, que des conséquences sur la réalité du terrain. C'est à cette réalité que l'administration est confrontée tous les jours dans ses relations avec les usagers. Le manque de moyens humains, techniques ou même normatifs est souvent mal vécu par des agents qui souhaitent un pouvoir politique doté d'une plus grande culture administrative.

La Polynésie française, située dans le Pacifique Sud, a été un protectorat français en 1842, une colonie en 1880, un territoire d'outre-mer en 1945 puis une collectivité d'outre-mer en 2003. Ce bref rappel historique est indispensable pour comprendre la particularité de la Polynésie dans le cadre de la République française : c'est une des rares collectivités territoriales de la République qui peut obtenir son émancipation. En effet, les anciennes colonies peuvent accéder à l'indépendance en utilisant l'article 53 de la

¹ S. AL WARDI, Docteur en science politique et maître de conférences en science politique à l'Université de la Polynésie française. semiralwardi@yahoo.fr

Constitution, à l'instar du territoire des Afars et des Issas (Favoreu, 1976 ou Lampué, 1984). Dans sa décision du 30 décembre 1975 relative à l'affaire des Comores, le Conseil constitutionnel précise que les dispositions de l'article 53 « *doivent être interprétées comme étant applicables non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché* » (Dubourg-Lavroff, Pantélis, 1994). Ajoutant que « *le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, déclare que la République française n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'un peuple* ». Au sujet de ce préambule, le Conseil constitutionnel confirme quelques années plus tard que les « *principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté* » sont « *spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer* »². Autrement dit, les anciennes colonies bénéficient de la possibilité de s'émanciper et cela a des conséquences sur leur rapport à l'Autre. Le rapport colonial, pour reprendre Michel Giraud, est alors « *fondateur de toute chose* » (Giraud, 2005).

La République ne peut donc déclarer unilatéralement une collectivité d'outre-mer indépendante. Elle a le pouvoir de décider et d'organiser un référendum et même de choisir sa lecture du référendum (archipel par archipel ou lecture globale des résultats), mais seule la population concernée peut consentir ou non à quitter la République. L'exemple de Mayotte a bien montré que si l'Etat désire se désengager et que la population le refuse, le territoire reste français. En revanche, si la population, suite à une élection locale, souhaite son émancipation, il semble bien que la France ne s'y opposerait pas mais serait tenue de suivre les étapes de la doctrine Capitant : un haut-fonctionnaire de l'Etat n'annonce-t-il pas, après les résultats des élections territoriales de 1996 en Polynésie et la montée des indépendantistes en Polynésie française, que « *lorsque la tendance indépendantiste sera majoritaire, la France y fera droit* » ?

La vie politique est alors hantée par ce rapport à la France au détriment d'autres considérations comme le développement économique et social. Cette « obsession » de la France n'est pas propre à la seule Polynésie française mais à tout l'outre-mer. Justin Daniel écrit à ce propos : « *Au-delà de leur intégration selon des modalités variables au sein de la République*

² Décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987, Conseil constitutionnel, Recueil des décisions, 1987, p. 36.

française, qu'il s'agisse des départements d'outre-mer ou DOM (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion), des collectivités d'outre-mer ou COM, ou encore la Nouvelle-Calédonie ..., les clivages politiques naissent, se font et se défont dans les territoires ultramarins autour des questions institutionnelles ou statutaires, et plus largement du lien les rattachant à la métropole » (Daniel, 2005). Directement ou non, c'est la question de la France qui domine les débats politiques en Polynésie. En effet, le clivage gauche – droite n'existe pas où domine seul le clivage autonomiste-indépendantiste. D'abord, essentiellement structuré autour des partisans de l'administration directe de la France et des autonomistes, qualifiés souvent d'ailleurs d'indépendantistes, ce clivage devient, dans les années quatre-vingts, celui des autonomistes et des indépendantistes. C'est ce dernier clivage qui structure la représentation de l'univers politique en Polynésie française. Ainsi, contrairement aux élus des autres collectivités territoriales de la République, les élus polynésiens ne s'inspirent pas des enjeux politiques nationaux mais évidemment du « *développement de la Polynésie française, de la seule politique locale vécue comme nationale* » (Al Wardi, 1998).

Si on peut devenir indépendant, se séparer de la République, on ne peut avoir les mêmes relations qu'entretiennent les autres collectivités territoriales avec elle. La surenchère statutaire, qui n'a jamais connu de repos depuis que les Polynésiens participent véritablement à la vie politique, c'est-à-dire depuis 1945, participe à ces tensions car les revendications autonomistes heurtaient la culture politique républicaine. Véritable laboratoire constitutionnel, la Polynésie française connut donc des crises sérieuses entre Etat et pouvoir local. En effet, les compétences de l'un sont toujours mal vécues par l'autre. On rencontre cet antagonisme entre les deux pouvoirs dans toute l'histoire des relations franco-polynésiennes. En effet, dans les statuts, les compétences ne sont pas toujours clairement définies, et autant l'Etat peut trouver difficilement ses marques, à cause d'un statut qui « *comporte bien des imperfections* »³, les fonctionnaires de l'Etat n'étant non plus formés à ce type de rapport Etat- pouvoir local, autant la Polynésie commet souvent des « erreurs », ou plutôt, interprète abusivement le statut. Les textes sont alors décortiqués, chacun assurant que son interprétation est la seule acceptable.

³ Déclaration du ministre des départements et territoires d'outre-mer lors de la séance du 17 décembre 1994 à l'Assemblée Nationale, Compte rendu analytique, p. 5.

La Polynésie française a connu plusieurs statuts d'autonomie : en 1957, vite repris en 1958, en 1977 avec « l'autonomie de gestion », en 1984 avec « l'autonomie interne », en 1996 avec l'autonomie et 2004. Les hommes politiques réclamaient de plus en plus de compétences et souvent l'obtenaient : l'essentiel était d'accroître les pouvoirs locaux, « *l'intendance suivra* ». Mais justement, comment l'administration a-t-elle vécu, et vit toujours, l'autonomie ? Outre l'étude des différents rapports portant sur l'administration, une enquête effectuée directement auprès des chefs de services ou des directeurs d'établissement publics a été nécessaire.

I. L'autonomie dans la République

En droit international public, « autonomie interne » signifie « *statut juridique de certaines collectivités non souveraines, au regard du Droit international, et dont les relations internationales sont assumées par un Etat souverain, mais qui n'en retiennent pas moins compétence à l'effet de librement déterminer les règles régissant l'organisation et le fonctionnement de leurs pouvoirs publics ainsi que les modalités de leur action sur le plan interne.* » (Cornu, 1987). Or, dans un Etat unitaire comme la France, la collectivité en question ne peut s'auto-organiser. En fait, la difficulté de définir ce concept tient à « *cette ambiguïté ... inhérente au principe même d'autonomie* » (Cadoux, 1990). Charles Cadoux donne alors comme définition: « *Situé donc en deçà de la souveraineté le statut d'autonomie apparaît comme la forme la plus extrême de la décentralisation politique, dans la mesure où il s'agit d'une autonomie effective. En pratique le statut d'autonomie se situe « quelque part » entre le fédéralisme et la décentralisation puisqu'il évoque l'idée de liberté d'administration voire de gouvernement mais toujours sous un certain contrôle du pouvoir central* ». Il ajoute que « *on ne peut aller au delà de cette approximation* » parce qu'il « *n'y a pas « un » degré précis de liberté politique caractérisant une fois pour toutes le concept d'autonomie mais des « seuils » possibles de plus ou moins grande ... autonomie* ». Le statut procède d'une double inspiration⁴: des principes de la décentralisation métropolitaine et de l'idée d'autonomie interne. Les principes de la décentralisation sont analogues à ceux de la loi du 2 mars 1982 : l'exécutif de la collectivité territoriale est transféré à un président élu, les tutelles administratives, financières et techniques sont supprimées, le contrôle *a priori* est remplacé par un contrôle *a posteriori* assuré par le représentant de

⁴ Ces termes de « double inspiration » sont évoqués par la commission des lois dans le rapport n° 2082, Assemblée Nationale, p. 20.

l'Etat, qui peut déposer un déferé auprès du tribunal administratif. Les actes des institutions territoriales sont, en effet, immédiatement exécutoires.

L'idée de décentralisation implique le principe de gestion des affaires locales par les élus polynésiens. L'aspect « autonomie » est lui symbolisé par la nature des institutions territoriales qui se rapprochent singulièrement des organes d'un Etat. Il serait difficile d'en faire plus sans se heurter à « l'indivisibilité » du territoire, reconnue par la Constitution de 1958, contraire au fédéralisme.

Pour les élus du territoire, la référence aux lois de décentralisation n'est pas fondée. Ils reconnaissent que *« le statut de ce dernier s'est certes inspiré du courant décentralisateur, mais est allé bien au delà tant dans l'organisation que dans les compétences reconnues aux autorités locales. Interpréter le statut au travers du prisme réducteur des concepts de la décentralisation hexagonale revient progressivement à vider de toute substance la notion centrale d'autonomie interne proclamée à l'article premier du statut. L'autonomie interne, dont la théorie générale reste à bâtir, notamment par la jurisprudence, se situe naturellement en deçà de l'indépendance mais bien au delà de la décentralisation »*⁵.

L'autonomie permet, à la fois, de disposer des avantages d'un Etat et de prendre localement les décisions les plus conformes aux aspirations des populations et aux nécessités de la collectivité territoriale. Avec les différents statuts d'autonomie, les Polynésiens ont dû s'habituer aux nouvelles règles et symboles. La construction d'un pouvoir passe, en effet, par la mise en place d'institutions se rapprochant de celles d'un Etat et parallèlement, de symboles politiques propres.

Mais, en raison notamment de son éloignement, des ethnies qui la composent, de sa culture propre, de sa réglementation différente de la métropole, de son ancien statut de colonie, la Polynésie, comme pour les autres collectivités d'outre-mer, n'est pas et ne se veut pas être une collectivité territoriale comme les autres. D'ailleurs, Gaston Flosse ne disait-

⁵ Ce passage est tiré du mémoire en défense du territoire, n° 1200/PR, du 9 février 1993, TA du 8 juin 1993, Etat c/territoire de la Polynésie française. Une évolution est donc perceptible car ce même parti, le Tahoeraa et Gaston Flosse utilisaient, en 1982, indifféremment les termes de décentralisation et d'autonomie (par exemple *La Dépêche* du 14 mai 1982 ou du 21 mai 1982.). C'était, il est vrai, juste avant que ce parti ne remporte les élections territoriales.

il pas, lors des discussions au Parlement sur le futur statut de 2004, « nous avions depuis toujours demandé que la Polynésie française soit considérée comme une collectivité particulière de la République »⁶. Son assemblée peut, par exemple, adopter des « lois du pays » qui relèvent en principe de la loi et les lois métropolitaines ne s'appliquent généralement pas en Polynésie française en vertu de la spécialité législative. Du point de vue polynésien, affirmer qu'elle n'est pas une collectivité territoriale comme une autre est déjà employer une grille d'analyse *popaa*⁷ : elle ne peut l'être par la seule volonté des élus polynésiens. Et en même temps, ce sont eux qui souhaitent la présence française : Gaston Flosse ne déclare-t-il pas à l'assemblée territoriale, « nous sommes libres de choisir le partenaire que nous voulons. Nous avons choisi la France »⁸. Ce qui signifie que c'est un choix local ! Il ajoute « on ne peut s'abstenir : ou bien on est pour l'autonomie interne, ou bien on est pour l'indépendance, ou bien pour la départementalisation ». Il y a là une différence fondamentale avec la décentralisation en métropole.

II. Une nouvelle administration

Avec l'autonomie se développe une administration territoriale. Certes, plusieurs services existaient déjà, mais les différents gouvernements autonomes en créent de nouveaux ou réforment les services existants. Il y a 58 services qui comprennent 5843 agents en 2007 dont notamment 3661 agents ayant le statut de droit public, 1431 agents relevant du droit privé, 93 fonctionnaires d'Etat détachés dans l'administration polynésienne. C'est à partir de 1984 que l'administration passe à la Polynésie française. Les services qui existaient déjà dépendaient de l'administration centrale. Le président du gouvernement de la Polynésie française devient alors chef de l'administration et chaque ministre est responsable de ses services. Les chefs de service dépendent donc directement des ministres. Pour les agents de l'administration, la rupture vient essentiellement du fait qu'il n'y a plus d'administration centrale. Sur le moment, note par exemple un chef de service, « personne ne s'en rend compte ». En septembre 1999, la déconcentration administrative mise en place permet de réaliser que la Polynésie était restée dans une organisation particulière : ce qui fait office d'administration centrale, c'est-à-dire définir des programmes dans le cadre

⁶ *Te Fenua*, journal d'information du gouvernement de la Polynésie française, n°62 du 24 décembre 2003.

⁷ Signifie « torse brûlé », c'est-à-dire toutes personnes en dehors du triangle polynésien. Dans ce cas, il s'agit de métropolitain.

⁸ P.V. de l'assemblée territoriale du 12 avril 1984.

des axes politiques voulus, décliner des politiques publiques, s'assurer des dispositifs à déployer et mettre en place une évaluation, se fait aux cabinets des ministères voire directement au cabinet du président. C'est le propre de la décentralisation mais cela déconcerte les agents de la fonction publique. Paradoxalement, un chef de service note que si un ministère demande à un service de faire des propositions de politiques publiques, *« ils préfèrent attendre que les ministères leur disent ce qu'il faut faire et se considèrent comme le chef des exécutants, le chef de chantier »*. Il ajoute qu'il *« n'y a pas d'administration centrale qui poursuit et approfondit les dossiers et chaque service pense que de toute façon, tout vient du politique »*. L'absence d'administration centrale paralyse les initiatives or ce sont les services qui disposent de l'expertise. Mais cette expertise est aussi, selon les agents, peu utilisée par le gouvernement. Il y a un malentendu entre les hommes politiques et l'administration territoriale.

Un chef de service note aussi que *« la création de plusieurs services s'est faite en découpant certains services existants pour plus d'efficacité et pour, parfois, distribuer des postes ... »*. Parce que, comme pour le reste de l'outre-mer, la fonction publique peut servir de remède aux problèmes d'emploi ou de ressource au clientélisme. Les hommes politiques tentent, le plus souvent, de faire entrer des *fetii*⁹ ou des obligés dans l'administration : il suffit de les placer dans des listes d'aptitude pour la catégorie D. Cette dernière catégorie représente 2164 personnes contre 1164 pour la catégorie C, 1168 pour la catégorie B et 691 pour la catégorie A. Si une personne a des diplômes qui lui permettraient de présenter des concours de catégorie B ou C, note un agent administratif, le ministre en question s'empresse de dire : *« vous vous rendez compte, elle fait du travail de catégorie B ou C, il faut donc lui donner une indemnité compensatrice »*. La personne obtient ces indemnités et, ajoute le chef de service, *« on tombe dans un engrenage de plus en plus pervers où tout principe de la fonction publique est mis à mal »*. Avec regrets, cette personne ajoute aussi : *« lorsqu'un père part à la retraite, il propose à l'administration de prendre son fils et certains chefs de service se prêtent au jeu »*.

⁹ Fetii : famille au sens élargi en tahitien.

III. Les cabinets ministériels comme administration centrale ?

III.1. Les cabinets

A l'instar de tout gouvernement, les ministres disposent d'un cabinet. La délibération du 10 janvier 1985 laissait au conseil des ministres le soin de prendre des arrêtés pour déterminer le régime général des membres des cabinets y compris les rémunérations. En fait, chaque ministre pouvait choisir les membres de son cabinet. A partir de la délibération du 24 août 1995, c'est le président qui recrute ou révoque non seulement les membres de son cabinet mais aussi ceux des cabinets de tous les ministres¹⁰. Même la rémunération des membres des cabinets se négocie entre l'intéressé et le président. Le contrôle de tout ce personnel et surtout des directeurs de cabinet est exercé par le seul président. Cela rappelle le « *monopole souvent obsessionnel* » d'attribution des emplois y compris « *à des niveaux relativement subalternes* » des dirigeants de certains Etats du Tiers-Monde (Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, 1999). On peut trouver aussi à la présidence des effectifs pléthoriques puisqu'il n'y a pas de seuil maximum de collaborateurs comme en métropole.

Le rapport sur la présidence et les services rattachés de la Chambre territoriale des Comptes dénombre en janvier 2004, 1394 personnes à la présidence dont 626 agents de cabinet et 768 agents des services rattachés¹¹. Le seul cabinet du président représente 12% du total des agents rémunérés par la Polynésie française et 10.5% de la masse salariale totale. Ce taux s'élève à 27% si l'on compte le GIP, groupement d'hommes qui ne dépend que du seul président. Cette inflation ne se retrouve pas dans les ministères où l'on compte au total 170 agents. De plus, pour éviter tout contrôle, la majorité des contrats sont ceux de droit privé. A partir de 1996, la progression annuelle du coût du cabinet de la présidence est de 20%, le nombre de membres passant de 127 en 1994 à 626 en 2003.

¹⁰ Délibération n° 95-129/AT du 24 août 1995 portant création de cabinets auprès du Président et des membres du gouvernement et fixant les conditions de recrutement, de rémunération et le régime indemnitaire des membres de cabinet. J.O.P.F. du 7 septembre 1995, p 1833.

¹¹ Rapport de la Chambre Territoriale des Comptes sur la présidence et services rattachés (exercices 1991 et suivants), 10 novembre 2005 : Une administration parallèle.

Mais Gaston Flosse, le président de la Polynésie de 1982 à 2004 (avec une parenthèse entre 1987 et 1991), ne fait que suivre son mentor le Président de la République : en effet, Jacques Chirac a augmenté les dépenses de l'Elysée de 798% en dix ans, ce dont la Cour des Comptes, présidée par Philippe Séguin, s'était émue dès 2000 (Dosière, 2007)¹².

Là aussi, les choix des membres du cabinet présidentiel ne sont pas toujours ceux de la compétence. Parmi les membres de cabinet de la présidence, on trouve de tout : de véritables membres de cabinet, mais aussi une journaliste, des maires, un entrepreneur, des hommes d'église, des chauffeurs, des jardiniers ...¹³. L'avantage est de pouvoir les recruter sans concours et sans rendre de comptes. De plus, étant dans une situation précaire, les bénéficiaires sont forcément serviles. Une éditorialiste du journal local « La Dépêche », percevait à partir de mars 1992 (à juin 2004) une rémunération assez forte pour une mission de conseiller en communication. La chambre remarque aussi, dans un paragraphe intitulé « *Des missions au cas par cas* », que « *certain agents de cabinet ne sont pas rattachés à un service et ne figurent dans aucun document interne du cabinet (même pas sur l'organigramme téléphonique). L'examen de la situation de ces agents révèle des missions aux contours diffus* ». On retrouve même un chef d'entreprise partie prenante dans un conflit social affectant les transports en commun ayant abouti à la paralysie de la ville de Papeete en janvier 2002 : « *il a été recruté le 12 février 2002 au cabinet de la présidence en qualité de chargé de mission avec une rémunération mensuelle de 660 000 F CFP brut* ». Trouver dans un cabinet présidentiel autant de personnes qui tiennent aussi un rôle important dans la société incite à penser que ces comportements participent de la dégradation générale.

Plusieurs maires ont également bénéficié d'un emploi de cabinet. La Chambre territoriale des Comptes précise encore que s'ils avaient pour mission de « *relayer les actions du gouvernement dans les domaines économique, social et culturel* » dans leur commune, « *il était impossible au citoyen de la commune de savoir que le maire était un salarié du cabinet de*

¹² Le député René Dosière a enquêté sur le budget de la Présidence de la République qui a littéralement explosé à partir de 1995.

¹³ Le rapport précise : « *D'autres contrats de cabinet correspondent plutôt à des emplois sociaux dès lors que les agents déclarent eux mêmes dans les procès-verbaux dressés par la police judiciaire, soit qu'ils poursuivent leur ministère de pasteur (pour un agent) soit qu'ils ne peuvent définir avec précision leurs fonctions* ».

la présidence et de distinguer ses fonctions de salarié de celles de premier magistrat de la commune ». Autre exemple, la mise à la disposition d'agents auprès des communes. La Chambre, dans sa note de synthèse, précise que ces mises à disposition auprès de certaines communes sont de véritables subventions de fonctionnement : *« la procédure permettait d'échapper aux règles prévues pour l'attribution des subventions et renforçait les relations bilatérales intuitu personae »*. Le rapport de clientèle était établi et le maire redevable au président. On peut ajouter à la liste précédente les agents de cabinet mis à la disposition auprès de personnes morales (associations, fédérations sportives, instituts de formation proche d'un mouvement religieux ...). Ou les subventions aux associations sportives et aux églises, qui permettent au gouvernement d'activer des réseaux de clientèle.

III.2. L'administration et les cabinets

Pour les chefs de service, il n'y a chez les hommes politiques aucune culture administrative : le pouvoir ne cherche qu'à accroître ses compétences, persuadé que *« l'intendance suivra »*. *« Le côté intendance leur échappe complètement »* affirme un agent public : ils obtiennent des compétences et ne les organisent pas. Par exemple, le pouvoir local réclame et obtient la compétence sur les affaires maritimes. Or, le permis côtier (permis bateau de première catégorie) a posé un sérieux problème à l'administration. Comment l'organiser ? Après plusieurs mois de blocage, par convention Etat-pouvoir local, l'Etat a repris la gestion de ce dossier tout en laissant la compétence au pouvoir local !

Un chef de service *« dénonce que nos politiques ont eu une drôle d'idée de ce que représente une administration »*. Il y a un tiraillement certain entre les cabinets et les services. Les politiques qui se sont succédés, dénonce un agent administratif, ont mis la priorité sur les interventions en concurrence avec le secteur privé et ont jugé superflu de mettre en place une police administrative. Un chef de service ajoute qu'à partir de 1984, *« les cabinets ne cherchent pas toujours à travailler avec les services et ne tiennent pas compte de notre expertise pour certains dossiers. Ils prenaient parfois des décisions liées plutôt à leur passé dans une entreprise privée »*. Les cabinets, composés de personnes nommées qui changent souvent, ne représentent pas la continuité du service public : *« Il n'y avait pas de continuité du service public parce qu'il y a toujours des mouvements dans un cabinet. Ce n'est pas la même personne qui aura en charge le dossier, et il y a en compétition au sein des cabinets, les conseillers techniques qui essaient de se faire bien »*.

voir ... les portefeuilles ont beaucoup bougé, il en est de même pour les cabinets », note le même chef de service.

IV. Une administration neutre ?

Dans la République, l'administration est subordonnée au politique mais cela ne signifie pas qu'elle est politisée : soumis au principe hiérarchique, les fonctionnaires sont issus de concours qui garantissent leurs compétences et non leur loyauté politique. Or, le Fetia Api, parti politique modéré, précise : « le 23 mai (date des élections territoriales de 2004), c'est le moment où jamais de dire non à la dictature du parti unique, infiltré dans les rouages de notre administration ... »¹⁴. On peut noter, par exemple, les campagnes électorales à l'occasion desquelles il est fréquent de voir les mêmes chefs de services ou directeurs d'établissements publics assister, ou plutôt se relayer, aux réunions politiques du Tahoeraa, souvent en chemise orange, la couleur du parti : il s'agit d'être vu par le leader et ses proches. Si l'administration est toujours subordonnée au politique, cela ne signifie pas d'office la politisation de cette administration. Or, la présence de différents chefs de service ou de directeurs d'établissements publics lors des meetings du Tahoeraa contrevient à cette obligation. Comment assurer la permanence du pouvoir local, si on choisit un camp politique ? De la même façon, Patrick Bordet qui dirige la liste Ia Ora te Here Ai'a, lors des élections territoriales de 2001, reproche cette politisation de l'administration : « des agents de l'administration figurant sur notre liste ont été l'objet d'importantes pressions. Certains ont été menacés, on leur a dit qu'ils allaient perdre leur emploi »¹⁵. Mais pour un fonctionnaire qui ne s'affiche pas avec un parti politique de la majorité ou de l'opposition, c'est plutôt une croyance selon laquelle il faut être « bien vu » par le pouvoir pour obtenir soit des bienfaits soit pour être maintenu à son poste, qu'une réalité car les chefs de service qui ne se sont pas prêtés à ce jeu n'ont pas été sanctionnés.

Pour qu'il y ait démocratie, il est indispensable que soit établie, en plus de l'institutionnalisation, la spécialisation des agents. Les recrutements doivent se réaliser dans des conditions objectives et les règles s'appliquer de façon impersonnelle. L'ancien ministre des finances et des réformes administratives, Patrick Peaucellier, qui avait mis en place le statut des fonctionnaires territoriaux, confirme ce désir de créer une véritable administration : « Je tenais à ce que nous ayons une administration

¹⁴ Profession de foi du Fetia Api.

¹⁵ Les Nouvelles du 28 avril 2001.

*indépendante du pouvoir politique. Je ne voulais pas que les concours d'accès à la fonction publique soient supprimés ou qu'il y ait des possibilités d'accès non démocratiques »*¹⁶.

Or, la délibération du 5 décembre 2002 portant mesures exceptionnelles d'intégration dans la fonction publique du territoire eut pour objet de permettre à trois catégories d'agents contractuels de l'administration d'être intégrés dans la fonction publique territoriale¹⁷. Le tribunal administratif estima qu'il s'agissait d'un accès « ... privilégié réservé aux contractuels qui n'est justifié ni par la situation particulière dans lesquels se trouveraient ces contractuels au regard du recrutement dans les corps où ils exercent leur fonction, ni par les besoins du service public, deux critères requis par la jurisprudence Conseil d'Etat »¹⁸. Et ces dérogations ruinaient tout effort de spécialisation des agents.

Le tribunal administratif s'est prononcé maintes fois sur le rôle de l'administration : le premier conseiller, Hélène Rouland, constate que « *La jeunesse de cette administration implique en effet que la tradition de neutralité à l'égard des citoyens n'est pas identique à celle qui prévaut en France métropolitaine. Au fil des contentieux soumis au tribunal administratif, il a, en effet, pu être constaté qu'il n'existe pas, au sein des services de l'administration, la même perception de la neutralité et de l'objectivité* »¹⁹. Elle remarque aussi que « *la notion de proximité joue, elle aussi à l'encontre de la neutralité. Elle se retourne bien souvent contre le citoyen qui apparaît rarement comme un administré parmi d'autres. De son côté, le citoyen ne se retrouve pas forcément en face de l'administration mais d'un autre citoyen. D'où la perception de ce sentiment, commun à l'ensemble des membres de la juridiction d'approcher parfois de très près, le détournement de pouvoir ...* ».

Par ailleurs, l'administration est-elle restée fidèle à l'ancien leader du Tahoeraa même après l'alternance ? Le 21 novembre 2005, l'UPLD, alors au pouvoir, organise une conférence de presse réclamant une commission

¹⁶ *Tahiti Business*.

¹⁷ Conclusions du commissaire du gouvernement, Marie-Christine Lubrano, audience du 10 février 2004.

¹⁸ Conseil d'Etat, 21 décembre 1990, amicale des anciens élèves de l'école normale de St Cloud.

¹⁹ Hélène Rouland cite pour exemple TA, 22 novembre 2003, M. Taaviri et autres n° 03582, in *Le contrôle du tribunal administratif*, séminaire sur les 20 ans d'autonomie, 3 et 4 novembre 2004, Université de la Polynésie française.

d'enquête à l'assemblée « *pour contrôler les informations qui nous sont dispensées par l'administration* »²⁰. Au cours des débats à l'assemblée, cette majorité réalise que certains chiffres donnés par l'administration ne correspondent pas à ceux détenus par l'opposition ! Myron Mataoa, président du groupe UPLD à l'assemblée avance : « *Quelques chefs de service sont toujours à la solde du Tahoeraa alors qu'ils sont sous tutelle de leur ministre normalement. On nous donne de fausses informations et de bonnes au Tahoeraa* ». On constate que certaines personnes ont pu continuer à exercer leur activité dans toutes les majorités successives ! Certaines mêmes personnes se retrouvent au ministère de l'économie et des finances avant le Taui, pendant et après. Ce sont pour la plupart soit de vrais fonctionnaires qui ne défendent que l'intérêt général quelle que soit la majorité, soit, pour quelques uns, effectivement des « sous-marins » de l'ancienne opposition. Mais est-ce propre à la Polynésie française ? Lorsque les socialistes arrivent au pouvoir en France en 1981, ils ont la même impression : « *D'un côté, il est vrai que vingt-trois ans sans alternance véritable avaient diffusé de mauvaises habitudes. Les détenteurs de certaines fonctions s'étaient convaincus de leur inamovibilité, s'estimaient détenteurs d'une légitimité propre que leur auraient donnée leur compétence et leur ancienneté, oubliant au passage qu'ils devaient aussi partiellement leur carrière à leur orientation politique. Et ce type d'attitude débordait la sphère de l'État seul pour imprégner celle du secteur public dans son ensemble, y compris, parfois, son domaine le plus sensible, celui de l'audiovisuel. Partout, un renouvellement était à la fois logique et inévitable* » (Chevallier et al, 2004). La méfiance des élus polynésiens envers une administration, dont les chefs de service étaient souvent proches de l'ancienne majorité, est donc compréhensible.

V. Les compétences de la Polynésie et l'administration

Une réflexion qui revient chez tous les interlocuteurs est le manque de moyens humains et techniques dont souffre l'administration. Les hommes politiques réclament de plus en plus de compétences mais, une fois obtenues, le pouvoir ne donne pas les moyens nécessaires à son administration pour mettre en oeuvre ces compétences.

Par exemple, l'inspection du travail note ce manque de moyens en affirmant « *que la compétence exclusive en droit du travail de la Polynésie pose problème dès que la santé au travail est en jeu. Comment, avec les petits*

²⁰ Les Nouvelles du 22 novembre 2005.

moyens du service, adapter la réglementation en matière de risque chimique par exemple, alors qu'une dizaine de personne travaillent sur le sujet en France, en administration centrale ». Un autre chef de service estime que « *les responsables politiques ont souhaité exercer de nouvelles attributions sans se soucier des moyens existants (techniques, outils juridiques, compétences humaines ...)*. Par ailleurs, cette course aux nouvelles compétences ne s'appuie pas sur une analyse approfondie des besoins des usagers et des citoyens. De plus, comme la Polynésie est matériellement incapable de gérer des pans entiers de compétence, de nombreux domaines se retrouvent dans des situations absurdes de non droit ». Autre exemple, la compétence sur les assurances ! L'administration ne sait même pas quel est le service qui sera chargé de ce dossier. Un autre agent ajoute que « *lorsqu'une compétence est obtenue, il faut un temps assez long pour le mettre en application et parfois elle ne l'est pas* ». Par exemple, l'inspection du travail dont le transfert est obtenu en 2004. Il faut attendre 2008 pour que l'accord de transfert soit enfin signé et le 1^{er} janvier 2009 pour son application. Plusieurs questions se posent encore : « *Faut-il prendre un arrêté ? Faut-il nommer en conseil des ministres le chef de service car l'actuel a été nommé par la métropole. Le budget de la Polynésie n'a pas été voté, il n'a aucun budget puisque les autres fonctionnent sur le 12^{ème} de l'année dernière parce qu'ils existaient déjà ...* ».

VI. L'instabilité politique et ses conséquences

L'instabilité est la conséquence de plusieurs facteurs. Tout d'abord, notons la faiblesse idéologique : le clivage autonomiste/indépendantiste est brouillé car les élus peuvent passer d'un bord à l'autre selon les circonstances. En effet, les élus polynésiens ont souvent estimé qu'ils étaient libres d'utiliser leur mandat et ainsi de s'associer avec n'importe quel parti politique après leur élection. Autrement dit, la culture politique polynésienne donne une relative autonomie aux élus pour négocier leur appartenance à un parti en fonction de leurs intérêts et surtout de celui de leur électorat. Ils seront, en effet, les premiers bénéficiaires de tout changement d'alliance car il vaut toujours mieux pour un élu être dans la majorité pour recevoir en retour ce dont il a besoin pour ses administrés, l'essentiel étant d'être le plus proche possible des ressources publiques afin d'assurer la redistribution. Le gouverneur Grimald notait, en 1965, que « *le souci d'obtenir des avantages immédiats domine souvent celui de conserver sur le plan politique ne serait-ce qu'une apparence de continuité et de logique* » (Grimald, 1990). Ce nomadisme politique a toujours été un grand facteur d'instabilité. Cette instabilité a toujours existé en Polynésie en dehors d'une courte période

(1996-2004), période qualifiée de « tentation autoritaire ». De 2004 à 2009, huit présidents de la Polynésie française se sont succédé.

Les conséquences pour l'administration sont considérables car il faut reprendre les textes, attendre les délégations de signatures, remonter les dossiers, les arrêtés qui sont déjà sur le bureau du ministre doivent reprendre toute la procédure, et souvent il faut attendre qui sera ministre et surtout les membres de son cabinet. Puis *« il faut les former »* remarque un chef de service : *« le plus difficile est le cabinet, ceux qui sont nouveaux, c'est catastrophique, ils ne savent rien que ce soient les ministres ou les membres de cabinet, des ministres à leur arrivée cherchent même le chéquier »*. De plus, *« on perd du temps car sur la grande majorité des textes, les différentes majorités acceptent les mêmes textes, c'est la même politique car la collectivité pose les mêmes problèmes avec peu de solutions »*. L'instabilité politique ne fait que retarder les prises de décisions essentielles pour la Polynésie qui dépend de la commande publique.

VII. Conclusion

Cette nouvelle et jeune administration territoriale ayant été formée lors d'une période assez autoritaire (1996-2004) (Al Wardi, 2008), avec une proximité assez forte du pouvoir, les chefs de services interrogés pour cette étude ont expressément réclamé l'anonymat. Une directrice de cabinet, fonctionnaire de l'Etat, a même, contrevenant au principe hiérarchique de l'administration²¹, exigé des services dépendants de son ministère qu'ils ne répondent pas à l'auteur. Certains fonctionnaires de l'Etat mis à disposition du Territoire sont convaincu de leur « mission » qui consiste, pensent-ils, à collaborer à la construction d'un pouvoir local : dotés de pouvoirs dont ils n'auraient pas toujours disposé au sein de l'Etat, ils se « prennent au jeu » et « oublient » les principes républicains (Al Wardi, 1998). Tâche exaltante pour eux, dont les conséquences, néfastes ou non, ne sont pas encore manifestes.

Un équilibre est donc encore à trouver entre le politique et l'administratif : il est certain que les hommes politiques ont été surtout absorbés par les revendications statutaires, par la nécessité d'obtenir de plus en plus de compétences, pour exister, pour être Soi, pour s'affirmer Autre, que des conséquences sur la réalité du terrain. C'est cette réalité à laquelle

²¹ L'auteur de ces lignes a obtenu une autorisation du Président de la Polynésie française qui est aussi chef de l'administration.

l'administration est confrontée tous les jours dans ses relations avec les usagers. Le manque de moyens humains, techniques ou même normatifs est mal vécu par des agents qui souhaitent un pouvoir politique doté d'une plus grande culture administrative.

VIII. Bibliographie

Ouvrages

S. Al Wardi , *Tahiti et la France, le partage du pouvoir*, éd. L'Harmattan, Paris, 1998.

S. Al Wardi, *Tahiti Nui ou les dérives de l'autonomie*, L'Harmattan, 2008.

P. Chabal et J.-P. Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, 1999.

J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *La Vème République, 1958 - 2004*, Armand Colin, Paris, 2004.

R. Dosièrè, *L'argent caché de l'Elysée*, Seuil, Paris, 2007.

S. Dubourg-Lavroff, A. Pantélis, *Les décisions essentielles du Conseil constitutionnel des origines à nos jours*, coll. Logiques Juridiques, L'Harmattan, 1994, Paris.

A. L. Grimald, *Gouverneur dans le Pacifique*, Editions Berger-Levrault, Paris, 1990.

Articles de revue

Ch. Cadoux, « La conception française de l'Etat unitaire (comparaisons) », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1er et 2e trimestres 1990, p. 26.

J. Daniel, « Cadre institutionnel et vie politique en outre-mer », *Revue Pouvoirs*, n°113, éd. Seuil, Paris, 2005, p. 133.

L. Favoreu, « La décision du 30 décembre 1975 », *R.D.P.*, 1976, p. 557 ou Pierre Lampué, « Le régime constitutionnel des territoires d'outre-mer », *R.D.P.*, 1984, p. 15.

M. Giraud, « Revendication identitaire et cadre national », *Revue Pouvoirs*, n°113, éd. Seuil, Paris, 2005, p. 98.

Ouvrage collectif avec coordinateur

G. Cornu (sous la direction de), *Vocabulaire juridique*, 3ème édition, Presses Universitaires de France, 1987.

LA SOUS-ADMINISTRATION TERRITORIALE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Jéthro KOMBO YETILO¹

Résumé

La RDC connaît une sous-administration devenue chronique et pathologique. Celle-ci est la conséquence de l'éloignement de l'Administration par rapport aux administrés ainsi que d'une mauvaise répartition géographique des effectifs dans l'Administration publique due à la centralisation de la gestion de la Fonction Publique. C'est pour sortir de cette sous-administration et promouvoir le développement des entités locales qu'une nouvelle loi a été promulguée en octobre 2008. Aussi cette étude constitue-t-elle à la fois une analyse critique de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées, et une contribution à la mise en œuvre d'une administration de proximité au service du développement.

I. Introduction

Depuis l'époque coloniale, plusieurs réformes administratives ont été réalisées en RDC. En effet, depuis le premier découpage territorial et administratif intervenu en 1888, plus de 500 décrets, lois et ordonnances sont intervenus pour en modifier l'organisation (Kabuya, 1996).

Toutes ces réformes ont principalement porté sur le nombre des entités territoriales (régionales et locales), sur leur statut juridique, et très souvent, sur leurs appellations respectives mais, elles n'ont presque jamais été

¹ J. KOMBO YETILO, assistant à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques de l'Université de Kinshasa, Chercheur à la Chaire d'Administration Publique et Management (CAPM/UNIKIN), Doctorant en Sciences Politiques et Administratives. yekom05@yahoo.fr

motivées par le souci d'en modifier le contenu sociologique et de faire des entités territoriales des vrais acteurs de développement. De façon générale l'objectif de ces réformes demeure confus, hésitant entre amélioration technique de la production et de la rentabilité administratives, et transformation radicale et globale de l'organisation politique et sociale de l'Etat (Darbon, 2003).

Par conséquent, la décentralisation territoriale et administrative demeure une éternelle discussion en RDC. Ce débat se trouve exacerbé par l'immensité de son territoire face à l'archaïsme de ses voies de communication entraînant un enclavement qui ne saurait favoriser le développement durable. D'ailleurs plusieurs échecs enregistrés sur le plan de la gestion de l'Etat ont été souvent justifiés dans l'opinion, par l'éloignement de l'Administration par rapport aux administrés², alors que depuis 1982, la RDC s'était engagée (théoriquement bien sûr) sur la voie de la décentralisation avec la promulgation de l'Ordonnance-loi n°82/006 du 25 Février 1982 (Généralement appelée « Loi sur la décentralisation »).

Il convient de reconnaître qu'une administration locale doit se traduire par une proximité vis-à-vis de la population. Mais en RDC, la situation est loin d'être enviable car, en dépit de plusieurs réformes administratives entreprises, le pays reste largement sous-administré.

A cet effet, un certain nombre de questions se posent :

- Qu'est-ce qui est la base de la sous-administration territoriale en RDC ?
- Quel est l'impact de cette sous-administration sur les relations avec les administrés ?
- Comment sortir de cette sous-administration devenue chronique et pathologique ?

Pour bien appréhender ces questions, nous avons subdivisé cet article en cinq points, hormis l'introduction et la conclusion. Nous y aborderons successivement :

- l'administration territoriale en RDC ;

² Ce constat a été fait lors d'un Atelier sur la décentralisation territoriale et administrative en RDC organisé par la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques de l'Université de Kinshasa, en 2005.

- la gestion de la Fonction publique ;
- les conséquences de la sous-administration sur les relations avec les administrés ;
- la réforme de 2008 ;
- l'analyse critique de la réforme de 2008.

II. De l'administration territoriale en RDC

La structure administrative territoriale issue de la réforme de 1982 et consacrée par l'Ordonnance-loi n°82/006 du 25 février 1982 était marquée par le souci de mettre sur pied une territoriale décentralisée, efficace et dynamique. Cette réforme est la plus profonde et la plus importante que le pays ait connue sur le plan de la décentralisation (Vunduaawe, 1982).

II.1. De la hiérarchie des échelons administratifs

L'Ordonnance-loi susmentionnée prévoit que le territoire national est divisé en Provinces, la Province en Districts et en Villes, le District en Territoires, le Territoire en Collectivités locales, la Collectivité en Groupements, et le Groupement en Villages. Quant à la Ville, elle est divisée en Communes, et la Commune en Quartiers.³

Il faut noter que toutes ces institutions n'ont pas le même statut, qui varie de la centralisation à la décentralisation. Ainsi au regard de cette loi, les EAD (Entité Administrative Décentralisée) sont la Province, la Ville, le Territoire et la Collectivité. Elles sont dotées de la personnalité juridique qui leur permet d'avoir une autonomie financière et d'action pour réaliser leur développement sans trop attendre du pouvoir central. Elles disposent de certaines affaires propres pour lesquelles elles ont le droit de s'administrer elles-mêmes tout en restant soumises au contrôle du pouvoir central.

Chacune de ces EAD est dotée d'un organe délibérant, tandis qu'en ce qui concerne l'exécutif, un seul individu détient toute la responsabilité de l'entité, et ce, en vertu du principe de l'unité de commandement, dans le cadre du Parti-Etat. A l'organe délibérant est aussi reconnu une autre compétence importante, celle de contrôler l'autorité exécutive locale.

³ Pour une meilleure compréhension les dénominations des entités sont actualisées. Le tableau n°1 en annexe explique en détail le statut de chacune de ces entités et ses compétences spécifiques.

A côté de ces EAD, il existe d'autres entités dépourvues, elles, de la personnalité juridique. C'est notamment le cas du District, du Groupement, du Village et du Quartier. La loi reconnaît au District la prérogative d'exercer un contrôle sur la gestion financière des entités qui le composent, c'est-à-dire les Territoires. Il jouit de ce fait d'une déconcentration. Quant au Groupement, au village et au Quartier, ils ne constituent que de simples subdivisions administratives.

II.2. De l'administration locale

Comme on peut s'apercevoir, le Territoire et la Collectivité locale sont des EAD dotées de la personnalité juridique et le Conseil de Territoire et le Conseil de Collectivité ont tous les deux la compétence pour régler tout ce qui est d'intérêt local. On peut alors se demander quelle est la véritable autorité locale ? (Muyer, 1986).

Or, quel que soit le respect du niveau de chaque organe, le problème est délicat. En effet, l'autorité de tutelle risque d'être souvent sollicitée soit pour arbitrer, soit pour trancher les conflits qui surgiront entre ces deux échelons. En outre, ces deux entités sont autorisées à créer des taxes pour se faire des ressources sur une même assiette territoriale, avec danger d'empiètement ou de conflit (Muyer, 1986).

On peut aussi regretter la timidité de cette réforme à organiser une véritable décentralisation octroyant aux collectivités locales une large autonomie organique et financière. De la sorte, la collectivité aurait pu être dotée de véritables pouvoirs et des ressources réelles pour participer d'une manière responsable au développement (Jaglin et Dubresson, 1998).

Par ailleurs, l'ambivalence, mieux, l'ambiguïté des compétences entre le Territoire et la Collectivité a tourné à l'avantage du premier et ce, pour deux raisons. D'abord, l'administration est embryonnaire dans les Collectivités-Secteurs et primitive, pour ne pas dire inexistante, dans les Collectivités – Chefferies (Muyer, 1986)⁴.

⁴ Il existe deux catégories de Collectivités locales : le Secteur et la Chefferie. Le Secteur est une entité généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Son Chef est nommé et investi par les pouvoirs publics. La Chefferie, quant à elle, est une entité généralement homogène de communautés traditionnelles organisées selon la coutume et ayant à sa tête un Chef désigné par la coutume, mais reconnu et investi par les pouvoirs publics.

Ensuite, ces entités sont dépourvues des ressources nécessaires (matérielles, financières et humaines) pour faire face aux problèmes locaux. C'est ce qui explique que dans la réalité les Collectivités locales fonctionnent comme de simples subdivisions administratives des Territoires alors que dans les textes, elles sont dotées de la personnalité juridique.

Face à cette situation, le Territoire qui est aussi chargé par la loi de régler tout ce qui est d'intérêt local, devient l'EAD la plus proche des administrés, et l'Administrateur du territoire, la véritable autorité locale.

Or, le Territoire a toujours été mal défini, notamment par rapport aux Collectivités qui le composent ainsi que par rapport à sa superficie. Par exemple, au Katanga, le Territoire le plus petit, Manika, ne représente que 1.734 Km², alors que le Territoire le plus vaste, celui de Kamina, représente 40.214 Km².

Quand on sait que les réalités du terrain font du Territoire l'unité politico-administrative la plus proche des administrés, l'on ne s'étonnera pas de conclure que la RDC est un pays sous-administré. A titre illustratif, les Territoires de Bafuasende (47.087 Km²), Ubundu (42.196 Km²) et Oshwe (41.884 Km²) dépassent en superficie des pays comme le Luxembourg (2.586 Km²), la Suisse (41.288 Km²), les Pays-Bas (33.431 Km²) et la Belgique (30.500 Km²) (Muamba, 2004).

Comme nous l'avons dit précédemment, une administration dite locale doit se traduire par sa proximité vis-à-vis de la population. Ainsi, en tenant compte de la superficie des entités décentralisées, nous pouvons affirmer sans risque d'être contredit que la RDC souffre d'un sous-développement administratif qui se manifeste entre autres par l'éloignement de l'Administration par rapport aux administrés. Et cet éloignement produit des effets néfastes qui se seront développés dans la suite de cet article.

II.3. La situation des Provinces

La sous-administration territoriale en RDC n'est pas que le fait des entités locales, elle concerne aussi le niveau provincial.

En effet, la « loi sur la décentralisation » de 1982 avait prévu huit provinces plus la ville de Kinshasa, siège des institutions nationales. Ces 8 huit provinces sont : Bas-Congo, Bandundu, Equateur, Kasai occidental, Kasai oriental, Katanga, Kivu et Province orientale. Par la suite, par une réforme

intervenue en 1988, les trois Districts qui composaient le Kivu (Nord Kivu, Sud Kivu et Maniema) ont été érigés en provinces⁵ ramenant à dix le nombre de provinces plus la ville de Kinshasa.

En tenant compte de l'immensité du territoire national, l'on se rend compte que la RDC est sous-administrée, comparativement à bien d'autres pays à travers le monde, comme le montre les données suivantes. En effet, avec une superficie de :

- 551.500 Km², soit le ¼ de la RDC, la France compte 95 départements ;
- 301.200 Km², soit le 1/8 de la RDC, l'Italie compte 19 régions ;
- 267.000 Km², soit le 1/9 de la RDC, le Gabon compte 8 régions ;
- 342.000 Km², soit le 1/7 de la RDC, le Congo compte 9 régions ;
- 939.702 Km², 1/3 de la RDC, la Tanzanie compte 20 régions ;
- 746.253 Km², soit 1/3 de la RDC, la Zambie compte 9 régions ;
- 26.338 Km², le 1/89 de la RDC, le Rwanda compte 9 préfectures ;
- 27.834 Km², 1/84 de la RDC, le Burundi compte 9 provinces.

Source : Muyer, 1986.

L'éloignement de la population par rapport à l'administration régionale est un handicap réel pour le développement et la promotion du bien-être dans le milieu paysan.

C'est donc dans le souci de sortir de cette sous-administration devenue pathologique et chronique qu'une nouvelle législation vient d'être promulguée en 2008. Cette nouvelle législation se veut une réponse au problème de sous-administration territoriale qui caractérise depuis très longtemps la RDC.

Mais il faut rappeler qu'avant cette loi, d'autres réformes ont été entreprises en 1995 et en 1998 mais sans succès. En effet, la loi n° 95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale, politique et administrative du Zaïre (RDC) ainsi que le Décret-loi n° 081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC n'ont pas apporté un changement substantiel à la loi de 1982.

⁵ Le découpage de la Province du Kivu était à titre expérimental, dans l'optique d'un futur redécoupage de l'ensemble du pays.

S'il est vrai que le Décret-loi de 1998 a défini une nouvelle conception de la décentralisation (détermination du nombre d'entités décentralisées, la création des conseils consultatifs, la viabilité financière des collectivités locales, l'élaboration des budgets des collectivités locales et la répartition des responsabilités), il faut néanmoins reconnaître que cette décentralisation n'était pas appliquée selon les prescrits du Décret-loi, comme ce fut aussi le cas pour la Loi de 1995, et ce, par manque de volonté politique⁶.

C'est ce qui explique que jusqu'à la promulgation de la loi de 2008, c'est l'Ordonnance-loi de 1982 qui était encore considérée par beaucoup comme la référence et le texte de loi le plus important en matière de décentralisation en RDC.

III. De la gestion de la Fonction Publique

La sous-administration territoriale de la RDC n'est pas seulement fonction de la maîtrise de la gestion de l'espace (une bonne organisation territoriale), mais aussi de la gestion rationnelle et dynamique de la Fonction publique, c'est-à-dire de l'ensemble des personnes œuvrant au sein des administrations publiques. C'est ce qui a poussé IBULA (1987) à écrire que le niveau d'efficacité de la Fonction publique sur le terrain conditionne les chances de réussite et le bon aboutissement de toute réforme administrative.

III.1. La « départementalisation » de la gestion du personnel de l'Etat

La réforme de 1973 en rapport avec la Fonction Publique avait préconisé la décentralisation de la gestion du personnel de l'Etat. Cette décentralisation ou « départementalisation », consacrée par l'Ordonnance-loi n°73/023 du 04 Juillet 1973, conférait à chaque département ou ministère toutes les prérogatives en matière de gestion de son personnel.

Dans ce cadre, les services installés en provinces jouissaient de très larges pouvoirs leur permettant de poser des actes de gestion du personnel (recrutement, promotion, discipline, retraite, ...) sous réserve, bien sûr, de l'approbation des autorités hiérarchiques de leurs départements (Ministères)

⁶ L'innovation du Décret-loi de 1998 qui a été bien appliquée et qui mérite d'être soulignée est sans doute le rétrécissement du champ des EAD. Alors que la Loi de 1982 avait reconnu toutes les Communes et toutes les collectivités locales comme des EAD, le Décret-loi de 1998 n'a reconnu la qualité des EAD qu'aux seules communes de la ville de Kinshasa.

respectifs. Cette départementalisation avait un avantage certain, celui de confier la gestion aux cadres locaux censés connaître et interioriser les problèmes des populations à la base.

III.2. La gestion centralisée de la Fonction Publique

Cette décentralisation vint à son terme en 1980 avec la création d'un Département (Ministère) de la Fonction Publique, qui désormais, allait centraliser la gestion de tous les agents.

III.2.1. La réforme de 1981

La loi n°81/033 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat (communément appelé « Statut de la Fonction Publique ») a institutionnalisé la centralisation du personnel de l'Etat, option choisie pour maximiser l'unité du pouvoir, sur le plan de la gestion des agents de l'Etat.

Ainsi, tout acte relatif à la carrière de tout fonctionnaire situé à n'importe quel endroit de la République relevait dès lors de la seule compétence du Ministère de la Fonction Publique. Il existe à cet effet une seule Fonction Publique, c'est la Fonction Publique nationale. Le Ministère de la Fonction Publique a un monopole légalement reconnu en matière de recrutement, de discipline, de rémunération ; bref, de gestion du personnel de l'Etat.

Dans une intéressante étude portant sur le paradoxe des réformes de l'Administration publique au Zaïre, Toengaho montre que la centralisation de la gestion du personnel de l'Etat est incompatible avec la notion même de la décentralisation territoriale et administrative, et que ce contraste génère de nombreux maux, dont le sous-développement administratif et son corollaire, la sous-administration territoriale (Toengaho, 1991).

Du fait de la centralisation de la gestion, les fonctionnaires sont affectés, mutés ou permutés dans des régions souvent autres que leur région d'origine. Le fonctionnaire considéré comme « étranger » dans une entité locale (surtout en milieu rural) recourt généralement à la langue officielle. Or, l'utilisation de la langue française dans l'administration locale semble maintenir toujours constante la distance entre l'administration et les usagers non instruits, ce qui risque de compromettre la participation des citoyens de n'importe quel lieu à la gestion des affaires qui les concernent le plus directement. Or, dans une administration participative et de proximité, il faut

que les administrés et les administrateurs soient, dans l'ensemble, identiques par leur structure mentale. Ils doivent avoir les mêmes intérêts et une tendance à réagir de la même façon à leurs problèmes et à arriver aux mêmes conclusions (Gauthier, 1967).

III.2.2. De la distribution spatiale du personnel de l'Etat

La centralisation de la gestion du personnel de l'Etat entraîne un autre problème, celui de distribution spatiale des agents. En effet, la répartition géographique des effectifs dans l'Administration Publique congolaise révèle que près de 40% de la main-d'œuvre est concentrée à Kinshasa, la capitale.

Au niveau provincial, la grande partie des agents de l'Etat se trouve dans les grandes villes, particulièrement dans les chefs-lieux des provinces. Par conséquent, les administrations locales souffrent d'un manque criant du personnel qualifié alors qu'on parle de pléthore au niveau de l'Administration centrale.

Cette situation est due au fait que le Ministère de la Fonction Publique ne tient pas toujours compte des besoins réels en personnel par entité territoriale, car il est coupé des réalités locales. Or, le recrutement, l'affectation et la mutation du personnel de l'Etat dans une entité donnée doivent être déterminés par (Toengaho, 1991) :

- le niveau de développement socio-économique ;
- la dimension géographique ;
- la dimension démographique ;
- les spécificités culturelles.

Ainsi, par exemple, dans une entité géographiquement étendue et démographiquement fort peuplée, il faut recruter un effectif assez élevé du personnel pour que l'action administrative soit exercée dans toute la région. Par ailleurs, dans une entité à vocation agricole, il serait logique que l'effectif des agents des services de l'agriculture soit plus important que celui affecté dans une entité à vocation touristique ou industrielle. Or, telle n'est malheureusement pas le cas en RDC. Par conséquent, les entités de base (les Territoires et les Collectivités locales) sont tout simplement dépourvues des ressources humaines nécessaires pour répondre aux aspirations et attentes des populations.

Par ailleurs, les quelques agents mis à la disposition des Territoires par le Ministère de la Fonction Publique éprouvent d'énormes difficultés pour desservir leurs Territoires eu égard à l'immensité de la superficie de ces entités. Aussi assiste-t-on à un vide administratif, l'Etat étant tout simplement absent de certains endroits.

En outre, les conditions de vie et de travail des agents de l'Etat évoluant dans des administrations locales (surtout en milieu rural) constituent un facteur de démotivation. En effet, loin des grands centres urbains et travaillant dans des conditions infrahumaines caractérisées par la modicité des salaires réels, le non paiement des avantages sociaux, le non paiement des frais relatifs aux soins médicaux et aux funérailles et l'absence des moyens de transport pour desservir leurs territoires, les agents de l'Etat sont tout simplement démotivés (Raffinot et Roubaud, 2001). La plupart d'entre eux se battent pour être mutés dans la capitale ou dans les administrations provinciales, aggravant ainsi davantage le déficit en ressources humaines que connaissent déjà ces entités.

Il ressort de ce qui précède que la centralisation de la gestion de la Fonction Publique constitue un autre facteur de sous-administration, au même titre que l'organisation politico-administrative et territoriale du pays.

Or, l'Etat, à travers l'administration publique, doit être présent et vivant en chaque parcelle de l'étendue du territoire national en y assurant effectivement l'exercice du pouvoir politique, et corollairement, en y établissant et en y assurant ordre, liberté et sécurité, et en y créant ou en y favorisant les conditions indispensables au développement, et donc à l'épanouissement tant économique et social que culturel et politique, pour tous, nationaux et étrangers (Chirishungu, 1993).

Fort malheureusement, en RDC, la sous-administration fait que l'Etat ne soit tout simplement pas présente sur tout le territoire. Et cette situation a des conséquences fâcheuses sur les relations avec les administrés.

IV. Les conséquences de la sous-administration sur les relations avec les administrés

La sous-administration territoriale que connaît la RDC a des conséquences néfastes sur les relations entre l'Administration et les administrés. Ces conséquences sont notamment l'éloignement entre fonctionnaires et usagers, la non implication des administrés à la gestion de leurs entités, la méfiance et les relations souvent conflictuelles.

IV.1. L'éloignement entre fonctionnaires et usagers

Tenant compte de la superficie des Territoires⁷, les administrés doivent parcourir de longues distances pour avoir accès à certains documents administratifs ou services publics.

Ainsi, par exemple pour enregistrer un mariage, un couple peut parcourir plus de 300 Km jusqu'au chef-lieu du Territoire, et quand on connaît l'état des routes et autres pistes, on ne s'étonne pas que certains administrés se limitent au mariage coutumier et ne s'intéressent pas au mariage civil, en dépit de toutes les garanties et protections juridiques qu'offre le mariage civil.

En outre, la sous-administration, mieux l'absence de l'Etat, pousse les administrés à s'organiser par eux-mêmes. En effet, le vide administratif est comblé par la solidarité de type clanique, coutumier ou religieux. C'est ce qui explique que dans certains coins du pays, la coutume fait office de loi. Dans d'autres coins par contre, ce sont des « hommes de Dieu » qui règnent en maîtres, appliquent le règlement de la religion et posent même certains actes administratifs (comme la délivrance de certains documents administratifs ...) en lieu et place des fonctionnaires de l'Etat absents.

IV.2. La méfiance et des relations souvent conflictuelles

La sous-administration territoriale fait que le plus souvent, les agents de l'Etat ne viennent que quand il faut réprimer et rançonner les populations. Elle favorise de ce fait une administration publique où prédominent les fonctions de répression et de tracasserie.

⁷ L'expression « Territoire » est utilisée dans cet article au sens administratif tel qu'employée en RDC (cfr. Tableau 1).

Par conséquent, il se crée entre les administrés frustrés et la lointaine administration un climat de méfiance et des relations conflictuelles, car celle-ci se comporte comme une administration de type colonial, c'est-à-dire une administration de domination.

La sous-administration fait donc que l'Administration est perçue comme une organisation qui n'a que des droits (taxes et autres redevances à percevoir, prélèvements sur la production, ...) mais aucune obligation vis-à-vis des administrés, qui ne font que subir la loi du plus fort.

Aussi les contrôles des agents de l'Etat sont-elles souvent mal vécues par la population, car elles signifient pour elle, le plus souvent, répression, rançonnement et tracasserie de tout genre.

C'est ce qui explique que dans certaines parties du pays, les populations s'organisent pour s'opposer à des visites d'inspection et autres « descentes des fonctionnaires ». Cette opposition peut dans certains cas être organisée et encadrée par des organisations de la société civile (associations des paysans, associations religieuses, ...) et devenir hostile voire violente.

C'est, entre autres, pour remédier à cette situation calamiteuse et promouvoir le développement local qu'une nouvelle loi a été promulguée le 7 octobre 2008.

V. La réforme de 2008

Faisant suite aux dispositions des articles 2 et 3 de la Constitution du 18 février 2006 qui régit actuellement la RDC, la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 constitue une réforme en profondeur en matière de la décentralisation.

Une lecture attentive de cette nouvelle loi montre que si elle est bien appliquée, elle résoudra non seulement le problème de la sous-administration qui caractérise actuellement la RDC, mais contribuera aussi au développement et à la démocratie locale.

V.1. La nouvelle organisation politico-administrative

La constitution du 18 février et la Loi n°08/016 du 07 octobre 2008 distinguent trois catégories d'entités territoriales qui sont les Provinces, les ETD et les ETd⁸.

V.1.1. Les Provinces

L'article 3 de la loi de 2008 stipule que la RDC est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces. En rapprochant cet article de la loi des autres articles de la Constitution, notamment les articles 2,4, et surtout 195 à 206 qui se rapportent aux « institutions politiques provinciales », il est clair que la Province est désormais une « entité territoriale politique régionalisée », bien que relevant toujours de l'Etat unitaire (Vunduwawe, 2009).

La distinction entre les deux niveaux du pouvoir de l'Etat (central et provincial) est organisée par la Constitution. Les animateurs des institutions politiques provinciales, que sont l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial, sont de véritables autorités politiques et administratives dont le statut est garanti grâce à leur autonomie organique.

En effet, la ville de Kinshasa, qui a désormais statut de Province, et les dix Provinces actuelles (25 à l'horizon 2010) (Bruneau, 2009), sont appelées à devenir de véritables institutions politiques sur lesquelles le pouvoir central ne pourra plus exercer une tutelle car aucune disposition n'a été prévue à cet effet. La tutelle du pouvoir central est supprimée et remplacée par un « contrôle de légalité » assuré par le juge compétent, administratif ou constitutionnel, selon le cas. C'est donc le principe de la libre administration.

V.1.2. Les ETD et les ETd

Selon les articles 4 et 5 de la Loi-organique n°08/016 du 07 octobre 2008, la Province est subdivisée en Villes et en Territoires. Sont subdivisés à l'intérieur de la Province :

- la Ville en Communes ;

⁸ La nouvelle constitution a consacré l'expression « entité territoriale décentralisée » (ETD) en lieu et place d'« entité administrative décentralisée » (EAD) utilisée jusqu'alors. Par ailleurs l'acronyme « ETd » tel que nous utilisons dans cet article veut dire « entité territoriale déconcentrée ».

- la Commune en Quartiers ;
- le Territoire en Communes, Secteurs et Chefferies ;
- le Secteur ou Chefferie en Groupements ;
- le Groupement en Villages.

Il convient de noter que le Territoire, le Groupement et le Village sont des ETD dépourvues de personnalité juridique, tandis que la Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie sont des ETD, dotées de la personnalité juridique et de la libre administration de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

Les définitions que le législateur donne de différentes ETD sont fort révélatrices de son intentionnalité profonde et du rôle qu'il entend leur faire jouer ou les voir jouer (Metena, 2009), c'est-à-dire celui d'actrices de développement local.

Ainsi, on entend par *Ville* tout chef-lieu de province ou toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré ce statut (article 6). Elle est dotée de deux organes que sont le Conseil urbain (organe délibérant) et le Conseil exécutif urbain (organe exécutif).

En ce qui concerne la *Commune*, c'est d'abord tout chef-lieu de Territoire, ensuite toute subdivision administrative de la ville et enfin toute agglomération d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré ce statut (article 46). Ses organes sont le Conseil communal (organe délibérant) et le Conseil exécutif communal (organe exécutif).

Quant à au *Secteur* et à la *Chefferie*, ce sont des subdivisions du Territoire. Le *Secteur* est défini par l'hétérogénéité de ses composants communautaires. Son Chef est élu et investi par les pouvoirs publics. La *Chefferie* se distingue du secteur par l'homogénéité de ses composants communautaires. Son Chef n'est pas, contrairement au Chef de Secteur élu, mais désigné par la coutume, et reconnu et investi par les pouvoirs publics (articles 46 et 47). Leurs organes sont le Conseil de secteur ou de chefferie et le Collège exécutif du secteur ou de chefferie.

V.2. Des ressources humaines

La nouvelle Constitution a prévu trois Fonctions Publiques : la Fonction Publique nationale, la Fonction Publique provinciale et la Fonction Publique locale. Il faudra pour cela qu'une autre loi détermine les compétences et les modalités de gestion (recrutement, sélection, mobilité, politique salariale, gestion de la carrière, promotion, sanctions, ...) de chacune d'elles. On pourrait seulement regretter que ladite loi n'ait pas été promulguée en même temps que la nouvelle loi sur la décentralisation en octobre 2008.

Pour Toengaho (2009), il aurait été plus économique et plus pratique d'organiser l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales dans une seule loi organique ayant pour objet l'organisation territoriale, politique et administrative de la RDC, qui serait par ailleurs facile à manier par les usagers sur terrain, au lieu d'en produire plusieurs ⁹

Cette unification de la législation sur l'organisation de la territoriale congolaise dans un texte unique aurait le mérite de prévenir les contradictions qui caractérisent le plus souvent les réformes administratives en RDC.

Quoi qu'il en soit et en attendant la promulgation de la loi sur les Fonctions publiques nationale, provinciale et locale, l'administration territoriale est constituée des agents et organismes publics mis à la disposition des ETD par le pouvoir central.

V.3. Des ressources financières

Comme on le sait, il est inutile de doter une entité de l'autonomie si est privée des ressources financières nécessaires pour l'assurer. A cet effet, la nouvelle loi sur la décentralisation a prévu des mécanismes pour octroyer les Provinces et les ETD de l'autonomie financière.

V.3.1. Les finances publiques provinciales

L'article 171 de la Constitution stipule que « les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes. » En outre l'article 175 institue l'obligation d'arrêter le budget annuel des provinces par une loi, au même

⁹ Il est prévu au total quatre différents textes de loi, qui abordent chacun un aspect différent de l'organisation territoriale et administrative du pays.

titre que le budget du pouvoir central. Il s'agit là, selon Vunduawe (2009), d'un changement radical par rapport aux pratiques actuelles qui ne requièrent pas la présentation des budgets provinciaux à l'examen et à l'approbation du Parlement.

D'autre part, la Constitution réserve aux Provinces une part égale à 40% de l'ensemble des recettes publiques à caractère national, ladite part étant retenue à la source, selon la règle de l'origine. Chaque Province aura ainsi le droit de retenir 40% des recettes recouvrées sur son territoire.

Enfin, l'article 181 de la Constitution prévoit aussi la création d'une Caisse nationale de péréquation dont l'objet consiste à financer des projets et programmes d'investissements publics dans le but d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les Provinces et les autres ETD.

V.3.2. Les finances publiques locales

En ce qui concerne les finances des ETD, elles sont aussi distinctes de celles des Provinces. En effet, selon l'article 105 de la Loi n° 08-016 du 07 octobre 2008, les ressources financières d'une ETD (Ville, Commune, Secteur et Chefferie) comprennent :

- les ressources propres (l'impôt local, les recettes de participation, les taxes locales et autres droits locaux) ;
- les ressources provenant des recettes à caractère national (les ETD ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux Provinces. La répartition de ces ressources entre les ETD qui composent la Province est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population) ;
- les ressources de la caisse nationale de péréquation ;
- les ressources exceptionnelles (l'emprunt intérieur, les dons et legs).

VI. Analyse critique de la Réforme de 2008

Comme nous l'avons dit précédemment, la Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, semble être une réponse appropriée à la sous-administration territoriale que connaît la RDC.

En effet, comme le fait remarquer Toengaho (1991), les réformes réalisées en RDC au niveau de l'administration territoriale et de la Fonction Publique ont été mises en œuvre d'une façon parcellaire, sans appréhension systémique des rapports de causalité et d'interdépendance entre ces deux secteurs. Dans cette optique, ces réformes ont certes résolu certains problèmes, mais en ont créé d'autres, notamment la sous-administration.

La réforme de 2008, quant à elle, considère l'administration territoriale et la Fonction Publique comme les éléments indissociables d'un même système car elle préconise une décentralisation globale, tant de la Territoriale que de la Fonction publique.

VI.1. En ce qui concerne l'éloignement entre l'Administration et les administrés

Le passage du nombre des Provinces de 10 à 26, ce qui réduit sensiblement la superficie de ces entités, rapprochera l'autorité provinciale de ses administrés.

Une autre innovation de cette réforme est la suppression du District, échelon intermédiaire entre la Province et le Territoire dans la loi de 1982. Cette réduction du nombre d'échelons est salvatrice car comme le note Muyer (1986), plus le nombre d'échelons est élevé, plus les relais sont nombreux, plus aussi les communications entre le sommet et la base sont lentes, plus le circuit est allongé et plus sont augmentés les risques de déformation dans la transmission des informations.

Quant au Territoire, il n'est plus une ETD mais plutôt une simple entité déconcentrée au sein de la province. Cette disposition met fin à l'ambiguïté et l'ambivalence qui ont longtemps existé pour ce qui est de déterminer la vraie autorité locale entre celle du Territoire et celle de la Collectivité locale (secteur ou chefferie).

Les quatre entités territoriales dotées de la personnalité juridique sont, de par leur superficie, proches des administrés, ce qui contribue à sortir de l'éloignement entre l'Administration et les administrés.

VI.2. En ce qui concerne la gestion du personnel de l'Etat

Pour sortir de la sous-administration qui caractérise la RDC dans le domaine de la Fonction publique, c'est-à-dire du personnel de l'Etat œuvrant au sein

des administrations publiques, la réforme reconnaît à chaque ETD le droit de recruter son propre personnel pour faire face aux besoins locaux : c'est la Fonction publique locale.

Ce système de gestion décentralisée des fonctionnaires, corollaire de la décentralisation administrative, permettra de rapprocher l'administration de l'administré. Il fera en sorte que les fonctionnaires soient imprégnés de la culture de la population qu'ils administrent. C'est donc un moyen pratique et adapté pouvant faciliter la participation des citoyens de n'importe quel coin à la gestion des affaires qui les concernent le plus directement (Toengaho, 1991).

En outre, la nouvelle législation reconnaît aux ETD la compétence de créer des services publics locaux (articles 50, 64 et 92), utiles pour répondre aux aspirations des populations locales.

VI.3. De la réussite de la réforme

Il faut pour cela une réelle volonté politique (particulièrement de la part des autorités nationales) pour que la réforme de 2008 soit effective, car comme l'illustre le débat suscité actuellement par l'interprétation de l'article 175 de la Constitution actuelle de la RDC, qui pose le principe d'une large décentralisation, il existe une cacophonie vive dans ce pays quant à la perception de la décentralisation, à sa portée exacte (théorique et pratique) et à son incidence sur le développement des entités locales. Derrière l'unanimité sur l'intérêt et la nécessité de la décentralisation, il y a de profondes divergences sur son contenu et son sens (Laurent et Peemans, 2006).

Les autorités nationales ne doivent pas hésiter à octroyer aux Provinces et aux ETD la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques leur reconnues par la Constitution. Cela est d'autant plus important pour sortir de la sous-administration pathologique qui caractérise le pays. En effet, la trop grande centralisation des décisions politiques au sommet de l'Etat a pendant longtemps étouffé les initiatives locales. Aussi pensons-nous que seul un système décentralisé pourrait assurer une bonne gouvernance (Biershenk et De Sardan, 1998).

Les autorités centrales ne doivent pas craindre de perdre leurs pouvoirs au profit des autorités locales car comme le note Muyer (1986), la décentralisation et un système de contrôle bien conçu n'entraînent

absolument en rien un affaiblissement des possibilités des autorités centrales qui, à tout moment, doivent veiller à ce que les services créés par la puissance publique (Etat, autorités provinciales ou locales) poursuivent le but qu'elle a leur a fixé lors de leur création. Le contrôle est un devoir général de l'Etat envers les organes et les services qu'il crée. La responsabilité ultime de tous les services, quel que soit leur nature ou la technique de leur création ou de leur fonctionnement, incombe à l'Etat.

Enfin, il faut noter que la population dans son ensemble ne connaît ni l'existence ni le contenu de cette réforme¹⁰. Il en va de même pour certaines ETD, qui, pourtant en sont les premières bénéficiaires. Cette méconnaissance de la loi par la population est due, entre autres, au fait que la plupart des réformes entreprises en RDC sont une affaire des politiques et dans une certaine mesure de l'élite intellectuelle; les administrés étant tout simplement mis de côté aussi bien dans le processus de leur élaboration que dans celui de leur mise en œuvre. Cela donne raison à Darbon lors qu'il écrit qu'autour de la succession ininterrompue des réformes que connaissent les pays africains, convergent les intérêts des responsables politiques, des experts nationaux ou étrangers et des bailleurs des fonds (FMI, Banque Mondiale, ...) (Darbon, 2003) mais rarement ceux des populations qui ne font que subir.

VII. Conclusion

Notre discussion a eu pour objet de dresser l'état des lieux de la sous-administration territoriale que connaît la RDC ainsi que d'analyser les perspectives d'avenir au regard de la réforme instituée par la nouvelle loi sur la décentralisation territoriale.

Sur la base des observations critiques portées ci-dessus, nous pouvons soutenir que la sous-administration est due d'une part à l'organisation de la territoriale suite à l'immensité de la superficie des entités locales et d'autre part à la centralisation de la gestion du personnel de l'Etat.

Cette sous-administration territoriale, qui traduit le sous-développement administratif, a des conséquences néfastes sur les relations avec les administrés : éloignement entre l'administration et la population, la méfiance

¹⁰ Selon l'Article 128 de la loi de 2008, elle est entrée en vigueur trente jours après sa publication dans le Journal Officiel soit le 10 novembre 2008.

des administrés, les relations souvent conflictuelles surtout en milieu rural, une mauvaise perception des fonctionnaires de l'Etat, ...

Ainsi pour y remédier, une nouvelle législation a été promulguée en octobre 2008. Elle a le mérite d'avoir considéré l'administration territoriale et la Fonction Publique comme les éléments indissociables d'un même système.

La voie la mieux indiquée pour sortir de la sous-administration chronique et pathologique serait la mise en œuvre de la décentralisation globale et effective préconisée par cette nouvelle loi. Cela exige de la part du Gouvernement central une volonté politique affichée, et des autorités provinciales et locales, l'engagement, la compétence, l'esprit d'initiative et l'esprit décentralisé (Toengaho, 2009).

En définitive, la loi 08-016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces définit le cadre général dans lequel une bonne décentralisation pourrait advenir. Elle semble être la solution au problème de la sous-administration territoriale que connaît le pays. Mais elle ne porte, en elle, aucune promesse de réussite de ce processus. Et pour cause : ce n'est pas à la loi de produire les résultats attendus par sa promulgation, c'est aux acteurs administratifs d'utiliser la loi en vue de construire leur cité selon l'utopie politique qui est la leur et selon le bonheur raisonnable dont ils rêvent (Metena, 2009).

En définitive, les administrés ne pourront juger le bien fondé de cette réforme que s'ils en ressentent les effets qui se traduiront par l'amélioration de leurs conditions de vie grâce à une administration de proximité au service de développement.

Tableau n° 1 : Organisation politico-administrative au regard de l'Ordonnance-loi n°82/006 du 25 février 1982

Entité	Statut	Personnalité juridique	Organe délibérant	Exécutif	Matières locales
Province	EAD	Oui	Assemblée provinciale	Gouverneur de province	Questions d'intérêt provincial
District	Circonscription administrative	Non	Inexistant	Commissaire de district	Contrôle financier des Territoires
Ville	EAD	Oui	Conseil urbain	Maire de la ville	Questions d'intérêt urbain
Territoire	EAD	Oui	Conseil de territoire	Administrateur du territoire	Questions d'intérêt local
Collectivité (Secteur ou Chefferie)	EAD	Oui	Conseil de collectivité (Secteur ou Chefferie)	Chef de collectivité (Secteur ou Chefferie)	Questions d'intérêt local
Groupement	Simple subdivision administrative	Non	inexistant	Chef de groupement	Pas de matières spécifiques
Village	Simple subdivision administrative	Non	inexistant	Chef de village	Pas de matières spécifiques
Quartier	Simple subdivision administrative	Non	inexistant	Chef de quartier	Pas de matières spécifiques

Tableau n° 2 : Organisation politico-administrative au regard de la loi n°08/016 du 07 octobre 2008.

Entité	Statut	Personnalité juridique	Organe délibérant	Exécutif	Matières locales
Province	Institution politique régionalisée	Oui	Assemblée provinciale	Gouvernement provincial	Questions d'intérêt provincial
Ville	ETD	Oui	Conseil urbain	Collège exécutif urbain	Questions d'intérêt urbain
Territoire	ETd	Non	Inexistant	Administrateur du territoire	Pas de matières spécifiques
Secteu ou Chefferie	ETD	Oui	Conseil de Secteur ou Chefferie	Collège exécutif de Secteur ou de Chefferie	Questions d'intérêt local
Groupement	ETd	Non	inexistant	Chef de groupement	Pas de matières spécifiques
Village	ETd	Non	inexistant	Chef de village	Pas de matières spécifiques
Quartier	ETd	Non	inexistant	Chef de quartier	Pas de matières spécifiques

Liste des Acronymes

- EAD : Entité administrative décentralisée ;
- ETD : Entité territoriale décentralisée ;
- ETd : Entité territoriale déconcentrée ;
- RDC : République démocratique du Congo.

Bibliographie

Biershenk, T et De Sardan, O., *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, p.82.

Bruneau, J.-C., « Les nouvelles provinces de la République démocratique du Congo : construction territoriale et ethnicités », *L'Espace Politique* [En ligne], 7, 2009-1, URL : <http://espacepolitique.revues.org/index1296.html>

Chirishungu, C.D., *Organisation politico-administrative et développement*, Bukavu, éd. Bushiru, 1993, p. 83.

Darbon, D., « Réformer ou reformer les Administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti politique et ingénierie politique contextuelle » in *Revue française d'Administration Publique*, n°105/106, 2003, p. 136.

Gauthier, F., « Centralisation ou décentralisation. Les contraintes de la politique économique » in *Cahiers de l'Institut Social Populaire*, n°8, 1967, p. 13.

Ibula, M.K., *La consolidation du management public au Zaïre*, Kinshasa, PUZ, 1987, p. 8.

Jaglin, S. et Dubresson, A., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisation en question*, Paris, éd. Karthala, 1998, p. 23.

Kabuya, C., *Conflits de l'Est du Zaïre, repères et enjeux*, Kinshasa, éd. SECCO, 1996, p. 121.

Laurent, P.-J et Peeman, J.-P., « Les Dimensions socio-économiques du Développement local au sud du Sahara : Quels stratégies pour quels acteurs ? » in *Le Bulletin de l'APAD*, n°15 (en ligne), mis en ligne le 20 décembre 2006 (URL : <http://apad.revues.org/documet553.html>).

Metena, S.-P., « Des Entités territoriales décentralisées(ETD), qu'est ce à dire et pour quoi ? Une exégèse de la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces » in *Congo-Afrique*, n°433, mars 2009, pp. 187-202.

Muamba, F. (Ed), « Décentralisation en RDC : Un pouvoir et une administration lointains, cas de la loi n°95-005 du 20 Décembre 1995 » in *La décentralisation : obstacles à l'organisation du pouvoir local et de l'Administration locale dans la RDC post-conflit*, Actes du colloque, Kinshasa, ISDD, 2004, p. 25.

Muyer, O., *Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre*, Kinshasa, PUZ, 1986, p. 46.

Raffinot, M. et Roubaud, F. (Ed), *Les fonctionnaires du sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés*, n°spécial, Autrepart, 20, 2001, p. 13.

Toengaho, L., « Le paradoxe de réformes de l'Administration publique au Zaïre » in : *Zaïre-Afrique*, n° 251, Janvier 1991, pp. 11-21.

Toengaho, L., « La réforme sur la décentralisation el le découpage territorial : portée, forces et faiblesses » in *Congo-Afrique*, n° 433, mars 2009, pp. 213-231.

Vunduaawe, T.P., « La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ? » in *Zaïre-Afrique*, n°165, Mai 1982, p. 265.

Vunduaawe, T.P., « La dynamique de la Décentralisation territoriale en RD Congo(2) » in *Congo-Afrique*, n° 433, mars 2009, pp. 165-185.

LA QUESTION DE LA MODERNISATION DE L'ETAT DANS LE MONDE ARABE: L'EXEMPLE DU MAROC

Malik BOUMEDIENE¹

Traiter du sujet de la modernisation de l'Etat s'avère un exercice difficile. Difficulté, dans un premier temps, du fait qu'une telle question se situe au carrefour du droit constitutionnel, du droit administratif et des droits fondamentaux. En outre, l'étude du sujet ne peut se limiter à une approche strictement juridique. La modernisation de l'Etat appelle à confronter les réformes juridiques à la pratique. D'autre part, on constate que les termes mêmes liés à cette question peuvent porter à discussion. C'est ainsi que Luc Rouban² et Jacques Ziller considèrent qu'il est préférable de parler non pas de « modernisation » de l'administration, qui implique un certain rejet de l'Etat, mais de « réforme administrative ». Pour certains, comme Jacques Ziller³, « Derrière l'idée de modernisation se joue (...) la définition de l'Etat et de ses missions face au marché ». Enfin, une difficulté semble résulter de l'étendue du champ que recouvre une telle notion. La notion de « modernisation » de l'Etat apparaît, si l'on peut dire, comme une notion fixe à contenu variable. Pour le professeur Michel Rousset⁴, la modernisation de l'administration implique d'une part, « le développement de son infrastructure intellectuelle » et, d'autre part, « la réorganisation de son infrastructure opérationnelle ». Pour Gilles Barouch⁵ et Hervé Chavas derrière cette notion se trouvent les idées « d'efficacité administrative » ou encore de « motivation des personnels ». Pour le professeur Jacques

¹ M. BOUMEDIENE, Maître de conférences, Université de Toulouse, membre du CERSA (Paris 2).

² Luc ROUBAN, Jacques ZILLER, « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'Etat », in *Revue française d'administration publique*, n°75, juillet-septembre 1995, pp. 345-354.

³ Jacques ZILLER, « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n°75, juillet-septembre 1995, p. 345. A ce sujet, dans sa déclaration de juin 1995 le Chancelier KOHL avait utilisé la métaphore « d'Etat allégé » (Hans-Ulrich DERLIEN, « La modernisation administrative en Allemagne », in *Revue française d'administration publique*, n°75, juillet-septembre 1995, p. 413).

⁴ Michel ROUSSET, Jean GARAGNON, *Droit administratif marocain*, Ed. La porte, octobre 2003, p. 151.

⁵ Gilles BAROUCHE, Hervé CHAVAS, *Où va la modernisation ? Dix années de modernisation de l'administration d'état en France*, Ed. L'Harmattan, 1993.

Chevallier⁶, les politiques de modernisation administrative « qui se sont développées (...) sous la pression des institutions financières internationales, sont sous-tendues par une volonté de transformation globale des principes d'organisation de l'Etat, caractérisée par les mêmes idées-forces : réduire le coup de fonctionnement des services administratifs ; privilégier la performance publique (...) ; assouplir les règles de gestion de la fonction publique (...) ». Enfin, pour d'autres encore, la modernisation de l'Etat passe par la mise en place d'un « Etat modeste »⁷, ayant une capacité⁸ à innover, par l'amélioration⁹ de « la qualité de gestion dans tous les organes de l'administration », une administration créatrice¹⁰ et non pas exécutante, une administration où existe une « responsabilisation des fonctionnaires »¹¹, une administration citoyenne¹², c'est-à-dire définissant de nouvelles relations¹³ avec les usagers, respectueuse¹⁴ de leurs droits fondamentaux et permettant à ces derniers de participer à la décision.

« A l'administration exécutante, il apparaît nécessaire de substituer l'Administration créatrice ». Geneviève Koubi voit dans des relations entre administration et citoyens. Il s'agira alors de permettre¹⁵ aux citoyens, par

⁶ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2004, p. 72.

⁷ Michel CROZIER, *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, 1997. Michel CROZIER dénonce l'Etat « arrogant et autoritaire » dominé par une « technocratie » au sein d'une administration qui reste centralisée.

⁸ André BARILARI, *La modernisation de l'administration*, LGDJ, 1994, p. 23.

⁹ Mervyn L. WEINER, « Amélioration de la gestion fédérale au Mexique : Essai sur une réforme institutionnelle », in *Revue internationale des sciences administratives*, Volume 53, 1987, n°2, p. 238.

¹⁰ Georges BURDEAU, *Problèmes politiques fondamentaux de l'Etat*. Les cours de droits, 1968-1969, p. 383.

¹¹ Geneviève KOUBI, « Responsabilisation des fonctionnaires et modernisation de l'administration », *Revue administrative*, n°284, 1 mars 1995, pp. 197-202.

¹² Cette idée se rapproche de la position du professeur Charles DEBBASCH qui écrivait en 1976 que l'enjeu de la modernisation de l'administration, c'est choisir entre « l'Etat de police », non soumis au droit et dans lequel l'administration est libre de son action, et « l'Etat de droit » auquel s'impose le droit (Ch. DEBBASCH, *Institutions et droit administratif*, Paris, PUF, Coll. Thémis, T. I. 1976, p. 51).

¹³ Anicet LE PORS, « Du nouveau dans les relations administration-citoyens », in *AJDA*, n°12, 26 mars 2007, pp. 626-629.

¹⁴ Tore MODEEN, « La protection des droits de l'homme et le rôle des administrations en Finlande », in *Revue internationale de droit comparé*, n°3, 1 juillet 1995, pp. 659-679.

¹⁵ Jean RIVERO mettait déjà en évidence, il y a plus de 20 ans, que le droit administratif doit s'intégrer davantage encore dans le mouvement démocratique qui

exemple, de participer aux décisions. Enfin, aborder la question de la modernisation revient à traiter, comme le souligne Tore Modeen, de la question de la protection des droits de l'homme face à l'administration. Nous serions ainsi en présence d'une administration citoyenne.

Malgré sa complexité, la notion de modernisation de l'administration ne pouvait qu'attirer notre attention. Elle fait l'objet dans différents pays d'une actualité régulière. Par exemple, en France, plusieurs éléments témoignent de la place de cette question : le décret du 30 décembre 2005 est venu créer une direction générale de la modernisation de l'Etat; une loi¹⁶ du 2 février 2007 a concerné la modernisation de la fonction publique ; c'est au nom de la modernisation du service public qu'une loi¹⁷ du 21 août 2007 « sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs » pose le principe d'un service minimum au sein des services publics en cas de grève. Au Mexique¹⁸ également, on constate une tendance consistant à améliorer les relations entre l'administration et les citoyens en mettant en place une démarche participative. On assiste aussi à la mise en place d'une politique¹⁹ de lutte contre la corruption ainsi qu'à une « gestion moderne des ressources humaines »²⁰ à travers le rapprochement des fonctionnaires des centres de décision, l'évaluation des agents, une formation accrue des agents. En Australie les réformes²¹ de 1993 et 1996 sont allées dans le sens de la suppression des limites juridiques à l'action des municipalités en leur donnant plus d'autonomie. Le monde arabe n'échappe pas à la question de la modernisation de l'administration. C'est ainsi qu'en

traverse le droit public. C'est ainsi qu'il mettra l'accent sur la nécessité de faire participer les citoyens à certaines décisions de l'administration (Jean RIVERO, *Droit administratif*, Dalloz, 1990, p. 643).

¹⁶ Loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, *J.O.* du 6 février, p. 2160.

¹⁷ Loi n°2007-1224 du 21 août 2007, *J.O.* du 22 août 2007, p. 13956.

¹⁸ Ignacio PICHARDO PAGAZA, « Propos introductifs », in *Revue française d'administration publique*, n°94, avril-juin 2000, pp. 173-174.

¹⁹ Guillermo Rafael GOMEZ MONSIVAIS, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires », in *Revue française d'administration publique*, n°94, avril-juin 2000, pp. 231-240.

²⁰ Luis VASQUEZ CANO, « De nouvelles stratégie pour la gestion des ressources humaines dans le secteur public », in *Revue française d'administration publique*, n°94, avril-juin 2000, pp. 213-219.

²¹ Neil MARSHALL, « Administration locale et démocratie : réformes récentes en Australie », in *Revue française d'administration publique*, n°88, octobre-décembre 1998, pp. 547-559.

Tunisie une loi organique du 18 juillet 2006 a renforcé les compétences des municipalités consolidant le processus de décentralisation. En Algérie, la loi²² du 20 février 2006 a concerné la « prévention et lutte contre la corruption ». Dans un rapport²³ intermédiaire, en date du 12 février 2009, relatif à la réforme du système judiciaire, la Commission européenne souligne que le rythme de la réforme de la Justice en Roumanie n'a pas été maintenu : *« Il est essentiel que la Roumanie enregistre des progrès significatifs et irréversibles (...). Elle doit fournir la preuve de l'existence d'un appareil judiciaire stable, fonctionnant de manière autonome, en mesure de déceler et de sanctionner la corruption et de préserver l'État de droit. Cela implique notamment qu'elle adopte les dernières lois nécessaires pour moderniser le système juridique et qu'elle démontre, par un traitement rapide des affaires de corruption de haut niveau, que le système juridique est apte à faire appliquer les lois de manière indépendante et efficace », est-il dit dans les conclusions du Rapport »*. Le Maroc n'échappe pas à cette tendance. C'est ainsi que le Premier ministre a tenu le 20 janvier 1982 à Rabat une réunion de la plus haute importance. Lors de cette réunion était présents la plupart des membres du gouvernement et les secrétaires généraux des ministères. Il a pu déclarer à cette occasion : « Je vous ai invités à participer à cette importante réunion élargie au cours de laquelle nous examinerons une question qui nous préoccupe tous à savoir la réforme administrative, l'amélioration de l'action de l'administration, le contrôle des fonctionnaires et la protection des citoyens contre la complexité des rouages administratifs et le comportement de certains agents. L'administration, comme vous le savez, est l'un des secteurs sur lequel compte le peuple pour la réalisation de son développement et la construction de son avenir, cette administration doit de temps en temps être réformée et améliorée pour s'adapter aux réalités du Maroc et à ses besoins »²⁴. De même, le Premier Ministre déclara devant le Parlement, le 5 mars 1995, lors du discours d'investiture du gouvernement : « notre administration souffre de quelques tares qui suscitent une certaine insatisfaction chez les citoyens et les acteurs économiques nationaux, quand au rendement de cette dernière et à la façon dont elle traite leurs dossiers ... »²⁵. La même année, la Banque Mondiale,

²² Loi n°06/01 du 20 février 2006 relative à la « prévention et lutte contre la corruption ».

²³ Commission européenne pour l'efficacité de la justice, suivi et évaluation du système judiciaire : une étude comparative, Commission européenne, 2009, 65 p.

²⁴ *Le Matin*, du 20 janvier 1982, pp. 1-5.

²⁵ *Le Matin*, du 6 mars 1995, p. 2.

dans un rapport²⁶ relatif à « l'Administration et l'Education au Maroc » soulignait qu'il est nécessaire que puisse être mise en œuvre « une action urgente car il y a une contradiction entre un secteur privé dynamique et en forte croissance et une administration à la traîne de cette modernisation ». Le Maroc réagira. En juin 1996, est lancé le « Programme national de modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'administration ». Un tel programme consistait à porter une réflexion sur 3 points : la déconcentration ; la gestion des ressources humaines ; la simplification des formalités administratives. La dénomination même des ministères témoignera de cette volonté des pouvoirs publics d'aller dans le sens de la modernisation de l'Etat. En 1998, est ainsi institué un Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative au sein du Gouvernement de l'alternance qui deviendra, en 2002, le Ministère chargé de la Modernisation des Secteurs Publics. Le 12 février 2009, lors du Conseil de gouvernement à Rabat sous la présidence du Premier ministre Abbas El Fassi, un exposé a porté sur la stratégie de modernisation de l'administration marocaine.

A travers cette contribution, il s'agira, dans un premier temps, de mettre en lumière la réalité de la modernisation de l'administration marocaine (I) avant de voir les blocages et limites touchant une telle tendance fragilisant dès lors un tel mouvement (II).

I. La modernisation de l'Etat marocain : la réalité d'un processus

Lorsque l'on tente de dégager les principaux éléments témoignant de la modernisation de l'administration marocaine, plusieurs pistes peuvent apparaître : l'existence d'un processus de décentralisation ; un rééquilibrage des pouvoirs constitutionnels au profit du pouvoir exécutif ; un mouvement de déconcentration ; une nouvelle gouvernance financière ; l'usager au centre de l'action administrative.

I.1. La marche vers la décentralisation

Le Maroc, pendant longtemps, fut caractérisé, avant tout, par la centralisation de son administration. Cette centralisation trouvait, notamment, un fondement dans la nature même de l'organisation politique

²⁶ Banque Mondiale, *Rapport sur l'Administration et l'Education au Maroc*, 1995. Ce rapport a pu faire l'objet d'une large diffusion par quelques quotidiens nationaux marocains : *L'opinion* du 15 octobre 1995, p. 6.

du Royaume dominée par la place centrale du Roi. En outre, la Constitution en date de 1962 venait définir, elle-même, les différentes collectivités territoriales, écartant ainsi la compétence du législateur en la matière. La Charte²⁷ communale en date du 23 juin 1960, relative à l'organisation communale, était révélatrice de cette centralisation. Une telle centralisation fera l'objet de multiples critiques. La Banque Mondiale dans un rapport²⁸ de 1995 dénoncera la « *centralisation excessive* » au Maroc tout en précisant que cette centralisation est révélatrice des « *faiblesses* » de l'administration marocaine. Le Roi²⁹ lui-même a pu mettre l'accent sur la nécessité de donner une « *impulsion nouvelle* » à la décentralisation. Cette volonté de tendre vers plus de décentralisation va se manifester dès 1972 dans la mesure où la constitution du 15 mars 1972 permet à la loi de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales. La nouvelle constitution³⁰ en date du 13 septembre 1996 va créer la collectivité « régionale »³¹. A côté de ces réformes constitutionnelles, on peut remarquer que c'est la loi qui va donner une nouvelle impulsion à la décentralisation. En effet, le 3 octobre 2002, nous avons d'une part, le dahir n°1-02-269 portant promulgation de la loi n°79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et

²⁷ Dahir n° 1-59-315, B.O, 1960, p. 1230. Modifié par: le Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale ; par le Dahir portant loi n° 1-76-584 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements (Bulletin Officiel n° 3335 bis du 1 octobre 1976).

²⁸ Banque Mondiale, *Rapport sur l'Administration et l'Education au Maroc*, octobre 1995. Ce rapport a pu faire l'objet d'une large diffusion par quelques quotidiens nationaux marocains : *L'opinion* du 15 octobre 1995, p. 6.

²⁹ Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI devant les responsables des Régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyens (Casablanca, 12 octobre 1999).

³⁰ Cette réforme répondait au souhait du souverain, HASSAN II qui, dans un discours en date de 1984, soulignait : « Nous voulons que les choix de notre pays ne soient pas pris à Rabat ». Il demandait ainsi la création d'institutions régionales dotées de compétences « leur permettant de s'affirmer, de connaître leurs besoins, d'évaluer l'échelle de leurs priorités, leurs aspirations, d'être le promoteur, le planificateur, l'édificateur et l'exécutant sur le territoire ».

³¹ Le Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portera promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région (B.O. n° 4470 du 3 avril 1997). On peut noter que plusieurs dispositions au sein de la constitution marocaine du 13 septembre 1996 font implicitement référence à la notion de décentralisation : « Les Collectivités Locales du Royaume (...) élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi » (articles 100 et 101).

provinciales et, d'autre part, le dahir³² n°1-02-297 portant promulgation de la loi n°78-00 relative à la charte communale. Plusieurs idées vont alors ressortir de cette réforme : attribution d'une clause générale de compétences au profit du conseil provincial et du conseil communal. C'est ainsi que l'assemblée communale (article 42) a dorénavant la possibilité d'engager toutes les actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toutes autres collectivités ou organisations étrangères. Il en sera de même pour l'assemblée provinciale (article 36). En outre, la nouvelle charte attribue un large domaine de compétences au conseil communal puisque l'article 35 précise qu'il exerce « *notamment* » des compétences propres et des compétences qui lui sont transférées par l'Etat. L'utilisation de l'adverbe « *notamment* » met en évidence que le conseil communal possède des compétences allant bien au-delà de ces deux catégories. L'utilisation d'une telle formule vient ainsi renforcer la clause générale de compétence du conseil communal. De plus, on remarque que les domaines d'intervention du conseil sont étendus puisque sont concernés : le domaine économique et social ; les emprunts à contracter ; la création et la gestion des services publics communaux (notamment dans les secteurs de l'eau, de la distribution d'énergie, des transports, ...). Enfin, la Charte souligne que le conseil communal pourra exercer certaines compétences qui lui seront transférées par l'Etat dans les domaines suivants notamment : la réalisation et l'entretien des écoles ; le reboisement ; la réalisation et l'entretien des centres d'apprentissage. Nous assistons également à un allègement de la tutelle, un accroissement des compétences du président de l'assemblée provinciale, puisque celui-ci peut aujourd'hui déléguer sa signature à ses adjoints dans différents domaines et cela sans demander l'autorisation des autorités de tutelle. La réforme de l'administration du point de vue du processus de décentralisation semble avoir plusieurs conséquences. Elle constitue un facteur d'apprentissage de la vie politique dans une dimension locale. A ce titre, elle contribue à créer du lien entre l'action politique et les problématiques locales. En outre, la décentralisation permet aux citoyens d'être associés à la conduite des affaires locales à travers diverses associations œuvrant dans le champ de l'environnement, de la protection du patrimoine, du social. Le lien entre décentralisation et associations permet de participer à dynamiser la démocratie. La coopération décentralisée consacrée par la charte communale a permis d'accélérer un tel processus. C'est ainsi que les collectivités

³² B.O., 2002, p. 1351.

françaises ont signé avec leurs homologues marocaines, près d'une trentaine de projets de coopération décentralisée dans les domaines économique, culturel et de la formation. On peut citer, à titre d'exemple, la convention³³ de coopération décentralisée signée entre les régions de Ouarzazate et de Franche-Comté en juin 2008. On constate également que la Charte communale va permettre une mutualisation des ressources des collectivités locales. En effet, la Charte consacre la clause générale de compétence. Cette clause va permettre aux communes d'intervenir dans des domaines où interviennent également d'autres collectivités locales. Cela permet non seulement une mutualisation des moyens mais également une unité d'action comme, par exemple, dans le domaine économique ou environnemental. Enfin, la Charte communale vient également consacrer le principe de l'intercommunalité. Ainsi, aujourd'hui, il existe plus de 111 groupements de communes regroupant plus de 856 communes et rassemblant plus de 12 millions de citoyens. Cela a permis une nouvelle fois la mutualisation des moyens afin d'intervenir dans différents domaines tels que l'électrification, les réseaux d'assainissement ou encore la résorption des bidonvilles.

1.2. L'activation d'une politique de déconcentration

La concentration implique que toutes les décisions soient prises au niveau central. A ce titre, l'administration marocaine, pendant longtemps, fut l'exemple même de l'administration concentrée. Ce système n'était cependant pas sans limites : l'administration centrale était souvent débordée par le nombre des affaires à traiter ; l'administration de la capitale restait éloignée des préoccupations locales ; l'appareil administratif³⁴ apparaît alors comme lourd et anonyme. Face à cette réalité, le Maroc s'est engagé dans un processus de déconcentration. Le Roi lui-même, en 1993, dans une lettre adressée le 19 novembre au ministre de l'intérieur insistait sur la nécessité de mettre en œuvre un tel processus : « ... ce système [la décentralisation] » indiquait-il « serait resté incomplet si, parallèlement, nous maintenions notre capitale comme seul centre des décisions administratives. Ce paradoxe, qui aurait vidé de tout contenu réel notre politique de décentralisation, ne nous a

³³ Par exemple, en matière de préservation de l'environnement, la convention préconise la mise en place d'une décharge publique contrôlée pour le Grand Ouarzazate, ainsi que le traitement des déchets et de la qualité de l'eau.

³⁴ Hassan OUZZANI CHAHDI souligne ainsi que « d'une manière générale, l'Administration est perçue comme un ensemble complexe de cellules et de rouages mystérieux, entaché de lourdeurs, de procédures formelles auxquelles se juxtaposent parfois des pratiques informelles » (Hassan OUZZANI CHAHDI, *Droit administratif*, Nouvelle édition revue et argumentée, 2003, p. 29).

guère échappé. Aussi, avons-nous constamment invité nos ministres, au niveau central, d'abord d'avoir des délégations régionales aussi étoffées que possible, puis d'élargir au maximum, sans nuire au bon fonctionnement de l'Administration, les compétences de ces dernières ... »³⁵. C'est ainsi que les attributions des gouverneurs ont été renforcées par le dahir³⁶ portant loi du 6 octobre 1993. Ces derniers vont alors acquérir un rôle de coordinateurs puisqu'ils vont se voir clairement attribuer compétence afin de coordonner les activités des services extérieurs des Administrations civiles de l'Etat. Cette loi va permettre également aux ministres d'effectuer des délégations de signatures auprès des chefs des services extérieurs. Il faut ici préciser que c'est sur le fondement d'une telle loi que va voir le jour³⁷ le décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration de l'administration. Ce décret va préciser les attributions des administrations centrales tout en soulignant que les services extérieurs de l'Etat sont chargés d'assurer les missions d'exécution de la politique gouvernementale et de toutes les décisions et directives des autorités compétentes. Un décret³⁸ du 2 décembre 2005 fixera, lui, les règles d'organisation des départements ministériels ainsi que la répartition des attributions et des moyens entre leurs administrations centrales et leurs services déconcentrés. On remarque également que les pouvoirs des gouverneurs, et plus particulièrement des Walis de Région, ont été consolidés par la lettre³⁹ Royale en date du 9 janvier 2002 à destination du Premier ministre. Cette lettre, qui portait notamment sur « la gestion déconcentrée des investissements », va avoir pour conséquence la création des centres régionaux d'investissements qui, sous la responsabilité des Walis de Région, ont pour objet notamment d'aider à la création d'entreprises. La signature, au mois de janvier⁴⁰ 2009, de 16 contrats-programmes entre le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace et les différentes inspections régionales de l'habitat et de l'urbanisme pour la mise

³⁵ Hassan OUAZZANI CHAHIDI, *Droit administratif*, Nouvelle édition revue et argumentée, 2003, p. 84.

³⁶ B.O. n°4223 du 6 octobre 1993, p. 536. Il faut noter que les pouvoirs des gouverneurs ont, dans un premiers temps, fait l'objet d'une réglementation d'ensemble par le dahir portant loi du 15 février 1977 (Dahir portant loi du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur, B.O. n°3359 du 16 mars 1977, p. 341).

³⁷ EL-YAGHOUBI, « La déconcentration administrative à la lumière du décret du 20 octobre 1993 », *REMALD*, n°6, 1996, pp. 53 et suiv.

³⁸ Décret n° 2-05-1369 du 2 décembre 2005 fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative.

³⁹ B.O. n°4970 du 17 janvier 2002.

⁴⁰ *Maghreb Arabe Presse*.

en œuvre de son plan d'action au titre de l'année 2009, témoigne du processus de déconcentration. Ces contrats-programmes engagent les inspections régionales tout en leur déléguant toutes les prérogatives institutionnelles pour assurer la réalisation de programmes régionaux. Concernant la mise en application de ces contrats-programmes, le ministre a fait savoir que les compétences, les moyens financiers et logistiques dont disposait le ministère, ont été délégués aux inspections régionales qui se sont engagées, quant à elles, à mettre en œuvre le plan d'action, en toute indépendance et en partenariat notamment avec les autorités locales et les communes. A travers cette initiative il s'agit d'assurer l'efficacité d'action de l'administration au niveau local. Au cours de ce même mois⁴¹, SM le Roi Mohammed VI a donné son approbation aux propositions soumises par le ministre de l'Intérieur et relatives à la création de nouvelles préfectures et provinces à Ouezzane, Sidi Slimane, Guercif, Driouch, Berrechid, Sidi Bennour, Youssoufia, Rhamna, Fkih Bensalah, Midelt, Tinghir, Sidi Ifni et Tarfaya. Une telle initiative vise à la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel pour une réforme globale de l'administration territoriale qui soit basée sur les principes de la bonne gouvernance et le renforcement de la politique de l'administration de proximité.

La déconcentration au Maroc a plusieurs effets. Pour les fonctionnaires, le processus de déconcentration a pour conséquence de décharger le pouvoir central mais aussi de permettre à l'administration d'être au plus près des réalités locales. Pour les fonctionnaires, intégrés aux services extérieurs de l'Etat, la déconcentration leur permet d'acquérir une rapidité d'action n'étant pas liés par l'attente d'une décision de l'administration centrale. La déconcentration permet en fait une meilleure division du travail.

1.3. Une nouvelle gouvernance financière

La modernisation de l'Etat passe aussi par l'intégration de la notion de nouvelle gouvernance financière. On voit apparaître ici l'idée d'une meilleure utilisation des deniers publics de la part de l'Etat. Cette rationalisation des coûts passe alors par plusieurs instruments. L'apparition d'un Etat évaluateur (création d'audits par des entreprises privées mais aussi par des structures publiques). Mise en place d'une gestion⁴² de management qui met l'accent sur le professionnalisme de la gestion, sur l'établissement

⁴¹ *Maghreb Arabe Presse*.

⁴² Il s'agit là d'une transformation de la culture du service public par l'introduction d'une nouvelle gestion publique.

de normes et mesures de performances explicites, un jugement de la gestion basée avant tout sur les résultats. Au sein de cette approche, il s'agit d'alléger l'Etat. Cela passe alors par la privatisation, la stimulation de la concurrence et par la diminution des coûts de la fonction publique. Le but étant alors de donner naissance à une nouvelle éthique qui corresponde à une culture d'entreprise. A ce titre, la Banque Mondiale, dans un rapport⁴³ de 1995 sur le Maroc, précise que les réformes administratives doivent aller « dans le sens d'une administration plus réduite dont les coûts de fonctionnement n'entraînent pas de prélèvements supplémentaires sur les ressources financières du pays, une gestion des ressources humaines fondée sur le professionnalisme et la motivation ». Cette nouvelle gouvernance financière est une réalité aujourd'hui comme en témoignent plusieurs éléments. Une réforme constitutionnelle en date de 1996 va ainsi donner un fondement constitutionnel à la Cour des comptes dont la consécration va trouver un aboutissement avec la loi⁴⁴ du 13 juin 2002 relative aux juridictions financières. En outre, cette réforme constitutionnelle crée les cours régionales des comptes au nombre⁴⁵ de 9 aujourd'hui. On peut remarquer que la Cour des comptes s'est donnée les moyens d'assurer sa mission puisque dans les 5 années précédant l'année 2008 il y a eu une augmentation⁴⁶ de 36% des effectifs des magistrats. La nouvelle gouvernance financière impulsée au Maroc s'exprime également à travers le transfert d'entreprises publiques au secteur privé marquant ainsi une tendance vers la privatisation. Il en a été ainsi, par exemple, de l'Office national du thé et du sucre devenu la⁴⁷ Société marocaine du thé et du sucre. Il est mis également fin⁴⁸ à certains monopoles de l'Etat tel que celui en matière de radiodiffusion et de télévision. En 2008, le capital de sept entreprises publiques⁴⁹ fut ouvert pour un montant total de 6 milliards de DH: la Société nationale de commercialisation des semences (Sonacos), à hauteur de 99,50%, la Société chérifienne des sels (SCS) à 50%, la Société de commercialisation de charbon et bois (Sococharbo) à 98,3%, la Briqueterie et tuilerie nord-africaine (BNTA) à 61,7% et le Complexe textile de Fès (Cotef) à 98,5%. Cette nouvelle gouvernance financière s'exprime

⁴³ Banque Mondiale, *Rapport sur l'Administration et l'Education au Maroc*, 1995. Ce rapport a pu faire l'objet d'une large diffusion par quelques quotidiens nationaux marocains : *L'opinion* du 15 octobre 1995, p. 6.

⁴⁴ Loi n°62-99 du 13 juin 2002, B.O. 2002, p. 785.

⁴⁵ Décret du 29 janvier 2003, B.O. 2003, p. 138.

⁴⁶ Rapport 2007, Cours des comptes, 2008, p. 732.

⁴⁷ Loi n°29-01 du 13 juin 2002, B.O. 2002, p. 821.

⁴⁸ Loi du 10 septembre 2002, B.O. 2002, p. 1005.

⁴⁹ Entre 1993 et 2003 plus de 66 entités ont été privatisées.

aussi par la nécessité de réduire le capital humain, qui représente⁵⁰ plus de 12,5% du PIB, au sein des différentes administrations⁵¹. Cela s'est matérialisé par une réduction des postes aux différents concours, par une politique d'incitation à quitter l'administration à travers, en 2004, l'opération « Départ volontaire de la fonction publique »⁵², baptisée « Intilaka ». Son objectif était de mettre en application une nouvelle politique de rationalisation de la gestion des ressources humaines, maîtriser la masse salariale et augmenter le rendement des secteurs publics. On constate, d'un autre côté, que le statut de la fonction publique, datant⁵³ du 24 février 1958, va faire l'objet d'une réforme importante puisque le 18 janvier 2006 la Chambre des Représentants a adopté à l'unanimité le projet de loi modifiant et complétant le dahir portant statut de la fonction publique. Le nouveau texte, s'il est adopté par la chambre des conseillers, permettra dorénavant à l'administration de procéder au recrutement des contractuels qui ne peuvent cependant prétendre à la titularisation dans le cadre de l'administration. A travers un tel mouvement n'assiste-t-on pas à une certaine privatisation des ressources humaines de l'administration ?

1.4. L'usager au centre de l'administration

L'administration marocaine a très souvent fait l'objet de multiples critiques quant à sa capacité à fournir un service de qualité aux usagers. Pour certains, nous sommes en présence d'un « gouvernement des bureaux »⁵⁴. Le Roi lui-même a dénoncé une telle situation à plusieurs reprises. Par exemple, le 29 octobre 1999, à l'occasion du colloque national sur « Le soutien à l'éthique dans le service public », il soulignait « [qu'] un bon service exige un sens de

⁵⁰ Document de travail des services de la commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur le Maroc, 12 mai 2005, p. 7.

⁵¹ On peut noter qu'une telle initiative trouve également une impulsion de la part de la Banque Mondiale. C'est ainsi qu'en février 2006, le Conseil d'administration de la Banque Mondiale a approuvé un prêt d'un montant de 120 millions de dollars pour la réforme de l'administration publique (PARL II) visant l'appui des efforts du gouvernement marocain pour l'amélioration de la gestion des ressources publiques, une étape cruciale pour accélérer la croissance et la réduction de la pauvreté.

⁵² C'est ainsi que « Dans la seule Education nationale, l'Opération Départs Volontaires a permis à plus de 4000 fonctionnaires invalides, qui ne faisaient pratiquement plus rien, de quitter de leur propre guise cette administration » (Mohamed BOUSSAID, ministre chargé de la Modernisation des secteurs publics, *La gazette du Maroc*, 22 mai 2006, n°473).

⁵³ Dahir n°1-58-008 du 24 février 1958, B.O. n°2372 du 11 avril 1958, p. 631.

⁵⁴ Y. Ben ACHOUR, *Droit administratif*, CERP, Tunis, 1982, p. 24.

responsabilité qui implique le respect des droits du citoyen en évitant que ne se perdent ses intérêts par la négligence, les tergiversations, les atermoiements et les reports incessants ». Lors du discours du trône en 2000 le souverain précisait la nécessité d'assurer « *la promotion de la culture du service public* ». De telles critiques rejoignent celles de la Banque Mondiale qui, en 1995, dans un rapport⁵⁵ sur la Maroc, indiquait que les réformes administratives doivent aller « dans le sens d'une administration plus soucieuse des droits des usagers ». Afin de tenter de pallier cette situation⁵⁶, il semble que les pouvoirs publics soient allés dans différentes directions. C'est ainsi qu'une loi⁵⁷ du 23 juillet 2002 fait obligation à l'administration de motiver ses décisions. La loi⁵⁸ du 12 juillet 1991 est venue créer les tribunaux administratifs. Cette loi fait suite au discours royal du 8 mars 1990 dans lequel le Roi Hassan II avait annoncé la création de tels tribunaux⁵⁹.

Le respect des droits des usagers se traduit notamment par le respect de la part de l'administration du principe d'égalité devant le service public. Cela implique le rejet de la corruption qui fait l'objet d'une actualité régulière. Les autorités marocaines semblent avoir pris la mesure de la situation comme le montrent plusieurs initiatives : le 17 janvier 2008 a été publié au Journal officiel la Convention des Nations-Unies contre la corruption (CNUCC), signée par le Maroc en 2003, et ratifiée en mai 2007 ; mise en place en⁶⁰ 2007, auprès du Premier ministre, de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) ; en avril 2008, fut adoptée la loi relative à la déclaration du patrimoine. Elus locaux, conseillers, députés, walis, membres du Conseil constitutionnel et autres hauts responsables de l'Etat

⁵⁵ Banque Mondiale, *Rapport sur l'Administration et l'Education au Maroc*, 1995. Ce rapport a pu faire l'objet d'une large diffusion par quelques quotidiens nationaux marocains : *L'opinion* du 15 octobre 1995, p. 6.

⁵⁶ Pour une partie de la doctrine, les droits des usagers doivent être intégrés à la « troisième génération des droits de l'homme » (A. HOLLEAUX, « Les lois de la troisième génération des droits de l'homme : ébauche comparative », *Revue française d'administration publique*, 1980, p. 73).

⁵⁷ Loi n°03-01 promulguée par le Dahir 3 juillet 2002 (B.O n°5030 du 15 août 2002, p. 882).

⁵⁸ B.O. n°4227 du 3 novembre 1993, p. 595.

⁵⁹ Auparavant, les litiges entre l'administration relevaient de la loi du 15 juillet 1974 relative à l'organisation judiciaire du Royaume. Ce texte avait permis aux tribunaux de première instance nouvellement créés d'avoir des sections administratives pour les affaires de nature administrative. Cependant, de telles sections ont été rarement mises en place.

⁶⁰ Décret du 13 mars 2007, B.O. du 5 avril 2007.

sont donc obligés de déclarer leur patrimoine. A côté de l'action de l'Etat, la société civile se mobilise dans le même sens avec l'association Transparency⁶¹ Maroc créée en 1996. En août 2007, elle donnera naissance à l'Observatoire de la corruption et du développement de la transparence (OCDT). Cet observatoire a été lancé avec l'appui financier (d'une valeur de 100.000 euros) de l'ambassade des Pays-Bas à Rabat. La justice marocaine également n'est pas restée à l'écart de ce mouvement puisqu'en 2002, au terme de longues enquêtes sur divers scandales financiers, la Cour spéciale de justice de Rabat a décidé d'inculper et d'écrouer une série de responsables d'établissements⁶² financiers publics. En février 2009, le ministère marocain de l'Intérieur a révoqué le maire de Meknès pour corruption. Cette lutte contre la corruption a permis de faire évoluer le regard des citoyens sur leur justice qui apparaissait souvent pour ces derniers comme complice de ces situations du fait de sa passivité. Les agents publics, eux, perçoivent dans la lutte contre la corruption la possibilité d'offrir une autre image à la population. Le message étant de dire que les fonctionnaires ne sont pas au-dessus de la loi. Par ailleurs, la lutte contre la corruption constitue un instrument préventif évitant souvent le passage à l'acte. L'administration au service des usagers signifie aussi des agents mieux

⁶¹ Transparency Maroc a pour objet principal de prévenir et de combattre la corruption dans les relations publiques et privées tant au niveau international que national. A ce titre, elle fait siens les principes énoncés de la Charte de Transparency International et se donne pour mission de la mettre en œuvre à travers l'ensemble de ses activités. Transparency Maroc œuvre en particulier pour : approfondir la connaissance du phénomène de la corruption en étudiant notamment ses causes, ses procédés, ses manifestations et ses multiples répercussions; constituer une documentation sur la question qui soit largement ouverte sur l'information et sur les études accumulées dans d'autres pays; impliquer les milieux professionnels, politiques et d'autres groupements cibles dans une mobilisation constante contre la corruption; proposer des mesures institutionnelles et juridiques susceptibles d'améliorer la transparence dans les transactions et les relations publiques et de renforcer la prévention et le traitement des actes de corruption; déployer un travail de communication efficace destiné à sensibiliser l'opinion publique sur les répercussions de la corruption et sur les entraves qu'elle constitue pour le développement; développer, tant au sein de ses instances qu'à travers d'autres réseaux, les initiatives destinées à réduire la passivité des citoyens à l'égard de ce phénomène et à renforcer les moyens de le combattre. L'association se réserve, de recourir à tous moyens appropriés, notamment au plan judiciaire, pour la réalisation de ses objectifs.

⁶² Il s'agit notamment du Crédit immobilier et hôtelier (CIH), la Banque populaire (BP), la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et la Caisse nationale du crédit agricole (CNCA).

formés et mieux rémunérés. Dans ce sens, en mai 2008, on apprenait que les salaires des fonctionnaires classés, dans les échelles de 1 à 9, seraient augmentés d'un taux variant entre 10,4 et 18%, et ce entre juillet 2008 et juillet 2009. Une fois l'augmentation entrée en vigueur, tous les fonctionnaires du secteur public percevront, pour la première fois, un salaire supérieur au SMIG. En outre nous assistons, depuis un certain nombre de mois, à un débat touchant la question des salaires au mérite. En effet, le statut actuel de la fonction publique met avant tout l'accent sur l'avancement à l'ancienneté. Un tel système ne permet pas forcément d'être porteur⁶³ de dynamisme et d'implication de l'agent au sein de son administration. Aussi, le nouveau statut de la fonction publique, qui devrait voir le jour dans l'avenir, s'attache au contraire à mettre en avant l'implication de l'agent, sa motivation, sa capacité à se former tout au long des années afin d'évoluer dans la grille des salaires. Pour les usagers du service public l'intégration d'une rémunération au mérite encouragera les agents publics à offrir un service de qualité. Cependant, il reste une inquiétude qui concerne l'évaluation de l'agent dans sa mission. Les usagers appréhendent le fait que de telles primes ne finissent par apparaître comme des compléments de salaires attribués avec bienveillance sans réelle relation avec la qualité du service rendu. Pour les agents l'intégration de la notion de mérite dans la détermination de la rémunération risque de donner lieu à des ruptures d'égalité.

II. La modernisation de l'Etat marocain : un processus fragilisé

Le mouvement de modernisation de l'Etat n'échappe pas à différentes critiques. Pour certaines, elles concernent les relations entre l'administration et les usagers alors que d'autres sont relatives à la persistance d'une centralisation du pouvoir.

II.1. Les citoyens : des droits à acquérir

Malgré les avancées législatives et l'action des associations travaillant sur cette question, il apparaît que le phénomène de la corruption reste une réalité

⁶³ A ce titre, un rapport de la Commission européenne souligne que « L'administration marocaine montre les signes des bureaucraties classiques centralisées et hiérarchisées, caractérisées par exemple par un système de rémunération fondé sur l'ancienneté sans relation avec les compétences et les performances ou par une faible responsabilisation des cadres » (Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, *Rapport sur le Maroc*, 12 mai 2005, p. 7).

au Maroc qui porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant le service public comme au principe de neutralité de l'administration. Selon le dernier classement sur la corruption émanant de Transparency international, le Maroc a perdu 8 places en passant de la 72^{ème} position en 2007 à la 80^{ème} position sur 180 pays. Une enquête⁶⁴ menée aux mois de juillet et d'août 2006 fait ressortir que 60% des chefs de familles marocains ont déclaré avoir dû s'acquitter de pots de vin durant l'année écoulée. Dans son rapport pour l'année 2009 Transparency International, se fondant sur un sondage effectué auprès d'hommes d'affaires se situant au Maroc, met en évidence que ces derniers ont recours tant à la corruption des agents publics pour accélérer et faciliter les procédures (46%) qu'aux relations familiales et amicales pour influencer les décisions relatives aux contrats publics (33%). D'un autre côté, les personnes interrogées expriment un jugement critique sur l'action du gouvernement dans la lutte contre la corruption. 67% la considère très (ou tout à fait) ineffective, 27% la jugent effective et à peine 3% très effective. L'impression défavorable est plus manifeste encore à l'égard du système judiciaire marocain.

L'approche critique de l'administration vis-à-vis des droits des citoyens se manifeste aussi à travers les lacunes touchant la transmission d'informations en direction des citoyens. C'est ainsi que, selon les résultats d'une enquête « Open Budget Initiative », réalisée par Partenariat Budgétaire International (IBP) en 2008 et publiée en 2009, le Maroc fait partie des pays qui fournissent des informations budgétaires « minimales » aux citoyens avec un score de 27 sur 100. Le pays est classé 59^{ème} sur 85 pays en matière de transparence budgétaire. La restriction de l'accès à l'information entrave la capacité du public, des journalistes, des universitaires et des organisations de la société civile à exiger la responsabilisation des décideurs et crée des opportunités pour que les gouvernements dissimulent les dépenses impopulaires, inutiles ou liées à la corruption. Cette restriction à l'accès à l'information entrave la possibilité pour les citoyens de participer à la décision affaiblissant ainsi la création de tout lien de citoyenneté avec l'administration.

Lorsque l'on porte un regard sur l'efficacité du service public au Maroc, on ne peut que mettre en évidence son caractère bureaucratique consacrant l'idée de « gouvernement des bureaux ». Cette situation entraînant, par exemple, la lenteur, l'absence des prises de décision ou encore des décisions contradictoires. L'incompétence de certains personnels par manque de

⁶⁴ *Transparency Maroc*, rapport 2007.

formation sur certaines questions touchant leur fonction, ou encore l'opacité de l'administration constituant également une caractéristique de cette administration. Le constat fait par la Banque Mondiale, dans son rapport en date de 1995, relatif à « L'administration et l'éducation au Maroc » est toujours d'actualité. Elle précisait ainsi que « La fonction publique (...) est principalement caractérisée par : un sureffectif d'ensemble joint à un mécanisme inefficace de répartition des emplois, un système de rémunération opaque et non incitatif, un mauvais état moral et un sentiment largement répandu de frustration résultant de l'absence de délégation et de circulation de l'information »⁶⁵. Elle mettait⁶⁶ également en avant « la passivité et la routine » de l'administration. Cette situation n'est pas sans conséquences économiques puisque les entrepreneurs⁶⁷ se plaignent de la difficulté à obtenir une autorisation, cela ne créant pas un climat favorable au dynamisme économique dont l'investissement étranger sur le territoire. A ce titre, on peut remarquer que la moitié des entreprises emploie des intermédiaires ou du personnel à plein temps afin de s'occuper des questions de bureaucratie⁶⁸. On constate aussi des lourdeurs⁶⁹ administratives en ce qui concerne la passation des marchés publics. Lorsque nous abordons la question de l'efficacité du service public, se pose aussi le problème de la formation et ainsi de la compétence des fonctionnaires. A ce sujet, en 2007 le ministre marocain de la Modernisation du Secteur Public, Mohamed Boussaid, a affirmé, lors d'une déclaration au parlement, que le gouvernement marocain allait se pencher sur la question de l'illettrisme parmi les responsables de la fonction publique. Une récente étude réalisée, datée de juin 2007, par le ministère a pu montrer que plus de 500 000 membres de la fonction publique sont illettrés. Un rapport⁷⁰ de la Banque Mondiale en date de 2003 relatif à « L'évaluation du système juridique et judiciaire » mettait en avant le manque de formation du personnel

⁶⁵ *L'opinion* du 15 octobre 1995, p. 8.

⁶⁶ In *REMALD*, n°6, « Quarante ans d'administration », 1996, p. 367.

⁶⁷ Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, *Rapport sur le Maroc*, 12 mai 2004, p. 16.

⁶⁸ Document de travail des services de la commission, Politique européenne de voisinage, *Rapport sur le Maroc*, 12 mai 2004, p. 16.

⁶⁹ Document de travail des services de la Commission, Accompagnant la : communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007 », *Rapport de suivi Maroc*, Commission européenne 3 avril 2008, p. 13.

⁷⁰ Rapport de la Banque Mondiale, *Maroc, l'évaluation du système juridique et judiciaire*, Vice présidence, 2004, p. 46.

administratif de la justice. La question de la rémunération⁷¹ des fonctionnaires contribue aussi à participer à la démobilisation de ces derniers dans le cadre de leur mission. En effet, aujourd'hui encore, il y a une absence de lien direct entre le montant de la rémunération et le rendement de l'individu au travail. En outre, on observe un écart considérable entre le salaire le plus bas et le salaire le plus élevé de la fonction publique. Au Maroc, ce rapport est de 30 pour 1, contre 13 pour 1, en moyenne, dans des pays à économie comparable. Cette situation crée un phénomène de démotivation de la part d'une grande partie des fonctionnaires. Par ailleurs, cet écart important entre les salaires a pour conséquence le développement d'une fonction publique où coexistent des catégories de fonctionnaires relativement aisés et d'autres qui vivent dans un état d'indigence. Cette situation a une forte incidence sur les conditions de fonctionnement des services et se traduit, chez certains fonctionnaires, par des frustrations et des comportements pervers dont l'usager est souvent le premier à payer les frais. Afin de contourner ce problème, certaines administrations distribuent à leur personnel des suppléments de salaires et des avantages en nature, devenus à la longue partie intégrante de la rémunération. C'est notamment le cas des frais de déplacement, heures supplémentaires et autres rétributions dont la consistance change selon les secteurs et les activités des administrations concernées. La part des suppléments de salaires dans la rémunération globale des fonctionnaires diffère également selon les possibilités et les ressources que contrôle chaque département. Le principal problème soulevé par les suppléments de salaires et les avantages divers accordés aux fonctionnaires n'est pas tellement leur prolifération, c'est surtout l'absence de transparence et la difficulté majeure de vérifier si les résultats et les performances réalisés justifient leur octroi aux personnels concernés.

Les droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration, c'est aussi la possibilité de contester les décisions de l'administration devant les tribunaux. Or il semble que l'on assiste à un certain recul de ce droit. En effet, contrairement à la Charte communale de 1976, celle⁷² de 2002 soumet tout recours pour excès de pouvoir à l'obligation pour le demandeur d'en informer au préalable le Wali ou le gouverneur de la préfecture ou de la province du ressort de la commune dont la décision est contestée. Une telle règle a également été prévue pour les provinces et préfectures. En outre, on

⁷¹ Groupe d'Etude sur la Gestion des Ressources Humaines, Ministère de la modernisation des services publics, Rabat-Janvier, 1998.

⁷² Loi n°79-00, Dahir n°1-02-269 du 3 octobre 2002, B.O. n°5058 du 21 novembre 2002, p. 1370.

constate que les citoyens n'arrivent pas toujours à faire appliquer les décisions du juge administratif. En effet, il arrive que l'administration refuse d'appliquer une décision, reprend la même décision que celle qui a été annulée ou encore ne respecte pas totalement la décision du tribunal administratif. On peut observer que depuis leur création, en 1991, les tribunaux administratifs ont prononcé⁷³ plus de 1.313 jugements contre des collectivités locales et cela en faveur de citoyens. A ce jour, seuls 4% ont été exécutés, malgré une circulaire du Premier ministre imposant l'exécution des jugements 2 mois après leur prononciation.

Le principe de l'égal accès aux emplois du service public est consacré par plusieurs textes. Il en est ainsi au sein de la constitution marocaine qui, dans son article 5, dispose que « Tous les Marocains sont égaux devant la loi ». L'article 12 rajoute que « Tous les citoyens peuvent accéder, dans les mêmes conditions, aux fonctions et emplois publics ». Le dahir du 24 février 1958, portant statut général de la fonction publique, précise dans son article 1 que « Tout marocain a droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux emplois publics ». Cependant, malgré de telles dispositions, on constate que le pourcentage de femmes reste limité au sein de l'administration civile puisque, selon une étude effectuée en 2002, il se situe à 31%⁷⁴. Le taux de féminisation pour le Ministère de l'Intérieur est, lui, seulement de 7,84%. Le taux de participation des femmes à des postes de responsabilité est seulement de 10%. Mais il faut savoir que la question de l'égalité aux emplois publics ne se limite pas aux femmes mais à l'ensemble de la population puisque en matière d'éducation⁷⁵, on constate que plus de 38% de la population est analphabète. Dans ces conditions, l'égalité de la population dans l'accès à ces emplois semble bien ne rester qu'un vœu sans lendemain.

II.2. La centralisation du pouvoir

Cette centralisation du pouvoir s'exprime à différents égards : limite de la politique de décentralisation, une déconcentration fragilisée, la prépondérance royale.

⁷³ www.leconomiste.com/print_article.html?a=86564. Il faut noter qu'avant l'apparition de ces tribunaux, sur un cumul de 101 jugements prononcés contre des conseils locaux, un seul a été exécuté, soit à peine 1%.

⁷⁴ http://www.mmssp.gov.ma/francais/Services_fr/AdministrationEnChiffre_fr/PDF_AdministrationEnChiffre_fr/notekaouta14juin2004.pdf

⁷⁵ Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, *Rapport sur le Maroc*, 3 avril 2008.

Lorsque l'on tente de dégager les limites de la politique de décentralisation, il est opportun de l'aborder sous deux angles : l'angle juridique mais également l'angle pratique c'est-à-dire confronter le droit à la pratique.

Tout d'abord, sur un plan juridique, on peut constater qu'une telle décentralisation est loin d'être aboutie. Par exemple, lorsque l'on s'attarde sur le régime juridique des communes, plusieurs éléments laissent penser que le processus de décentralisation, en date de 2002, reste marqué par une certaine centralisation. On remarque ainsi que l'autorité administrative locale assiste aux séances du conseil communal (article 6). D'autre part, si le conseil communal peut intervenir dans certains domaines (par exemple : la réalisation et l'entretien des écoles ; la réalisation et l'entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle), c'est à condition que de telles interventions lui soient explicitement autorisées par la loi (article 43). On peut constater également que certains actes ne seront exécutoires qu'après avoir été approuvés par l'autorité administrative locale⁷⁶. Il en est ainsi, par exemple, des délibérations portant sur : le budget et les comptes administratifs ; les emprunts et les garanties ; la fixation du taux des taxes et des tarifs des redevances et droits divers ; la création et le mode de gestion des services publics communaux. Afin d'être exécutoires, certains actes réglementaires, pris par arrêtés de la part du président du conseil communal, doivent obtenir l'approbation du ministre de l'intérieur ou de son délégué pour les communes urbaines et du Wali ou du gouverneur pour les communes rurales. Il en sera ainsi, notamment, des actes réglementaires touchant ses pouvoirs de police administrative comme les actes relatifs : à la délivrance des autorisations de construction ; à l'hygiène et la salubrité des habitations et de la voirie, à l'assainissement des égouts, à l'élimination et la répression de l'entreposage des dépôts d'ordure en milieu habité ; à la sauvegarde et à la protection des sites naturels et patrimoine historique et culturel ; au respect des normes d'hygiène et de salubrité des lieux ouverts au public, notamment les restaurants, cafés, salles de jeux, salles de spectacles ou encore lieux de baignade. La persistance d'une certaine centralisation se manifeste aussi à travers les modalités de la collaboration intercommunale. En effet, la charte communale prévoit la possibilité pour les communes de mettre en place une collaboration sur la base d'une

⁷⁶ Dans le cas de la province, c'est le wali ou le gouverneur qui exécute les délibérations du conseil. La loi précise qu'il prend les mesures nécessaires à cet effet « *après avis du président du conseil provincial* » (Loi n°79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales).

convention. Cependant, une telle convention doit être validée par le ministre de l'intérieur ou son délégué.

Le processus de décentralisation marocaine doit aussi faire face à plusieurs obstacles. Tout d'abord, la décentralisation implique la capacité, de la part des élites locales, à dégager de grandes lignes directrices⁷⁷ pour l'avenir et proposer aux administrés une vision pour le futur. Or, il n'en est rien. Ces élites ont tendance à traiter les questions dans l'urgence dans une logique politique à court terme. En outre, les choix politiques des responsables locaux restent fortement conditionnés par les structures partisans nationales dont ils font partie. Enfin, les stratégies politiques se dégageant des alliances précédant les élections donnent rarement lieu à une feuille de route précise. A côté de ce premier obstacle, le processus de décentralisation se heurte également à l'absence de véritable autonomie financière nécessaire aux collectivités locales afin de déterminer leur politique. Or, on constate que les recettes des collectivités locales sont spécialement⁷⁸ composées des transferts opérés par l'Etat. Il s'agit d'une distribution d'une partie des recettes de la TVA, de l'impôt général sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Le poids de l'Etat dans le financement permet à celui-ci d'exercer un certain contrôle sur les collectivités locales ainsi que sur les politiques pouvant être définies. C'est ainsi que l'on peut constater⁷⁹ qu'en 2006 la dotation de l'Etat en direction des collectivités locales s'élevait à plus de 56% (les ressources des collectivités locales se composant d'autre part, à hauteur de 39%, du produit de la fiscalité locale et, d'autre part, à hauteur de 5 %, d'emprunts). Non seulement l'autonomie financière reste fragile, mais on constate que les inégalités entre les collectivités demeurent très fortes. Par exemple, 23 % des acquisitions immobilières des régions sont concentrées à Laryone Boujdour Sakia El Hamra alors que la région de Guchmim Es Samara pèse pour 0,0008 %. En outre, on peut mettre en avant l'idée selon laquelle la décentralisation suppose une vie politique locale impulsée par des citoyens impliqués notamment lors des élections. Or, on constate qu'au Maroc l'abstention reste importante. Par exemple, lors des élections législatives en date du 7 septembre 1997, seuls deux inscrits sur cinq se sont déplacés. Enfin, le processus de décentralisation suppose un personnel administratif

⁷⁷ A ce titre, Abdelwahed Ourzik, directeur des affaires juridiques, des études, de la documentation et de la coopération au ministère de l'Intérieur a déploré, à plusieurs reprises, la prédominance de la vocation administrative au sein des conseils aux dépens des missions de planification stratégique (*Le Matin*, 12 mars 2008).

⁷⁸ <http://www.aujourd'hui.ma/nation-details26949.html>.

⁷⁹ Fiscalité : principal levier de mobilisation des ressources des collectivités locales, Nour-Eddine BOUTAYEB, Wali, Directeur Général des Collectivités Locales.

qualifié et encadré. Or il faut savoir qu'en ce qui concerne les communes, moins de 7% de leur personnel est constitué de cadres supérieurs. Un rapport⁸⁰ en date du 3 avril 2008 de la commission européenne résume très bien les obstacles au processus de décentralisation. Il soulignait qu'au Maroc « les collectivités locales restent caractérisées par des capacités de gestion très limitées, le rôle de l'élu local n'est pas bien suffisamment précisé et le processus de décentralisation n'est pas guidé par une stratégie clairement définie ».

La centralisation du pouvoir au sein de l'Etat marocain se manifeste aussi à travers un processus de déconcentration qui reste, lui aussi, limité. En effet, la déconcentration opérée au Maroc devait permettre aux administrations extérieures une certaine marge de manœuvre dans les prises de décisions permettant d'agir rapidement en adéquation avec les réalités et attentes locales. Il s'agissait également de rapprocher l'administration des citoyens. Si, effectivement, la déconcentration possède des aspects positifs pour les administrés il n'en demeure pas moins que plusieurs éléments⁸¹ tendent à relativiser sa portée. Une limite réside dans le fait que l'Etat est peu représenté au niveau local dans la mesure où l'administration reste avant tout concentrée au niveau de la capitale. Les différents ministères n'ayant pas tous des services extérieurs. C'est ainsi, alors qu'il y a une délégation régionale du tourisme, une délégation régionale de l'économie ou encore une direction provinciale de l'agriculture, il n'existe pas de direction provinciale de la jeunesse, de direction provinciale de l'emploi et de la formation ou encore de la culture. On observe également qu'il demeure une centralisation importante des compétences et des moyens au niveau des administrations centrales ces dernières ne déléguant pas⁸² facilement au niveau local certaines

⁸⁰ Document de travail des services de la commission, Accompagnant la : communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007 », *Rapport de suivi Maroc*, Commission européenne 3 avril 2008, p. 3.

⁸¹ Pour une partie de la doctrine, le phénomène bureaucratique et de concentration font partie d'une tendance naturelle des administrations. C'est ainsi que dans ce sens, Jacques CHEVALIER et Danièle LOSCHAK soulignent que « ... tous les Etats éprouvent le besoin de disposer d'un appareil hiérarchisé et centralisé, recevant des impulsions uniquement du sommet, à l'exclusion de toute initiative de la base, fermé à son environnement et capable de remplir avec fidélité et efficacité les objectifs que les gouvernements lui assignent » (Jacques CHEVALIER et Danièle LOSCHAK, *Science administrative*, 1978, LGDJ, 1978, p. 7).

⁸² Michel ROUSSET, Jean GARAGNON, *Droit administratif marocain*, Ed. La porte, octobre 2003, p. 156.

de leurs compétences. En effet, même s'il est vrai que le décret du 20 octobre 1993 prévoit la possibilité de délégation de certaines décisions, dans certains domaines, au profit des services extérieurs, le contenu⁸³ des délégations reste de la compétence des administrations centrales. De même, le gouverneur, qui est le représentant de l'Etat notamment dans la circonscription de la province, ne bénéficie pas forcément d'un transfert de compétences de la part de chaque ministère. Le processus de déconcentration au Maroc semble se heurter également à l'emplacement géographique des sièges des services extérieurs dans la mesure où ces derniers sont situés le plus souvent au niveau du chef-lieu de la préfecture ou de la province et ne possèdent pas d'annexes au sein de l'espace territorial provincial ou préfectoral. Une telle situation ne permettant pas à certains citoyens de se rendre au sein de ses services. On voit ici que le principe selon lequel la déconcentration permet de rapprocher le citoyen de l'administration reste fragile. On remarque également que la répartition des fonctionnaires de l'Etat entre l'administration centrale et les services extérieurs ne va pas dans le sens de la création d'un contexte favorable à la politique de déconcentration. Selon une étude en date de 2002, si on exclut le personnel des secteurs de l'Education nationale, qui sont des départements formés en majorité par du personnel enseignant et non du personnel administratif, le taux de fonctionnaires au sein des services centraux est de l'ordre⁸⁴ de 19% alors qu'il est, en France par exemple, autour de 3%. La déconcentration doit faire face aussi au manque de coopération entre les services extérieurs des différentes administrations alors même que ces services dépendent d'un même département ministériel. On peut citer, à titre d'exemple, les différentes représentations locales du ministre de l'économie et des finances telles que le service des Impôts, celui de la Trésorerie générale ou encore celui des Domaines. Ce manque de coopération entraîne, le plus souvent, l'absence d'interlocuteur unique de ce ministère auprès des gouverneurs ou des différents représentants des collectivités locales. Pour certains, enfin, le processus de déconcentration se heurte au positionnement de certains fonctionnaires locaux dans la mesure où les mesures de déconcentration impliquent un transfert de responsabilités « *alors qu'il est beaucoup plus confortable de s'abriter derrière le parapluie de la capitale* »⁸⁵.

⁸³ M. ROUSSET, « La déconcentration : mythe ou réalité », *REMALD*, n°9, 1994 pp. 43-53.

⁸⁴ http://www.mmmp.gov.ma/francais/Services_fr/AdministrationEnChiffre_fr/PDF_AdministrationEnC

⁸⁵ Hassan OUAZZANI CHAHDI, *Droit administratif*, Nouvelle édition revue et argumentée, 2003, p. 77.

Enfin, la centralisation du pouvoir se manifeste à travers la prépondérance royale. La bonne gouvernance suppose pour une administration, et plus précisément pour les différents ministres à la tête d'un département ministériel, d'être en capacité de prendre des décisions. Or, on constate que ces derniers restent sous l'autorité non seulement du Premier ministre mais également du Roi. L'intervention royale vient alors freiner les initiatives ministérielles. Le Roi donne régulièrement des instructions afin que les pouvoirs publics, et ainsi les différents départements, interviennent dans différents domaines. Du fait d'une telle variable, les ministres peuvent hésiter à prendre telles ou telle initiatives de peur d'interférer avec une décision royale. C'est ainsi que, par exemple, le mardi 8 juillet 2008, à Oujda le souverain a présidé un Conseil des ministres où il a mis l'accent sur la nécessité pour le gouvernement d'assurer la modernisation de l'administration communale, l'amélioration des mécanismes de gestion des services publics qui en relèvent et la qualité de leurs prestations, ajoute le communiqué. En 2007, c'est sur la base d'une instruction royale que l'Ecole de perfectionnement des cadres du ministère de l'intérieur sera transformée en « Institut Royal de l'Administration Territoriale ». Le 20 octobre 2008, alors qu'il préside un Conseil des ministres, le Roi a donné ses hautes instructions aux membres du gouvernement pour se pencher sur place sur le traitement des causes et conséquences des inondations résultant des importantes précipitations qu'ont connues plusieurs régions du Royaume lors de ce mois d'octobre. Dans son discours en date du jeudi 6 novembre 2008, il demandera au gouvernement de « soumettre des propositions concernant la création de nouvelles préfectures et provinces et ce, en tenant compte des impératifs de la bonne gouvernance territoriale, des spécificités et des potentialités propres à certaines régions, ainsi que des besoins de leurs populations respectives en matière de développement ».

III. Conclusion

La modernisation de l'Etat marocain, et plus particulièrement de son administration, apparaît comme une réalité. Cette modernisation se matérialise par une marche tant vers la déconcentration que vers la décentralisation. La place de l'utilisateur dans ses rapports avec le service public bénéficie également d'une attention particulière. Néanmoins, il existe aujourd'hui des freins à la modernisation. Il ne s'agit pas des les occulter mais de les identifier afin de proposer des pistes de réflexions.

UNE EXPERIENCE DE REFORME ADMINISTRATIVE D'EN BAS EN FRANCE : LES COMMISSIONS TRIPARTITES DE 1933 OU LA PREMIERE TENTATIVE DE COGESTION ADMINISTRATIVE AU MINISTERE DES FINANCES

Florence DESCAMPS¹

Résumé

L'installation puis l'aggravation de la crise budgétaire et financière dans les années trente conduisent le gouvernement à rechercher, dans la réduction du train de vie de l'Etat, dans les économies budgétaires et dans la rationalisation de l'administration, les solutions à cette crise. Pendant une courte période, un mouvement syndicaliste réformiste original, l'Etat Moderne, constitué majoritairement de fonctionnaires des services fiscaux, préconise la participation des fonctionnaires et des syndicats à la recherche des économies et à l'élaboration des mesures de réforme administrative. Le gouvernement de néo-cartel des Gauches, issu d'une chambre radicale et radical-socialiste tout juste élue en 1932, accepte l'expérience et en 1933, sont constituées dans chaque ministère et dans chaque direction centrale des « commissions tripartites » (usagers, représentants de l'administration et représentants des syndicats) chargées d'élaborer un programme d'économies et de réforme administrative. C'est cette expérience qu'il est proposé de relater et d'analyser, en s'attachant au cas du ministère des Finances.

¹ F. DESCAMPS, Maître de conférences en histoire à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, Paris. florencedesamps@wanadoo.fr.

A l'issue du premier conflit mondial, confrontée à une mutation qualitative autant que quantitative du rôle de l'Etat, désorganisée et peinant à définir ses nouvelles missions, l'administration française connaît une crise que de nombreux réformateurs s'efforcent d'analyser et de résoudre. Le thème de la « réforme administrative » est né ! Il va devenir un thème dominant pendant l'entre-deux-guerres, travaillé sous des versions différentes, par les juristes et les publicistes, les hauts fonctionnaires, les hommes politiques, les gouvernements successifs, les parlementaires, les ingénieurs, les industriels, le patronat, les associations de fonctionnaires, ... Réformes administratives imposées « d'en haut », réformes administratives émises « de l'intérieur », réformes administratives issues « d'en bas », réformes administratives impulsées « de l'extérieur », le champ des réflexions reste dans la période, du fait de la nouveauté des problèmes posés, très ouvert, marqué par une réelle fluidité des idées et des concepts. Les rôles et les positions ne sont encore ni figés, ni institutionnalisés, comme ce sera le cas après les réformes de la Libération de 1945-1946 ; c'est encore le temps des propositions et des expérimentations ...

Qu'appelons-nous, dans notre période, la réforme administrative d'en bas ? Selon nous, la réforme d'en bas s'oppose en premier lieu à la réforme d'en haut, en tant que cette dernière est élaborée ou décidée « sans concertation » avec les fonctionnaires concernés, soit par le Parlement², soit par le Gouvernement³, et appliquée autoritairement par la hiérarchie administrative (par le truchement d'une Commission exécutive⁴, directement par le ministre des Finances⁵ ou bien, lorsqu'il s'agit d'une réforme ministérielle, par le ministre ou par le directeur concerné⁶). Notons que cette catégorie de

² Par exemple, le Comité des Réformes créé le 3 août 1922 à l'initiative du Parlement, présidé par le député Louis Marin, auteur d'un ambitieux plan de réforme administrative remis au Gouvernement en novembre 1923.

³ Par exemple, les décrets-lois du Gouvernement Poincaré de l'été 1926, inspirés en partie du Rapport Marin ou les décrets-lois de 1934-1935.

⁴ L'entre-deux-guerres a été friand de ces comités de hauts fonctionnaires chargés d'instruire et d'exécuter des plans d'économies ou de réorganisation administrative, sous des noms parfois tout à fait significatifs (par exemple, le comité de la Hache de 1938).

⁵ Pour les décrets-lois de 1934-1935, c'est la direction du Budget, sur décision du Gouvernement et du ministre des Finances, qui applique les abattements de crédits sur les effectifs, les traitements et les indemnités.

⁶ La fusion des services de l'Enregistrement et des Contributions Directes est décidée par décret-loi le 17 septembre 1926 et appliquée au ministère des Finances par les directions générales concernées, sans concertation avec les syndicats. Sur la

réforme d'en haut est parfaitement opérante pour les contemporains, qui désignent ainsi les réformes administratives menées en 1926 par le Président du Conseil et Ministre des Finances, R. Poincaré⁷. A l'opposé, nous appellerons réforme d'en bas les réformes issues de « la base », directement élaborées et proposées par les services ou par les syndicats, ainsi que les réformes « concertatives » ou « collaboratives », dans lesquelles les fonctionnaires se sont trouvés associés à l'élaboration de mesures les concernant ou à la réforme de leur propre administration⁸. A cet égard, les contemporains, eux, parlent davantage de réformes « menées de l'intérieur » que de réformes d'en bas, catégorie non usitée à l'époque⁹.

La période 1919-1940 a été un moment particulier de l'histoire de la réforme administrative et des fonctionnaires en France où, en l'absence de reconnaissance légale des syndicats et de règles fixées par la loi, la collaboration entre administration et fonctionnaires a été, de façon privilégiée, mise en question, explorée, débattue, théorisée, expérimentée, organisée, voire dans certains cas, écartée ou exclue. A la faveur de configurations politiques instables, alternant impulsions d'en haut et propositions d'en bas¹⁰, des tentatives de réforme administrative, que l'on ne

critique que font de cette réforme les syndicalistes des Contributions Directes, voir *L'Etat moderne*, n° 9, octobre 1928, pp. 44-47.

⁷ C'est ainsi que Vincent Auriol, député SFIO, désigne la fusion des services de l'Enregistrement et des Contributions Directes : « une réforme imposée d'en haut », in *L'Etat moderne*, n° 9, ibidem.

⁸ Dans l'entre-deux-guerres, nombreux sont les projets de réorganisation ou de réformes portés par les syndicats professionnels de fonctionnaires pour leur propre administration : la réforme de la gestion du réseau du Trésor Public en 1923 ; le reclassement et la mise à parité des agents des Contributions Indirectes en 1928 par rapport aux agents des Contributions Directes ; la réorganisation des Contributions Directes et de l'Enregistrement en 1932 etc ...

⁹ Les responsables syndicaux, A. Budon et G. Mer, hauts fonctionnaires de l'Enregistrement, défendent au sein de *L'Etat moderne* un modèle clairement « endogène » de la réforme administrative. Selon A. Budon, « la réforme administrative ne peut venir que du besoin directement exprimé des organes qui la supporteront et la réaliseront pour des fins collectives qui leur sont propres. Elle est la tendance même de l'Etat actuel à se transformer (...). C'est donc par une sorte de génération autogène que la réforme administrative arrivera à sourdre et à prendre corps », *L'Etat moderne*, n° 2, 1929. On verra que ce modèle de réforme « de l'intérieur » va être concurrencé dans les années trente, par un autre modèle de réforme administrative, cette fois-ci « de l'extérieur ».

¹⁰ 1919, commission sur les traitements à laquelle participent les représentants du personnel ; 1920, Comité supérieur d'enquête sur les Economies, composé

peut encore qualifier de politiques publiques tant elles ont été éphémères, ont émergé ponctuellement, fruit de tâtonnements et d'ajustements qui n'ont jamais pu se solidifier dans la durée ni capitaliser sur leurs résultats.

Nous nous proposons de nous pencher sur la première expérience officielle et organisée de réforme administrative d'en bas de l'entre-deux-guerres¹¹ : les « commissions tripartites d'économies » de 1933. Quels ont été les initiateurs et les inspireurs de ces politiques de « collaboration » ou de « participation » ? Quels ont été les acteurs de ces commissions ? Comment se sont-elles constituées et organisées ? Quelles méthodes de travail ont-elles mises en œuvre ? Quelle attitude la hiérarchie administrative a-t-elle adoptée ? Quel a été le contenu de leurs propositions et comment peut-on les qualifier ? Quels résultats ont-elles obtenus ou quelles suites a-t-il été donné à leurs conclusions ? Pourquoi cette expérience a-t-elle été si éphémère ? Autant de questions que nous souhaiterions aborder dans cette communication.

I. La naissance d'un esprit de collaboration entre fonctionnaires et administration : les premières initiatives des années vingt

1.1. L'évolution lente des esprits

Dans l'immédiate après-guerre, lors de son Congrès national de mai 1920, rompant avec le modèle du « face-à-face hostile », la Fédération générale des Fonctionnaires définit les conditions dans lesquelles la collaboration entre fonctionnaires et administration (entendue comme hiérarchie administrative) pourrait s'envisager (Siwek-Pouydesseau, 1989). Inspirée par les Comités Whitley de 1919 en Grande-Bretagne et partisane d'un système du « contrat collectif » avec l'Administration, la Fédération préconise la mise en place de comités professionnels paritaires pour la gestion des personnels et de

uniquement de hauts fonctionnaires ; 1923, commissions tripartites Blum ; 1926, décrets-lois Poincaré et réforme d'en haut ; 1933, Comité supérieur d'économies et commissions tripartites ; décrets-lois de 1934-1935 ; 1936, Front Populaire et collaboration avec les syndicats de fonctionnaires ; 1938, Comité de réforme administrative de Paul Reynaud et retour aux décrets-lois.

¹¹ Rappelons qu'il a toujours existé des collaborations informelles et « locales » entre administrations et associations de fonctionnaires, notamment pour les nominations et pour les effectifs.

comités tripartites¹² pour l'organisation des services et le contrôle de la gestion, à l'échelon départemental, régional et central¹³.

Du côté des parlementaires, principalement à gauche, au sein du Parti radical et radical-socialiste, à la SFIO, plus timidement sur les marges de la démocratie-chrétienne naissante, un courant se dessine progressivement en faveur de la reconnaissance du droit syndical pour les fonctionnaires ou à tout le moins, de la contribution des fonctionnaires à la gestion de l'administration. C'est le cas de V. Auriol, G. Bonnet, C. Chabrun, J. Montigny, A. de Monzie, P. Cot, J. Caillaux, J. Paul-Boncour, E. Herriot, L. Blum, P. Mendès France, P. Ramadier, A. Morizet, M. Prélot, etc. A droite, les parlementaires se montrent nettement plus hostiles, mais la discussion autour du « statut » des fonctionnaires, même si elle obéit à une tout autre logique, reflète également la préoccupation que les conservateurs manifestent à l'égard de l'intégration des fonctionnaires dans l'Etat (L. Marin, M. Petsche, J. Tardieu).

1.2. Quelques initiatives timides sous le cartel des Gauches (1924-1926)

A la faveur de coalitions gouvernementales plus favorables que d'autres aux syndicats de fonctionnaires, quelques timides initiatives sont prises ponctuellement au cours des années vingt, traduisant l'émergence de ce nouvel esprit de « collaboration » : au sortir de la guerre, lors de la mise au point des nouvelles échelles de traitement des fonctionnaires suite au renchérissement de la vie, la commission Hébrard de Villeneuve, créée en avril 1919, accueille sur ses 32 membres trois représentants des syndicats de fonctionnaires.

En 1923, à la demande, semble-t-il, de la Fédération des Finances et sur un amendement du député socialiste Léon Blum, l'article 102 de la loi de finances du 30 juin 1923 prévoit la constitution dans chaque ministère d'une

¹² « Tripartite » désigne dans l'entre-deux-guerres la triple composante des commissions de réforme administrative : parlementaires ou représentants de l'administration (gouvernement), représentants des personnels, représentants des usagers. Voir infra.

¹³ Surmontant les comités tripartites de premier degré, le Comité national lui-même tripartite serait chargé de l'étude des moyens pour utiliser les idées et les compétences des agents, de la détermination d'une politique générale des recrutements, des carrières, des emplois, des indemnités et des traitements, du développement de l'enseignement administratif et de la formation continue, de l'amélioration des méthodes et l'organisation des bureaux.

« commission tripartite », chargée de procéder à une révision générale des cadres, de proposer les simplifications susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des rouages administratifs, ainsi que les réformes à appliquer aux méthodes de travail. Ces commissions, où siègeraient des représentants élus du personnel et des usagers, doivent également indiquer les moyens propres à augmenter le rendement individuel des agents et fixer les économies à effectuer, ainsi que des réductions possibles du personnel. Ces commissions sont sensées être coordonnées par la Commission supérieure d'économies, couramment dénommée Comité Bloch, créé en 1920, rattaché à la présidence du Conseil en 1924 et rénové dans sa composition par le gouvernement du Cartel des Gauches en juillet 1925. Mal connues, elles ont cependant connu un embryon d'existence¹⁴.

Avec l'élection du Cartel des Gauches en mai 1924, tandis que les syndicats de fonctionnaires croient toucher au but en obtenant de la Chambre des députés le vote du droit syndical pour les fonctionnaires¹⁵, les initiatives de collaboration avec les groupements de fonctionnaires se multiplient autour d'une revalorisation concertée des échelles de traitement ou du statut des fonctionnaires (deuxième commission Hébrard de Villeneuve, commission Trépont, commission Hendlé, commission Martin, commission Payelle, commission Tissier etc.). L'ouverture se confirme avec la circulaire Herriot d'août 1924 et la circulaire Chautemps de septembre 1924 qui autorisent les chefs de service et les préfets à entretenir des relations professionnelles avec les syndicats de fonctionnaires sur les questions de service.

¹⁴ Voir *L'Etat moderne*, n° 2, mars 1928, pp. 13-17 et pp. 24-31 ; *L'Etat moderne*, n° 1, janvier 1929 et n° 2, février 1929. A. Budon, responsable de l'Union générale de l'Enregistrement, cite notamment la commission tripartite de l'Enregistrement, celle des Contributions directes, celle des Percepteurs et celle des Agents pénitentiaires. Selon lui, la Commission tripartite de l'Enregistrement aurait proposé et préparé en 1923 trois réformes importantes : le timbre fiscal unique, la fusion des Contributions Directes et de l'Enregistrement et, dans le cadre de cette fusion, un projet de création d'une Ecole professionnelle des Contributions Directes et de l'Enregistrement à Lyon. Il voit dans ces Commissions tripartites de premier degré la préfiguration d'un Conseil national économique rénové, auquel participeraient « toutes les forces vives de la Nation ».

¹⁵ Le 19 juin 1925, une proposition de loi reconnaissant le droit syndical aux fonctionnaires est déposée par les députés Chabrun, Chautemps et le groupe socialiste (Auriol, Paul-Boncour, Blum) ; le Rapport est approuvé par la Commission du Travail de la Chambre fin novembre 1926, mais le projet n'aboutit pas. L'occasion est manquée.

En octobre 1924, Vincent Auriol, député SFIO et président de la Commission des Finances de la Chambre des députés, appelle à ses côtés trois « techniciens » fiscalistes du ministère des Finances et obtient leur détachement de la part de leurs administrations financières respectives¹⁶ : il s'agit de Georges Mer pour la régie de l'Enregistrement, de Joseph Patouillet pour la régie des Contributions Indirectes et de Maurice Lotte pour la régie des Contributions Directes. Tous trois ont des responsabilités syndicales importantes, notamment Georges Mer, bras droit d'Adrien Budon, secrétaire général de l'Union générale de l'Enregistrement. Ces mêmes fonctionnaires se retrouvent quelques mois plus tard en première ligne sous la bannière collective du Cartel des Fonctionnaires des Finances¹⁷ qui, en janvier 1926, prend une initiative inédite : sous la forme d'un « Manifeste » adressé au Président de la République, Gaston Doumergue¹⁸, le Cartel des Finances assure le gouvernement Briand et le ministre des Finances Paul Doumer du « concours dévoué et absolu de l'expérience professionnelle de ses mandants » et lui propose « le fruit de leurs méditations » concernant la crise financière et les solutions « de bon sens et raisonnables », qu'ils ont mises au point, notamment pour résoudre la question fiscale¹⁹.

¹⁶ Cette pratique n'est pas totalement nouvelle au ministère des Finances, puisque des administrateurs de la direction du Budget sont détachés auprès de l'Assemblée pour aider les parlementaires dans l'examen et le vote du Budget, mais c'est une innovation pour la matière fiscale, et c'est encore plus inédit de la part de militants syndicaux.

¹⁷ Le Cartel des Finances réunit les représentants de toutes les administrations chargées d'établir et de faire rentrer l'impôt, à savoir l'Union générale des fonctionnaires de l'Enregistrement, le Syndicat des percepteurs, le Syndicat des agents des contributions indirectes, le Syndicat des agents des trésoreries générales, le Syndicat des agents du service actif des douanes et le Syndicat des agents du cadastre.

¹⁸ Manifeste du Cartel des Fonctionnaires des Finances, adressé le 21 janvier 1926 au Président de la République, publié dans *l'Etat moderne*, n° 2, mars 1928, pp. 85-88.

¹⁹ Le Cartel des Finances propose de réaliser en premier lieu une réforme constitutionnelle et administrative en instituant une « représentation économique de tous les éléments qui participent à la production et à l'expansion nationale » (y compris les syndicats de fonctionnaires) et en instituant la responsabilité personnelle des agents publics ; il propose en second lieu une réforme fiscale, associant à la fois une baisse des taux d'impôts, une meilleure information fiscale afin de faire accepter l'impôt et la collaboration des experts fiscaux de l'administration pour un meilleur ajustement de la fiscalité aux facultés des contribuables.

Enfin, le souci d'organiser la représentation et la collaboration des acteurs administratifs, économiques et sociaux se retrouve dans la création du Conseil national économique (CNE) par le Cartel des Gauches le 16 janvier 1925 (Chatriot, 2002)²⁰, réforme très demandée par les syndicats de fonctionnaires qui n'auront de cesse tout au long de l'entre-deux-guerres d'obtenir pour eux-mêmes une meilleure représentation²¹, ainsi que dans la création, en juin 1925, d'une commission consultative chargée auprès du Président du Conseil d'étudier les questions concernant les fonctionnaires²².

II. Le « tripartisme » de *l'Etat moderne* ou comment organiser la collaboration entre fonctionnaires, parlementaires et usagers en vue de la réforme administrative

Le souhait d'une collaboration entre fonctionnaires et parlementaires, entre fonctionnaires et administration (entendue ici comme la hiérarchie) mais aussi avec les « usagers », est plus spécifiquement porté par les syndicats réformistes du ministère des Finances, et parmi eux, par *l'Etat moderne* (Siwek-Pouydesseau, 1989 ; Thuillier, 1987 ; Descamps, 2006), un « groupement » de hauts fonctionnaires des Finances issus des administrations fiscales, à la tête duquel nous retrouvons nos trois responsables syndicaux déjà cités, et qui, à partir de 1928, choisissent de faire de « la collaboration » entre administration et syndicats, le centre de leur programme et de leur action²³. Leur objectif est « *d'étudier les divers aspects des problèmes que soulève la réorganisation de l'Etat, des administrations et des institutions publiques en vue de leur adaptation rapide aux besoins de la vie moderne* » et de réaliser la réforme de l'Etat « *par la collaboration des parlementaires, des techniciens et des contribuables et usagers* »²⁴. Ce triptyque réformateur dans lequel les

²⁰ Sur les espoirs mis dans un Conseil national économique, *l'Etat moderne*, n° 2, mars 1928 ; n° 6, juin 1929 ; n° 4, avril 1933.

²¹ Les syndicats de fonctionnaires obtiennent en avril 1925 deux sièges au sein du CNE.

²² Cette Commission comporte cinq hauts fonctionnaires et quatre représentants des groupements de fonctionnaires.

²³ Créée en janvier 1928, la revue inaugure son existence par un numéro spécial sur « La collaboration de toutes les forces vives de la Nation à l'édification de l'Etat moderne », n° 2, mars 1928.

²⁴ Manifeste fondateur, in *L'Etat moderne*, n° 1, février 1928. *L'Etat moderne* s'inscrit dans la même inspiration que le Groupe d'Etude pour l'Organisation de l'Etat créé en 1926 (GEOE), auquel Georges Mer participe, qui réunit des hauts

fondateurs de l'*Etat moderne* voient un principe capable de rénover la vie démocratique d'une III^{ème} République en recherche de second souffle, propulse sur le devant de la scène les « techniciens », une catégorie un peu floue qui recouvre deux types d'acteurs : d'un côté, les fonctionnaires en tant qu'« experts » techniques individuels et de l'autre, les syndicats de fonctionnaires, non pas ceux qui se livrent à un syndicalisme de revendications catégorielles, mais ceux qui défendent ce que Georges Mer appelle « un syndicalisme d'intérêt général » ou un « syndicalisme d'Etat »²⁵. Ce « tripartisme » s'appuie par ailleurs sur les parlementaires, personnages-clé du régime républicain en France et enfin, de façon plus originale, insiste sur la prise en compte du point de vue des « usagers »²⁶. Vus du ministère des Finances, les « usagers » sont dans la plus grande majorité des cas des représentants de la vie économique, sous leur double rôle, celui de contribuables et celui d'acteurs économiques collectifs (chambres de commerce et d'industrie, organismes professionnels, organismes patronaux, banques, comités douaniers, mouvement coopératif, associations de contribuables).

Ce « tripartisme » social (parlementaire, administratif, économique), qui vise à associer toutes « les forces vives de la nation » et que l'on retrouve chez nombre de mouvements réformistes « non-conformistes des années trente » (Dard, 1999 ; 2002), se double au sein de l'*Etat moderne* d'un second « tripartisme », administratif cette fois-ci, qui associe les représentants des personnels (les syndicats), les représentants de l'administration (la hiérarchie) et les « usagers » ou le public. Il s'incarne concrètement dans la mise en place de « commissions tripartites », qui font le pendant des commissions de hauts fonctionnaires ou de parlementaires utilisées pour la réforme d'en haut, parachevant le système de la « polysynodie » auquel la III^{ème} République a eu tant recours dans l'entre-deux-guerres²⁷. Au sein de ces commissions et en face du pouvoir administratif hiérarchique perçu

fonctionnaires (R. Marcel, E. Labeyrie), des universitaires et des juristes (R. Cassin), des responsables économiques (A. Citroën, J.-F. Bloch-Lainé), etc.

²⁵ G. Mer, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, 1929 et *La réforme de l'Etat en action*, 1934.

²⁶ Sur cette association des usagers chère aux années trente, voir G. Renard, « La collaboration des administrés », *Revue internationale des sciences administratives*, 3, 1932.

²⁷ Sur le terme de « polysynodie », F. Descamps, « Administration consultative et administration active : le cas des comités d'économies et de réforme administrative de l'entre-deux-guerres », *Revue administrative*, n° 373, janvier-février 2010, pp. 75-83.

comme généraliste, les représentants du personnel sont valorisés, non pas comme les représentants des intérêts de telle ou telle catégorie de fonctionnaires, mais comme les détenteurs de savoirs et de compétences précises et comme les experts d'une matière technique, ici la fiscalité. C'est pourquoi, soucieux de démontrer la crédibilité et la légitimité des syndicats des fonctionnaires, les responsables de *l'Etat moderne* ouvrent largement les colonnes de leur revue à tous les projets de réorganisation, de réforme ou de modernisation issus des syndicats et engrangent les idées²⁸, dans l'espoir d'une prochaine victoire électorale et d'une éventuelle accession au pouvoir. De fait, avec l'avènement du Néo-Cartel des Gauches au printemps 1932, coalition parmi laquelle *l'Etat moderne* compte de nombreux soutiens et défenseurs au gouvernement ou à la Chambre²⁹, un grand espoir naît de pouvoir enfin mettre en pratique cette collaboration technique tant attendue entre syndicats et administration.

III. Les commissions tripartites de 1933

III.1. Un contexte politique et administratif pesant : le choix de la déflation budgétaire

Le nouveau gouvernement Herriot compte en effet des ministres qui dans le passé se sont déclarés plutôt favorables à la participation des syndicats à la gestion de l'administration et de l'Etat : E. Herriot lui-même, J. Paul-Boncour, M. Palmade, A. de Monzie ... *L'Etat moderne* peut à bon droit se montrer optimiste ! Mais l'arrivée de la crise économique et de la crise budgétaire qui s'ensuit va en décider autrement. A peine la nouvelle assemblée élue, à peine le premier gouvernement du Néo-Cartel des Gauches formé en juin 1932, les responsables financiers annoncent un plan d'économies budgétaires et de réduction du « train de vie de l'Etat », prévoyant des baisses de traitement des fonctionnaires. Devant l'opposition des syndicats, c'est « le dispositif Palmade », du nom du ministre du Budget,

²⁸ Sur la réforme des administrations financières et sur la réforme fiscale, *L'Etat moderne*, n° 2, mars 1928 ; n° 3, avril 1928 ; n° 11, décembre 1928 ; n° 10 octobre 1929 ; n° 11, novembre 1930 ; n° 1, janvier 1932 ; n° 3, mars 1932. Sur la réforme de la Comptabilité Publique, n° 7, juillet 1930, n° 8-9, août-septembre 1930. Sur la réforme douanière et sur la réorganisation des services douaniers, n° 12, décembre 1930 ; n° 3, mars 1931 ; n° 8-9, août-septembre 1931 ; n° 7, juillet 1932.

²⁹ A la grande joie des responsables de *l'Etat moderne*, P. Gruet, M. Déat, P. Montagnon, V. Auriol, A. de Monzie, H. Clerc etc. sont élus députés et *l'Etat moderne* peut ainsi titrer l'un de ses éditoriaux (n° 5, mai 1932) : « Le triomphe d'Henri Clerc est le triomphe de *l'Etat moderne* » !

qui est mis en place par la loi du 15 juillet 1932 instaurant un taux uniforme de réduction de 5% sur toutes les dépenses administratives, mais sans diminution des traitements ni arrêt de l'avancement des fonctionnaires. Le Gouvernement Herriot s'engage par ailleurs à consulter les organisations professionnelles des personnels.

Pris à contre-pied par leurs amis radicaux et radicaux-socialistes, les syndicalistes réformateurs de *l'Etat moderne* sont au pied du mur : doivent-ils rallier l'opposition syndicale, à l'image de la Fédération des Fonctionnaires qui proteste contre la politique de déflation budgétaire et contre les mesures « anti-fonctionnaires » ? Ou tenir le cap de la collaboration avec le Gouvernement, à l'instar de ce qu'ils ont toujours défendu depuis quatre ans, en proposant leurs services au gouvernement ? La livraison n° 6 de *l'Etat moderne* en juin 1932 dévoile la ligne de conduite choisie par les partisans du « syndicalisme de l'intérêt général », qui se décline en trois propositions : premièrement, *l'Etat moderne* s'oppose à toute mesure d'amputation des traitements des fonctionnaires et à toute augmentation des impôts. Deuxièmement, puisque la crise budgétaire l'exige, il se rallie à l'idée d'un plan de compression des dépenses, mais à condition que ce dernier s'accompagne d'une réforme administrative en profondeur³⁰, qui seule dégagera de véritables économies. Enfin, ce programme d'économies et de réforme administrative ne peut être élaboré ni être réalisé sans la collaboration des fonctionnaires eux-mêmes. Et G. Mer de réclamer la participation des représentants des fonctionnaires à la recherche des économies, au sein d'un organisme qui pourrait être chargé « d'augmenter le rendement et de diminuer le prix de revient des administrations ». Pour résoudre la crise budgétaire et réorganiser l'administration, c'est donc au tripartisme administratif que les réformistes de *l'Etat moderne* ont recours, confiants dans la capacité des personnels et

³⁰ Réorganisation des services financiers, révision du système fiscal, rationalisation des services administratifs et des structures, suppression des emplois inutiles, réduction de la paperasserie, amélioration du recrutement des personnels, contrôle de l'assiduité, hausse du rendement etc. (cf. n° 6, juin et n° 7, juillet 1932 ; n° 2, février 1933) ... Outre les articles des hauts fonctionnaires de l'Enregistrement, il faut noter la contribution des administrateurs réformistes des Contributions Indirectes tels que J. Patouillet et J. Altieri, qui parviennent même à convaincre M. Piquemal, représentant de la ligne révolutionnaire (CGT) de faire ses propres propositions de réforme fiscale et administrative dans les colonnes de *L'Etat moderne*.

des « techniciens » à concevoir eux-mêmes les mesures de réorganisation et à se les appliquer³¹.

Soucieux de faire preuve d'un esprit constructif et d'apporter des propositions concrètes, les responsables de *l'Etat moderne*, adressent en juin 1932 au ministre Palmade un plan d'action pour résoudre la crise budgétaire³². Un premier volet de mesures préparatoires suggère au gouvernement de constituer une première équipe de concepteurs et de « missionnaires » qui enquêteront dans les services sur le rendement, le prix de revient, l'organisation des services et sélectionneront les chefs, d'en constituer une seconde sur la réforme fiscale et de recourir en urgence à l'emprunt pour rétablir l'équilibre budgétaire. Un second volet de « mesures d'action » à plus long terme prévoit d'agir sur la Bourse pour protéger l'épargne, de réaliser la réforme administrative en trois ans, de mettre la réforme fiscale en chantier, de réviser la procédure budgétaire et de faire une réforme de la comptabilité publique inspirée de la comptabilité des entreprises privées.

III.2. La création du Comité supérieur des Economies en 1932 et ses commissions « tripartites »³³

Quelle est la réponse du Gouvernement Herriot ? Une réponse qui, selon M. Lucaïn dans *l'Etat moderne*³⁴, traduit « l'embarras et le vide des Gouvernants » : la création d'un Comité supérieur des Economies. Le Comité Supérieur des Economies, créé par le décret du 22 octobre 1932 et présidé par le Procureur général près la Cour des Comptes, M. Bloch, semble en effet rééditer mot pour mot la formule du Comité supérieur d'Enquête créé en 1920, présidé par le même M. Bloch et largement déconsidéré à l'époque pour son incapacité à réaliser les économies budgétaires que la Chambre du Bloc National attendait. Le Comité Bloch II, composé au départ uniquement de hauts fonctionnaires, reçoit la mission de « réaliser la réforme administrative et des économies ».

³¹ *L'Etat moderne*, n° 7, juillet 1932. Cf. également les propositions du GEOE sur la création d'un Conseil National Technique tripartite consultatif, celles de J. Patouillet sur la création de conseils d'administrations tripartites dans les grandes directions et celles de J. Altieri sur les commissions tripartites dans les services extérieurs.

³² *L'Etat moderne* n° 10, octobre 1932.

³³ Sur le Comité supérieur des Economies et ses activités, on se reportera aux archives du CAEF à la cote B 33. 452.

³⁴ *L'Etat moderne*, n° 10, octobre 1932.

Mais, réponse aux pressions répétées de *l'Etat moderne*, expression des convictions sincères de Herriot ou concession symbolique à ses amis syndicalistes, le décret du 22 octobre 1932, reprenant l'idée de L. Blum de 1923, institue également la création de « commissions tripartites », associant usagers, syndicats et administrateurs dans la recherche des économies ou dans les réorganisations de services³⁵ : « *Il sera institué dans chaque administration de l'Etat, office ou administration autonome, une commission d'économies qui sera chargée de proposer les simplifications possibles dans l'administration et les réformes applicables aux méthodes de travail. Cette commission procèdera à une révision générale des cadres, elle proposera les réductions possibles de personnel* ». Les commissions tripartites, qui ont quinze jours pour se constituer, seront composées à part égale de représentants des « organisations du public » nommés, de membres représentant l'administration désignés parmi les hauts fonctionnaires et de représentants du personnel élus, et dotées de secrétariats ; leurs travaux seront centralisés par le Comité supérieur des Economies. Leurs objectifs recoupent ceux du Comité supérieur : recherche et propositions d'économies, réforme administrative, simplification, révision des méthodes de travail. Une soixantaine de commissions tripartites sont prévues à l'échelle de l'appareil administratif central.

La loi du 28 février 1933, dans son article 74, vient renforcer « le tripartisme » au niveau central et prévoit que la Commission supérieure des économies sera complétée par quatre représentants du personnel désignés par le président du Conseil et M. Bloch. Le 27 juin 1933, M. Bloch est remplacé à la tête du Comité supérieur des Economies par E. Labeyrie, Procureur général près la Cour des Comptes, vieux compagnon de route de *l'Etat moderne*, partisan du syndicalisme des fonctionnaires et de la réforme administrative et comptable. Toutes les conditions favorables semblent réunies pour que le dispositif des commissions tripartites fonctionne avec succès !

L'heure est venue pour *l'Etat moderne* de passer à l'action, de faire la preuve des apports du syndicalisme d'intérêt général et d'emporter la conviction de l'administration sur l'intérêt du « tripartisme ». *L'Etat moderne* encourage donc ses troupes à s'investir dans les commissions

³⁵ Décret du 22 octobre 1932, art.5 ; décret du 20 novembre 1932 ; loi du 28 février 1933, art.74.

tripartites³⁶ et à faire des propositions constructives de réorganisation et de perfectionnement, dont il rend compte au fur et à mesure dans sa revue³⁷.

III.3. Les premières actions du Comité supérieur des Economies : l'enquête sur les indemnités

La première voie d'économies explorée par le Comité supérieur des Economies consiste en la réduction des indemnités, ce qui suppose au préalable une enquête sur les primes distribuées dans les différents ministères. Le Comité utilise pour ce faire deux principaux canaux d'information : la direction du Budget³⁸ et les commissions tripartites, via la direction du Personnel de chaque ministère³⁹. Cette dernière, par circulaire du 8 mars 1933, demande aux services les renseignements nécessaires au travail des commissions tripartites : liste des indemnités accordées, nature et justification, taux, références aux textes législatifs, catégories d'agents bénéficiaires, dépenses totales par chapitre d'imputation. Les réponses des

³⁶ C'est dans ce cadre que, suite au décret du 20 novembre 1932 instituant la commission tripartite de l'Enregistrement, G. Mer, directeur de l'Enregistrement du département de la Seine, se présente comme candidat au titre de représentant du personnel. Cf. *L'Etat moderne*, n° 1, janvier 1933, profession de foi du candidat G. Mer à la commission tripartite de l'Enregistrement, pp. 27-29. Il s'agit de collaborer avec l'Administration et de prouver « que le péril des finances publiques ne vient pas de l'exagération de nos émoluments à peine adaptés au coût de la vie, mais (...) au défaut de contrôle rationnel des recettes d'impôts et de certaines dépenses, ainsi qu'à une organisation périmée de leurs personnels ». En définitive, c'est A. Budon conservateur des Hypothèques à Tours et secrétaire général de l'Union pour l'Enregistrement qui siègera au sein de la Commission

³⁷ La revue consacre un très important dossier à « La position de *L'Etat moderne* dans les commissions de réforme administrative » (n° 1, janvier 1933) et incite les fonctionnaires et les représentants du personnel à participer aux commissions tripartites. G. Mer et J. Altiéri, respectivement pour l'Enregistrement et pour les Contributions Indirectes redisent leur enthousiasme pour cette démarche de collaboration et de co-gestion. Voir aussi le numéro-bilan, n° 11, novembre 1933 : « La réforme administrative et les Commissions ».

³⁸ Une circulaire du 7 mars 1933 de la direction du Budget précise l'objectif du Gouvernement, non chiffré dans la loi du 28 février 1933 : trouver 400 millions de francs d'économies, soit environ un abattement de 20-25 % sur les crédits de personnel.

³⁹ Circulaire aux présidents des commissions tripartites, 7 mars 1933. Lors d'une séance de la commission tripartite de l'Enregistrement, on apprend que dans le cas où les commissions tripartites n'aboutiraient pas, un abattement forfaitaire de 10 % sera appliqué aux dépenses d'indemnités (séance du 16 mars 1933).

services s'échelonnent jusqu'à l'été 1933 et sont communiquées aux commissions tripartites. Quelle a été dès lors la contribution des commissions tripartites et quelles propositions ont-elles remonté au Comité supérieur des Economies ? Nous nous intéresserons ici aux commissions tripartites du ministère des Finances dont nous avons eu la chance de retrouver quelques archives au Centre des Archives Economiques et Financières du ministère des Finances.

IV. Les commissions tripartites : le cas du ministère des Finances⁴⁰

IV.1. La création des commissions

Au départ, au ministère des Finances, il était prévu dix commissions tripartites : Administration Centrale des Finances, Comptabilité Publique, Contributions directes, Enregistrement, Contributions Indirectes, Douanes, Manufactures des Tabacs et des Allumettes, Imprimerie Nationale, Monnaies et Médailles, Service des Laboratoires. Finalement, cinq autres commissions furent ajoutées : au Service du Matériel, à l'IGF, à la Cour des Comptes, au Service d'apurement des Comptes spéciaux du Trésor et à la Caisse des Dépôts et Consignations⁴¹. Soit quinze commissions tripartites.

A la suite du décret d'octobre 1932, de nombreuses lettres parviennent à la direction du Personnel émanant des associations de fonctionnaires⁴² ou d'usagers (essentiellement de chambres de commerce et d'industrie), demandant des sièges dans les commissions tripartites ou des modifications parmi les représentants du personnel. Ainsi le Syndicat général du Personnel civil des administrations centrales Section Finances, mettant en avant la défense de l'intérêt général et l'élaboration « d'un plan constructif », se manifeste le 4 novembre 1932 et offre sa collaboration⁴³. Son objectif

⁴⁰ CAEF, B 33. 452.

⁴¹ Le Directeur général Tannery refuse au départ la création d'une commission tripartite, mais sur l'insistance du Comité supérieur et de la direction du Budget, il se voit contraint d'obtempérer. Créée en juin 1933, la commission ne tient qu'une seule séance le 10 juillet 1933. Tannery marque sa réticence à donner les renseignements exigés sur les indemnités mais profite néanmoins de l'occasion pour faire passer une grosse note sur la réforme de la Caisse (26 avril 1933).

⁴² Syndicats de douaniers (« actifs » et « sédentaires »), cadres supérieurs des régies financières etc.

⁴³ « Nous savons bien que si la tâche qui nous incombe est si difficile à remplir, c'est parce que les syndicats n'ont pas sur la gestion de l'Administration la part d'influence qui devrait leur revenir dans un Etat bien organisé ». Par cette politique

clairement exprimé est aussi d'obtenir, en échange de mesures d'économies, des améliorations catégorielles ou des indemnités compensatrices pour certains des agents de l'Administration centrale. Afin d'établir le plan d'économies « concret, positif et original » que le Gouvernement attend, le Bureau du Syndicat propose de diffuser un questionnaire aux agents pour recueillir leur avis sur les réformes à mener et d'en faire la synthèse⁴⁴. Le questionnaire fourni en modèle fait la liste des économies susceptibles d'être réalisées et en distingue huit catégories différentes : *Economies à réaliser sur les dépenses de personnel de toutes catégories* (dire le nombre d'agents en surnombre ou inoccupés et suggérer des réorganisations d'emplois) ; *Economies à réaliser par les mises en retraite anticipée* (l'hypothèse posée est celle d'un départ à partir de 15 ans de service, avec jouissance immédiate de la pension) ; *Economies à réaliser par un nouvel aménagement des méthodes de recrutement* (modification des règles de recrutement, transformation d'emplois) ; *Economies à réaliser au moyen d'une réorganisation des services* (nouvelle répartition des tâches, évaluation du déclassement de certains emplois occupés par des agents qualifiés) ; *Economies à réaliser au moyen de réformes purement techniques* ; *Economies à réaliser par la réforme des méthodes de travail* ; *Economies à réaliser sur les dépenses de matériel* (imprimés, fourniture, machines ...) ; *Economies à réaliser sur les dépenses de nature spéciale* (indemnités, frais de représentation, etc.). Le questionnaire suggère de chiffrer les économies escomptées⁴⁵.

IV.2. Méthodes de travail

Une circulaire du 15 décembre 1932 du Comité supérieur rappelle les missions des commissions tripartites et en précise l'esprit : un esprit de « collaboration ». Les commissions sont présidées par le directeur et les membres se répartissent par tiers entre représentants du personnel,

de collaboration, « nous montrerons la nocivité de cette lacune et la nécessité de cette influence » (Pour le Bureau, le Secrétaire général, Sabbe, 4 novembre 1932).

⁴⁴ Les réponses, anonymes ou signées nominativement, sont à adresser au Bureau du Syndicat. Les réponses aux questions doivent figurer sur des feuilles séparées de façon à autoriser un traitement collectif et statistique. A notre connaissance, la seule expérience où un questionnaire d'enquête anonyme a été distribué aux agents de l'administration centrale du ministère des Finances est celle de la Mission RCB en 1968-1969.

⁴⁵ On ne dispose pas d'archives permettant d'établir si le Syndicat a véritablement mené cette enquête et si, dans le cas positif, la Commission a utilisé les résultats de cette enquête.

représentants de l'administration et représentants du public. Les commissions tripartites du ministère des Finances semblent avoir commencé à travailler à partir du 16 mars 1933. Parmi les représentants de l'administration, on trouve surtout des cadres de l'administration centrale (administrateur des régies, chef de service technique, responsable du personnel), parfois un directeur départemental (la Seine). Les représentants du personnel se partagent entre responsables de services extérieurs ou tenants de postes comptables supérieurs et fonctionnaires de rang plus modeste (commis, contrôleurs). Les représentants des usagers appartiennent à des organismes professionnels, avec lesquels la direction concernée entretient des relations étroites⁴⁶.

Les commissions n'ont pas tenu le même nombre de séances ni eu la même implication dans l'exercice. Mais toutes ont répondu à l'enquête « Indemnités » : il s'agissait, après avoir établi un tableau exhaustif des indemnités et des bénéficiaires, de les examiner une par une et de faire ensuite des propositions de réduction ou de suppression⁴⁷. Dans un second temps, les commissions tripartites ont pour la plupart fait des propositions de réforme et de réorganisation⁴⁸ ; pour ce faire, certaines ont procédé par audition⁴⁹, d'autres par sous-commission de travail⁵⁰, les troisièmes par thème et dossier⁵¹.

⁴⁶ Pour l'Enregistrement, sont représentés au sein de la commission, les Notaires de France, les détenteurs de valeurs mobilières ou les épargnants, les banquiers et la chambre de commerce de Paris.

⁴⁷ La Commission tripartite des Manufactures a ainsi examiné plus de 40 indemnités.

⁴⁸ La Commission tripartite des Manufactures place ses travaux dans la continuité des commissions de réforme de 1909 (Rapport Fayol) et de 1925 (Rapport Citroën).

⁴⁹ La Commission tripartite des Manufactures de l'Etat auditionne successivement les différents délégués et représentants du Personnel : agents techniques du cadre supérieur, agents techniques du cadre secondaire, agents commissionnés, agents de fabrication etc.

⁵⁰ La Commission tripartite des Contributions directes a créé trois sous-commissions qui ont travaillé en parallèle (« Personnels et organisation » ; « Matériel et méthodes de travail » et « Rapports de l'Administration avec les particuliers ») et établi des rapports particuliers sur ces sujets. La Commission tripartite de l'Enregistrement a constitué deux sous-commissions, l'une sur l'organisation générale de l'Administration et l'autre sur la législation et sur la répression des fraudes. On apprend incidemment que le personnel a eu la faculté de faire des propositions anonymes. Mais la plupart des documents de travail ont été établis en sous-commission, après consultation des cadres départementaux, ou sur rapports individuels. A. Budon, membre suppléant de la commission tripartite, se prononce contre la prise en compte des rapports individuels issus d'agents de base qu'il

V. Les propositions des commissions tripartites des Finances.

Quelles propositions les commissions tripartites ont-elles faites ? Sur les indemnités, avec une remarquable unanimité qui a réuni dans un même élan représentants du personnel, représentants du public et représentants de la hiérarchie⁵², elles ont toutes conclu à l'impossibilité de réduire les primes, leurs taux et leurs montants et ont laissé au Parlement ou au Gouvernement le soin de décider des abattements qu'ils jugeraient nécessaires⁵³. En revanche, en matière de réforme administrative, elles semblent avoir répondu aux espoirs que les syndicats réformistes avaient mis en elles. Elles ont permis aux syndicats et aux agents de présenter leurs revendications et d'exposer leurs projets de réorganisation et de simplification, sur un mode pacifié et concertatif. En retour, la hiérarchie a su accueillir leurs propositions, s'en saisir parfois, et les défendre auprès du ministre et de ses conseillers quand elle y trouvait son propre intérêt⁵⁴. Prenons trois exemples.

La Commission tripartite des Contributions directes n'a tenu que trois séances, mais elles ont été efficaces⁵⁵ : elle a mis à l'ordre du jour le dossier

qualifie de non « sérieusement étudiés » et de « sans intérêt », au profit des projets syndicaux ; le directeur décide de ne pas écarter les suggestions individuelles.

⁵¹ La Commission tripartite des Contributions Indirectes a travaillé en formation plénière et rendu onze rapports, dont on sait que certains ont été suivis de décisions ministérielles ou budgétaires. La commission de l'Enregistrement a travaillé par thèmes et formulé toute une série de vœux.

⁵² Ainsi le directeur général de l'Enregistrement lui-même indique que toucher aux primes de rendement serait « un véritable désastre » et que ces primes « constituent un stimulant des plus précieux pour les agents » (séance du 16 mars 1933, p. 3). Les représentants du personnel ont à peine besoin d'insister et la commission conclut « que les indemnités [de rendement] sont toutes justifiées et qu'elles ne présentent en aucun cas un caractère abusif, ainsi que le reconnaissent spontanément MM. les représentants du public ».

⁵³ La loi du 28 février 1933 prévoit que dans le cas où les commissions tripartites n'aboutiraient pas un abattement forfaitaire de 10 % serait appliqué aux indemnités.

⁵⁴ Note du directeur général Tétrel à Bouthillier, directeur du Contrôle des Administrations financières, le 11 octobre 1933, où le directeur fait remarquer que les mesures proposées par la Commission tripartite l'ont déjà été et qu'elles ont été repoussées jusqu'à présent.

⁵⁵ La Commission tripartite a écarté comme n'entrant pas dans ses attributions les questions générales telles que l'élaboration « d'un Code fiscal », la question de la séparation des pouvoirs exécutif et juridictionnel quant à l'interprétation des lois, l'institution « d'un Comité supérieur des Finances tripartite chargé de coordonner

de la « dé-fusion » avec l'Enregistrement⁵⁶, la réorganisation des contrôles des Contributions directes, de l'Inspection et des directions départementales, la motorisation des services, la réforme de l'avancement des contrôleurs, la suppression des travaux à la tâche au Cadastre, la révision des évaluations foncières, la création de Bureaux chargés des renseignements fiscaux et des relations avec le public, la simplification de diverses taxes, de l'impôt sur le revenu et du contentieux. La hiérarchie appuie la totalité des mesures préconisées et le Président Tétrel, directeur général, peut conclure ainsi son rapport général⁵⁷ : « *En raison des difficultés croissantes rencontrées par les agents de mon Administration dans l'exécution de leur tâche, il serait urgent de procéder à une réorganisation de mes services sur les bases envisagées par la Commission tripartite* ».

La Commission tripartite des Contributions Indirectes, présidée par H. Deroy, a procédé un peu différemment, en fournissant une contribution spécialisée, technique et organisationnelle. Outre la préparation de décisions concernant des suppressions ou des transformations d'emploi, elle a produit une dizaine de brefs rapports sur toute une série de dossiers spécialisés, qui trouveront pour certains une solution réglementaire ou administrative dans les mois qui suivent, tels que l'habilitation des brigades de gendarmerie à l'apposition des visas en cours de transport dans le cadre de la lutte contre la fraude ; l'unité de contrôle et de perception des droits sur les spectacles ; le contournement de l'Imprimerie nationale et de la direction du Personnel pour la fabrication des imprimés de service et le recours aux entreprises privées ; la modification du régime des raffineries⁵⁸ ; la réforme de l'exercice des salines et des fabriques de sel⁵⁹ ; l'installation de bascules

sous l'autorité du Ministre les efforts de toutes les régies », la spécialisation des régies financières.

⁵⁶ Rappelons que les décrets-lois Poincaré de septembre 1926 ont institué la fusion des services des Contributions directes et de l'Enregistrement. Or cette mesure de réforme administrative par le haut a été rapportée par la loi du 30 juin 1931. En 1933, la séparation des services et le retour à la situation antérieure sont donc en train de s'effectuer lentement, non sans difficultés et non sans débats ... Ici, la commission tripartite, constatant l'échec de la fusion, se prononce fermement en faveur de la restitution de l'assiette de l'impôt direct aux contrôleurs des Contributions directes et pour l'abandon de « cette organisation hybride » (séance du 10 mai 1933).

⁵⁷ Rapport de synthèse, 33 page, séance du 10 mai 1933.

⁵⁸ Projet de loi n° 2317, article 79.

⁵⁹ Réalisée par décret le 2 janvier 1934.

enregistreuses dans les sucreries⁶⁰ ; la répartition du produit des amendes et des confiscations et la mise en œuvre de nouvelles méthodes de comptabilité, en accord avec l'Inspection générale des Finances⁶¹ ; l'extension des compétences de la direction générale en matière de contentieux⁶² ; l'extension de la compétence des directeurs départementaux et la réorganisation des services extérieurs (déconcentration)⁶³ ; la création d'emplois de contrôleurs principaux-rédacteurs et de quinze brigades de surveillance, la suppression d'emplois de commis titulaires et la transformation de sous-directions en directions par regroupements de services⁶⁴ C'est sans doute la Commission qui a le mieux joué le jeu de l'alliance entre la hiérarchie et les syndicats, à la fois pour obtenir des moyens supplémentaires de la part du ministre et du Parlement et pour faire avancer ses solutions « techniciennes ».

Quant à la Commission de l'Enregistrement, qui se devait d'être la plus dynamique en matière de collaboration tripartite, compte tenu du militantisme réformiste de ses responsables syndicaux, A. Budon et G. Mer, elle se saisit en effet des projets de réorganisation qui lui sont soumis par les représentants du personnel et développe les thèmes organisationnels qui lui sont chers : la question de la « fusion » avec les Contributions directes⁶⁵ ; l'extension de la délégation du droit de grâce aux receveurs et aux agents de contrôle ; la création de directions régionales ; la centralisation au chef-lieu d'arrondissement des bureaux de canton ; l'intensification de la coopération du cadre des receveurs à l'assiette et au contrôle extérieur de l'impôt ; la formation professionnelle des surnuméraires ; la réorganisation du cadre des commis d'hypothèques ; la modification du système de rémunération pour les distributeurs de timbres ; la simplification des formalités administratives ; la suppression de la taxe statistique ; la réduction et la simplification des droits de succession ; un plan concernant la réduction d'emplois de commis titulaires et leur transformation en auxiliaires ; l'organisation de centres régionaux de comptabilité⁶⁶ ; l'authentification des ventes d'immeubles et de commerces ... Et de conclure son rapport final par le vœu « *que les représentants du public puissent continuer à l'avenir à collaborer avec*

⁶⁰ Cf. décret du 25 septembre 1933.

⁶¹ Note à la direction générale le 15 février 1934.

⁶² Cf. le décret du 25 septembre 1933.

⁶³ Cf. l'arrêté du 16 décembre 1933.

⁶⁴ Note du directeur général le 21 juin 1933. Mesure admise au Budget 1934.

⁶⁵ La Commission tripartite de l'Enregistrement, au contraire de la Commission des Contributions directes, se prononce en faveur du maintien de la fusion.

⁶⁶ Rapport soumis par un inspecteur de Bordeaux et discuté en commission.

l'administration pour l'élaboration des mesures qui les concernent » et que l'on puisse constituer « au sein de l'Administration un Comité permanent de consultation, comme il en existe dans d'autres services ».

VI. Bilan de l'expérience des commissions tripartites

Les commissions tripartites ont bien existé et elles ont réellement travaillé, du moins au ministère des Finances. A ce titre, elles représentent la première expérience de collaboration appliquée entre administration, usagers et syndicats, appliquée à la réforme administrative. Quel est leur bilan et comment peut-on juger cette expérience ?

En matière d'économies budgétaires, leur bilan est très faible : en concluant à l'impossibilité de réduire les indemnités, les commissions tripartites ont fait la preuve qu'il n'entre pas dans les compétences ni dans la capacité des services de définir et de mener une politique de rémunérations restrictive ou compressive. Le Gouvernement en était sans doute déjà lui-même convaincu, puisque sans attendre les résultats des travaux des commissions tripartites et du Comité supérieur des Economies, il a fait voter la loi du 28 février 1933 qui instituait un prélèvement progressif (de 2 à 8 %) sur les traitements des fonctionnaires supérieurs à 12 000 francs et prévoyait un abattement de 10 % sur les indemnités.

En matière de réforme administrative en revanche, le bilan est plus intéressant. Les représentants du public se sont inégalement impliqués et ce sont surtout les syndicats de fonctionnaires qui ont tiré leur épingle du jeu, écartant ou minorant les projets individuels d'agents. On trouve dans les propositions des commissions un mélange de propositions techniques de perfectionnement réglementaire et administratif, de réorganisation des services et de réclamations statutaires, financières et catégorielles – toutes à la hausse !

Les commissions tripartites de 1933 peuvent sans doute être considérées comme l'une des premières tentatives d'expérimentation de « co-gestion » administrative, quand bien même elles n'ont laissé aucune trace chez les acteurs et les historiens de la réforme administrative de la seconde moitié du XXème siècle. Mais elles ont surtout substitué à un mode conflictuel de relation entre hiérarchie et fonctionnaires un mode apaisé et concertatif de revendication corporatiste, qui ponctuellement existait déjà mais qui prend ici pour un temps une forme officielle et organisée. A ce moment précis, l'administration semble avoir collaboré sans difficulté au « tripartisme »

administratif, soit parce que les commissions tripartites lui ont permis d'imposer ses propres schémas et de les faire avaliser par les représentants du personnel, soit parce que syndicats et hiérarchie, unis par une même alliance budgétaire, sont réellement tombés d'accord pour mettre en œuvre telle ou telle réorganisation ou telle ou telle mesure technique.

Cette expérience a-t-elle fait les preuves de l'intérêt du syndicalisme d'intérêt général et convaincu le Gouvernement ? Compte tenu de sa brièveté, il est permis d'en douter. Quoiqu'il en soit, l'agenda politique et financier vient casser cette timide dynamique de concertation ; la mise en œuvre d'une sévère politique de déflation budgétaire centrée sur la réduction des traitements des fonctionnaires et imposée par décrets-lois au printemps 1934 puis 1935 et le retour à une réforme administrative d'en-haut ruinent les espoirs et les efforts des groupements de fonctionnaires réformistes. Mais cette conjoncture politique et financière contraire n'est pas seule en cause ; du sein même de *l'Etat moderne*, alors même que les commissions tripartites n'ont pas encore été créées, surgissent des voix divergentes.

VII. Clivage au sein de *l'Etat moderne* sur les méthodes de la réforme administrative ?

Dès juillet 1932⁶⁷, on discerne les prémices d'une ligne de fracture au sein de la rédaction de *l'Etat moderne* entre un G. Mer partisan inconditionnel du « tripartisme » administratif consultatif et un J. Patouillet partisan d'un « tripartisme » que nous qualifierons d'encadré ou de dirigé. En effet, dans ses propositions de réforme, J. Patouillet conserve un caractère « tripartite » aux conseils d'administration qu'il place auprès des directeurs et des chefs de service⁶⁸, mais il insiste fortement sur la nécessité de mettre en place un organisme spécialisé pour diriger d'en haut la réforme administrative : « *La commission, c'est l'enterrement de la réforme administrative* », s'exclame-t-il. Il préconise à la place le recours à « *une équipe compacte de quelques hommes décidés munis de pouvoirs presque dictatoriaux* », dotés « d'une

⁶⁷ *L'Etat moderne*, n° 7, juillet 1932.

⁶⁸ Selon J. Patouillet, chaque directeur général devrait avoir un conseil d'administration, véritable organe consultatif pour les questions d'organisation et de réglementation sur le modèle des « *sociétés industrielles et commerciales* » où « *le conseil d'administration est un conseil qui administre, qui donne les directives et qui ne prend pas les décisions relatives à l'exécution* ». Ces conseils d'administrations seraient composés de fonctionnaires centraux, de fonctionnaires des services extérieurs, des représentants du personnel et des représentants des usagers.

volonté agissante » et d'un « *plan* » de réforme, organisés selon le dispositif suivant : un décideur, un conseil tripartite de cinq ou six membres et « *une équipe de réalisateurs* », formée de « *fonctionnaires formés et avertis* », le tout rattaché de façon permanente au Président du Conseil ou au ministre des Finances »⁶⁹.

Suite à la création des commissions tripartites, en janvier 1933, J. Patouillet revient à la charge⁷⁰ : « *Les administrations ne se réforment pas d'elles-mêmes ; une réforme n'est possible que si elle est imposée. C'est en prescrivant aux administrations de supprimer tel ou tel emploi, de transformer tel ou tel service, de modifier telle ou telle méthode que l'on peut espérer des réformes susceptibles de se traduire en économies effectives. (...) L'initiative ne peut parvenir d'en bas, elle doit être inspirée d'en haut* ». Sceptique à l'égard des commissions tripartites dont il dénonce la lenteur et le caractère trop « superficiel », il voit en elles des organismes purement administratifs, sans direction ni directives, isolés et compartimentés, attirés vers des modifications de détails et prisonniers des bureaux. Et de conclure : « *Les commissions d'économies sont dès à présent vouées à l'insuccès* », car « *les modalités de la réforme ne doivent pas être demandées aux administrations, puisque c'est à elles-mêmes qu'il faut injecter du sang nouveau* »⁷¹. Au modèle de la réforme menée d'en bas ou du moins de l'intérieur défendu par G. Mer, J. Patouillet oppose donc un autre modèle de réforme administrative, menée d'en haut, par un « *organe actif, chargé d'établir le plan d'une réforme imposée et de statuer sur la mise au point de la réforme* », permanent et doté d'une personnalité propre, dégagé des services et soutenu par « *un conseil de fonctionnaires compétents et de parlementaires* », qui dirigera le travail des équipes selon un plan général orienté vers l'avenir. Est-ce à dire que la consultation des syndicats en sera absente ? Non, affirme J. Patouillet, « *le syndicalisme sera associé à l'œuvre constructive, mais un syndicalisme organisé et dirigé* ».

Fin 1933, J. Patouillet n'a pas grand mal à tracer un bilan négatif des commissions tripartites : lenteur, non publication des travaux et des rapports, échec sur la réduction des indemnités, propositions de mesures de détails,

⁶⁹ Le Comité de Réforme Administrative créé par Paul Reynaud en 1938 est sans doute ce qui se rapproche le plus de ce modèle.

⁷⁰ *L'Etat moderne*, n° 1, janvier 1933.

⁷¹ Sur les idées de J. Patouillet en matière de réforme administrative, « De Monsieur Paul-Boncour à la réforme administrative », *L'Etat moderne*, n° 1, janvier 1933, pp. 12-22.

escamotage des résultats par les administrations centrales et par la hiérarchie ... Mettant en cause leur point de vue partiel et local, alors que selon lui la réforme administrative doit englober toute l'administration⁷², J. Patouillet conclut à leur échec : « *Il est inutile de demander aux administrations de se réformer elles-mêmes ; par essence, elles sont routinières et paperassières. La réforme administrative doit être imposée et dirigée* » (...). *Cela implique un plan, une idée directrice, la volonté de rénover et de bâtir un édifice moderne* ». C'est à cette dernière idée que Georges Mer, déçu par l'expérience des commissions tripartites mais résolu à ne pas abandonner l'idée de collaboration entre syndicats, administration et usagers, va se rallier en 1934 : au « tripartisme » succède « le planisme » qui va faire florès sous toutes ses formes, y compris pour la réforme administrative.

VIII. Conclusion

A partir de 1933 et jusqu'en 1939 alternent expériences de réforme administrative d'en bas et tentatives de réforme d'en haut. Après l'expérience des décrets-lois de 1934-1935, le Front Populaire de 1936 ramène au pouvoir une coalition de gauche ; suscitant à nouveau un grand espoir au sein de *l'Etat moderne*, le Gouvernement socialiste tente une seconde expérience de collaboration entre l'administration et les syndicats (Siwek-Pouydesseau, 1989)⁷³. Le ministère des Finances se montre une fois encore l'un des ministères les plus entreprenants dans ce domaine, avec la nomination en novembre 1936 de G. Mer comme Secrétaire général au ministère des Finances, la création d'un comité consultatif du Personnel et l'installation d'un comité consultatif « tripartite » des administrations financières, chargé de « *donner son avis sur toutes les questions d'ordre fiscal ou économique ou d'organisation du service des administrations financières* »⁷⁴. Cette nouvelle tentative reste modeste en termes de participation qualitative et quantitative des syndicats⁷⁵ ; en outre, amorcée

⁷² *L'Etat moderne*, n° 11, novembre 1933, p. 859-864.

⁷³ Diverses commissions d'étude, où siègent des représentants des groupements de fonctionnaires, sont créées auprès du Président du Conseil et dans les ministères, par exemple, sur la reconnaissance du droit syndical, sur les questions de personnel et de fonction publique, sur la collaboration entre administration et syndicats, sur la création d'une Ecole supérieure d'administration.

⁷⁴ Cf. le décret du 14 novembre 1936. Un représentant de la CGT y siège de droit, et autre nouveauté par rapport à 1933, on parle d'un représentant des « consommateurs ».

⁷⁵ Les commissions ou comités sont loin d'être numériquement « tripartites » comme en 1933 et l'équilibre entre les différentes composantes n'est guère respecté

tardivement, elle avorte dès le printemps 1937 avec la chute du Front Populaire.

De 1938 à 1945, sous le Gouvernement Reynaud⁷⁶, puis sous le régime de Vichy⁷⁷, c'est la réforme administrative d'en haut qui domine, menée par la Présidence du Conseil. Il faut attendre la Libération et sa poussée révolutionnaire pour retrouver une initiative de réforme administrative d'en bas comparable à celle de 1933 : les Commissions des Méthodes de 1945⁷⁸. Plus éphémères, moins ambitieuses et moins productives que les commissions tripartites de 1933, elles précèdent d'une année la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires et la création des institutions paritaires de la Fonction Publique, conquêtes politiques obtenues à l'initiative des syndicats, mais par voie gouvernementale et législative. Faut-il rappeler en effet qu'à l'époque, les représentants des syndicats ont l'oreille du gouvernement, notamment dans l'entourage immédiat de M. Thorez, Ministre communiste de la Fonction Publique, et qu'ils disposent de puissants relais au Parlement. Alors, faut-il qualifier la réforme du Statut général des Fonctionnaires de réforme d'en bas ou de réforme d'en haut ? Quoiqu'il en soit, fin 1946, le « tripartisme » administratif cher à *l'Etat moderne* a vécu, et le paritarisme appliqué à la gestion des personnels débute son existence institutionnelle ... Et la réforme administrative ? Délaisée ou négligée par les syndicats désormais absorbés par les questions de personnel, elle glisse pour plusieurs décennies aux mains d'une haute administration qui semble davantage avoir retenu les leçons de J. Patouillet que celles de G. Mer : la réforme administrative doit être « imposée et dirigée » d'en haut !

... Au comité consultatif de la politique économique et fiscale par exemple, il n'y a qu'un seul représentant syndical et qu'un seul représentant des usagers. Au comité du Personnel, la répartition n'est pas strictement « paritaire » et il n'est pas précisé si les représentants du personnel sont élus alors que c'était le cas en 1933.

⁷⁶ Le Comité de Réforme administrative créé en 1938 ne comporte que des hauts fonctionnaires et aucun représentant du personnel ni des syndicats ni des usagers. L'expérience est là encore écourtée du fait du déclenchement de la guerre.

⁷⁷ Sous Vichy, les syndicats sont interdits et c'est le Gouvernement qui pilote l'élaboration du statut des fonctionnaires de 1941.

⁷⁸ Ordonnance du 6 janvier 1945, article 2. Les Commissions des Méthodes, installées dans chaque ministère, composées de représentants de la hiérarchie et des syndicats, redonnent pour un très bref instant l'initiative et la parole aux agents et aux syndicats pour collecter toutes les idées de réorganisation des services, de perfectionnement des méthodes de travail et d'accroissement des rendements.

Bibliographie

M.-O. Baruch et P. Bezès (dir.), « Généalogies de la réforme de l'Etat », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 120, 2006.

E. Bonnefous, *La réforme administrative*, Paris, PUF, 1958.

A. Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002.

O. Dard, *Les années trente, le choix impossible*, Le Livre de Poche, références, 1999.

O. Dard, *Le rendez-vous manqué des relèves des années trente*, Paris, PUF, 2002.

F. Descamps, « L'Etat moderne, une contribution originale des fonctionnaires des Finances à la réforme de l'Etat 1928-1940 », in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 120, 2006, pp. 667-678.

D. Dulong et V. Dubois, *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

S. Rials, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1990.

J. Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Presses universitaires de Lille, Lille, 1989.

G. Thuillier, « Le syndicalisme d'Etat de Georges Mer 1929 », in *La bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Economica, 1987, pp. 471- 486.

DES STATISTIQUES SANS STATISTICIENS ? POLITIQUE DES « INDICATEURS DE LA LOLF » ET ENJEUX STATISTIQUES. LE CAS DU MINISTERE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Etienne PENISSAT¹

Résumé

L'article se propose d'interroger les formes de participation des statisticiens publics à la fabrication des indicateurs statistiques de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) en France en prenant le cas du ministère du Travail et de l'Emploi. Proposant d'évaluer le budget de l'Etat à partir d'indicateurs statistiques, cette réforme participerait à la valorisation de la place des services statistiques ministériels dans la conception des objectifs et des indicateurs des politiques publiques. Je montrerai tout d'abord que la mise en place de cette réforme a suscité de vifs débats au sein de la statistique publique, une partie des statisticiens adoptant une posture critique vis-à-vis des indicateurs. A partir du cas de la fabrique des « indicateurs Lolf » au ministère de l'Emploi et du Travail, j'analyserai comment les statisticiens se sont vus marginalisés dans la conception de ceux-ci. Surtout j'expliquerai dans quelle mesure ces « politiques du chiffre » bouleversent et remettent en cause le modèle français de production statistique.

Beaucoup de travaux de sociologie des administrations d'Etat ont insisté sur le développement, depuis le début des années 1990, d'une politique de « réforme » concernant les modalités d'action et de structuration de l'Etat (Chevallier, 2005 ; Bezès, 2005a) et des collectivités locales (Le Lidec, 2005). Ce mouvement dit de « modernisation de l'État » s'inscrit dans un processus plus global de transformation des formes d'organisation des administrations nationales à travers ce que certains auteurs ont appelé le « *New Public Management* » (Hood, 1991).

¹ E. PENISSAT, Post-doctorant en Science Politique au Centre Maurice Halbwachs (ENS-EHESS-CNRS) et à la MSH Ange Guépin, etienne.penissat@ens.fr

En France, plusieurs mouvements de réformes se sont enclenchés, contribuant à une différenciation entre des activités de pilotage et des activités de prise en charge de politique publique. Ce mouvement est accompagné d'un renforcement des outils de contrôle à distance des administrations (Bezès, 2005b). La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1^{er} août 2001 s'inscrit dans ce mouvement. Elle vise en effet à réorganiser les procédures de comptabilité et d'évaluation du budget de l'Etat en substituant une présentation de celui-ci par nature de dépense à une déclinaison en « programmes » qui correspondent à des politiques publiques précises. On retrouve ce type de réformes budgétaires dans beaucoup de pays occidentaux (Rubin et Kelly, 2005). Ces politiques publiques incarnées par des « programmes » et des « objectifs » doivent faire l'objet d'un contrôle à partir d'« indicateurs statistiques ». Ce processus rejoint ainsi ce que l'on peut appeler des « politiques du chiffre » qui tendent à soumettre l'action publique à des indicateurs, des quotas et des palmarès statistiques (Bruno, 2008b). Ce format de management a été étudié aussi bien en ce qui concerne les politiques de recherches européennes (Bruno, 2008a), que celles concernant la politique familiale (Ogien, 1995) ou d'immigration (Spire, 2008) en France. De manière plus générale, l'intrication entre ces productions statistiques et la conduite de l'action publique invitent à penser les formes de « circularité du savoir et de l'action » (Desrosières, 2005).

Dans ce cadre, on pourrait penser que les agents compétents, parce que formés, aux savoirs statistiques, ont vu leur position renforcée. Ainsi, Isabelle Bruno considère par exemple que la méthode ouverte de coordination (MOC) européenne et son recours aux indicateurs mettent sur le devant de la scène les gestionnaires et les statisticiens (Bruno, 2005 : 102). De même, Jacques Chevallier indique, par exemple, que ces processus de réforme ont été accompagnés par le renforcement des services de statistiques, d'évaluation et d'études des ministères. Au ministère de l'Economie, une véritable direction de pilotage s'est constituée avec la fusion de trois directions en une seule, la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (Chevallier, 2005). De même, on note dans les ministères sociaux, la création de deux directions : celle de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES) en 1993 au ministère du Travail et de l'Emploi et celle de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) en 1998 au ministère de la Santé. Ces services ont profité de la montée en puissance des logiques d'évaluation et du positionnement du corps des agents de l'INSEE au sein de ce mouvement.

Les travaux précités observent un processus de façon stratégique en tirant des conséquences logiques d'enchaînement de réformes sans entrer véritablement dans les pratiques en actes. Ils invitent donc à poser la question de savoir qui fabrique, c'est-à-dire définit puis calcule, ces indicateurs. Je mettrai donc à l'épreuve ces travaux en observant la manière dont les statisticiens peuvent intervenir dans la définition des indicateurs de la Lolf et s'en saisir (ou non). En retour, il s'agira de comprendre en quoi cette réforme contribue (ou non) à transformer les pratiques de ces agents experts de la quantification. Plus largement, je propose ici d'interroger les rapports entre politique et statistique.

Pour ce faire, j'envisagerai tout d'abord comment certaines associations et certains syndicats regroupant des statisticiens, principalement issus des institutions de la statistique publique française, sont intervenus publiquement pour critiquer et interroger la mise en place de cette politique de l'indicateur. Je m'appuierai ici sur les comptes rendus de débats organisés par ces acteurs collectifs ainsi que sur l'observation de l'un d'entre eux. Je montrerai notamment qu'ils ont exprimé des critiques vis-à-vis de la mise en place de la Lolf. Ensuite, en considérant l'application de cette réforme au ministère du Travail et de l'Emploi, j'étudierai, en mobilisant une approche ethnographique², les manières dont les statisticiens ont pu intervenir dans la conception des premiers indicateurs. Là encore, je montrerai l'ambivalence du processus : les statisticiens se retrouvent pris dans des luttes pour la définition des outils de contrôle de l'action du ministère qui dans certains cas aboutissent à des formes de réduction et d'instrumentalisation de leur savoir-faire.

I. Une mise en débat critique de la Lolf et de ses indicateurs par les statisticiens publics français

La mise en place de la Lolf a été le cadre de nombreux débats parmi les statisticiens. Les associations et syndicats défendant et faisant la promotion des statistiques et des statisticiens se sont considérablement mobilisés entre 2005 et 2006 autour de la question des indicateurs statistiques, de la Lolf et plus largement des rapports entre politique et statistique (*I.1.*). Ceci peut laisser penser que cette question pose problème dans ce milieu particulièrement concerné par les différentes réformes de l'Etat. En effet, ces interventions dans l'espace public expriment bien souvent une position

² L'enquête ethnographique s'appuie ici sur une observation participante de dix mois entre 2005 et 2006 et une série d'entretiens auprès des statisticiens.

critique des statisticiens à l'égard des indicateurs. On peut les décliner selon trois variantes : critique de la pertinence des indicateurs, critique de leur caractère technocratique, critique de l'exclusion des statisticiens dans leur conception (I.2.).

1.1. Des interventions multiples dans l'espace public

La mise en place de la Lolf et plus généralement la problématique du développement des indicateurs pour évaluer des politiques publiques fait débat au sein des milieux des statisticiens publics. Ainsi, dès mars 2001, la CGT et la CFDT de l'INSEE, syndicats majoritaires à l'époque, ont organisé un colloque, avec le soutien du mensuel *Alternatives économiques*, intitulé « Statistique publique, évaluation et démocratie ». Les sessions de ce colloque, faisant intervenir des chercheurs, des statisticiens de l'INSEE et des acteurs associatifs, interrogeaient la pertinence des évaluations et des indicateurs et les formes d'invisibilisation de certains problèmes sociaux derrière les usages de ces indicateurs. Mais ces débats se sont surtout imposés fin 2005 - début 2006 dans un contexte de mise en place effective de la Lolf et de forte politisation de certaines statistiques telles que le taux de chômage ou le taux d'inflation, sous la forme de controverses. Une série d'événements ont donc contribué à développer un espace de débat entre statisticiens, mais aussi dans une partie de l'espace public, sur ces sujets.

Ces interventions publiques, qui ont pris le plus souvent la forme de débats publics, ont été l'œuvre d'associations et de syndicats qui tout en ayant des objectifs et des activités différentes se posent comme défenseurs de la crédibilité professionnelle des statisticiens.

On trouve, en premier lieu, l'association Pénombre précédemment citée pour le sketch *TV Lolf* et qui a été créée en 1993 pour promouvoir « *un espace public de réflexion et d'échange sur l'usage du nombre dans les débats de société* ». Le conseil d'administration de l'association réunit principalement des statisticiens publics (en activité ou retraités de l'INSEE), des fonctionnaires qui travaillent sur les champs de l'expertise économique et statistique, des chercheurs et des enseignants de statistique, de démographie ou de sciences naturelles. Son président, Jean-René Brunetière, est ainsi un ingénieur des Ponts-et-chaussées qui a fait sa carrière principalement au ministère de l'Équipement. Elle dispose d'un site Internet et édite des *Lettres blanches* (tirées à 1500 exemplaires tous les 3 mois) et des *Lettre grises*. Ces dernières prennent la forme d'un dossier sur un sujet précis – par exemple les chiffres de la délinquance – et font suite à un débat organisé pour les

adhérents³. Les débats prennent l'appellation de « Nocturnes ». L'une d'entre elles a été organisée sur la Lolf le 14 octobre 2005 et a fait l'objet d'une *Lettre grise*⁴.

Sur un versant plus interne à la communauté des statisticiens, on retrouve une association, aux filiations plus anciennes, la Société Française De Statistique (SFDS) qui a pour objectif de réunir les différents professionnels de la statistique, de l'INSEE à l'Université en passant par les organismes de recherche mais aussi les entreprises privées. Membre de l'Institut International de Statistique, cette association a été créée en 1996 par fusion de trois associations : la Société Statistique de Paris fondée en 1860 (Kang, 1993), l'Association pour la Statistique et ses Utilisations (ASU) datant de 1969 et la Société Statistique de France créée en 1976. La SFDS a pour objectif de promouvoir la statistique en France ainsi que ses innovations méthodologiques. Société savante et professionnelle, elle se porte garante de la légitimité scientifique de la statistique. Les membres du bureau sont principalement issus des institutions de l'enseignement supérieur et de la recherche en sciences dures, économie ou mathématiques mais on y trouve aussi quelques personnalités issues du monde de l'entreprise et de l'INSEE. Cette association fonctionne en commissions et groupes de travail. L'un de ces groupes, « Statistique et société », animé par deux anciens inspecteurs généraux de l'INSEE, Jean-Louis Bodin et René Padieu, organise depuis fin 2005 plusieurs fois par an des « Cafés de la statistique » sur le modèle des « Cafés philo ». L'objectif de ces « Cafés » est de réunir des professionnels et des profanes et d'éclairer les usages du chiffre dans le débat public. La SFDS a ainsi organisé, en mai 2006, un débat intitulé « *L'indépendance de la statistique à l'égard du pouvoir politique* » dans lequel il était question notamment de la Lolf, puis un autre débat en novembre 2006 intitulé « *Peut-on se fier aux indicateurs ?* » dont l'intervention d'introduction a été confiée à Jean-René Brunetière président de Pénombre et auteur d'un article dans la *Revue Française d'Administration Publique* sur les indicateurs de la Lolf (Brunetière, 2006)⁵. Ceci montre les liens et les relations entre ces associations ainsi que la volonté de certains acteurs de la statistique d'intervenir sur ces questions.

³ L'association en annonce environ 400.

⁴ Le document est disponible en ligne sur le site de l'association : www.penombre.org

⁵ Les deux débats ont eu lieu respectivement le 16 mai et le 14 novembre 2006. Les comptes rendus des débats sont disponibles en ligne : www.sfds.asso.fr

Outre les associations de promotion de la statistique et de son bon usage, notons aussi que certains syndicats de l'INSEE (CGT, CFDT et SUD) ont à nouveau organisé un colloque le 29 mars 2006, intitulé « *La statistique au service de la démocratie* »⁶, auquel j'ai assisté. Il portait sur l'usage des statistiques dans l'action publique. La session plénière de l'après-midi se nommait « *Quand la politique se mêle d'indicateurs* » et l'un des intervenants était encore Jean-René Brunetière, présentant les indicateurs de la Lolf. A ses côtés, on trouvait Enrico Giovanni, chef des statistiques à l'OCDE, Nikolaus Worms chef du service des indicateurs clés à Eurostat et Mireille Elbaum, alors directrice de la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) du ministère de la Santé qui devait discuter les communications des trois intervenants.

Une série d'entrepreneurs de la « cause statistique » se sont donc mobilisés tout au long de l'année 2006 pour créer un espace public de discussion autour des implications statistiques de la Lolf et plus largement des « politiques du chiffre ». Par ailleurs, il faut noter le succès de ces débats auprès des statisticiens, notamment ceux travaillant dans les ministères⁷. L'association Pénombre note par exemple, dans le compte-rendu de sa « Nocturne » que, contre toute attente, plus de 200 personnes, dont principalement des statisticiens publics, y ont assisté. De même, la SFDS indique une présence massive et inhabituelle de statisticiens lors du « Café de la statistique » organisé en novembre 2006. Enfin, j'ai relevé 387 inscrits pour le colloque organisé par les syndicats de l'INSEE dont une grande partie de statisticiens de l'INSEE et des Services Statistiques Ministériels (SSM). Même s'il est difficile de conclure à un consensus critique vis-à-vis de la Lolf parmi l'ensemble des statisticiens publics, ces débats illustrent au moins un questionnement réel au sein de cette profession.

1.2. Une posture critique vis-à-vis des mécanismes statistiques de la Lolf

Avant d'entrer dans le contenu de ces débats, j'illustrerai les critiques émises par ces entrepreneurs de la « cause statistique » contre les indicateurs de la Lolf par un sketch présenté lors de la « Nocturne » organisée par

⁶ Les actes de colloque sont disponibles sur le site internet de la CGT INSEE : cgtinsee.free.fr

⁷ Pour information : le nombre d'agents de catégorie A à l'INSEE et dans les Services Statistiques Ministériels (SSM) était, au 1^{er} janvier 2008, de 2900. Pour les SSM, il est de 1280 agents dont 565 issus du corps de l'INSEE.

l'association Pénombre, le 14 octobre 2005. Ce sketch a été filmé et mis en scène par des statisticiens⁸.

« Lors d'une émission de télé, appelée *TV Lolf* et reprenant le visuel de *Loft Story* première émission de télé réalité en France, la présentatrice reçoit un sociologue. Celui-ci, surnommé "*Professeur Statone*", rappelle que désormais la science est introduite dans les réformes de l'État. En effet, les policiers sont maintenant payés en fonction de l'évolution du taux de la délinquance et surtout des taux d'élucidation des crimes et délits. Il constate que cela fonctionne bien puisque le taux de la délinquance est en baisse et que les taux d'élucidation sont en forte hausse. Cependant, à l'aide de graphiques et d'exemples, il observe une anomalie : plus les policiers élucident de crimes et délits et plus la délinquance constatée augmente. Il ajoute même qu'en cessant l'activité d'élucidation les policiers peuvent faire baisser la délinquance. La présentatrice s'interroge alors sur la possibilité pour les autorités de pouvoir diminuer le budget de la Police, la délinquance pouvant baisser sans que les policiers interviennent.

L'émission se poursuit par un faux reportage. Un journaliste interroge un policier. Le brigadier explique comment il s'y prend pour remplir ses objectifs chiffrés. Sa connaissance des « *coins à délinquants* » lui permet rapidement d'en repérer un. Voyant la police, celui-ci se met à courir car « *il fume des substances* ». Le policier l'arrête et lui demande ses papiers. Celui-ci présente une carte de séjour périmée. Emmené au poste, le délinquant dit au brigadier que le cannabis a été acheté en Hollande et ajoute qu'il en a fumé avec trois amis. Puis, il lui dit « *vous êtes des flics Lolf* ». Pour le policier, en verlan, ça veut dire « *folles* », donc le délinquant écope d'un outrage à agent. Au final, pour les policiers c'est le jackpot : trois faits constatés, cinq infractions élucidées, un taux d'élucidation de 167%.

Ce sketch condense relativement bien les prises de position qui ont pu ressortir de ces débats publics. L'usage de l'humour et de l'absurde n'est pas anodin et ne se cantonne pas aux discussions organisées par l'association Pénombre. On peut le retrouver dans les différents débats au cours desquels un ou plusieurs statisticiens publics viennent toujours présenter un indicateur farfelu. De même, lors des entretiens que j'ai menés avec des statisticiens, les indicateurs Lolf m'étaient souvent présentés sous un jour absurde, à travers des exemples paroxystiques. L'humour dans les situations de travail est en effet un moyen de mettre à distance des activités auxquelles les agents

⁸ Le sketch est en ligne sur le site de l'association Pénombre : www.penombre.org

adhèrent assez peu ou qu'ils rechignent à mener (Frisch-Gautier, 1961). C'est aussi un moyen de dévaloriser doublement l'économie générale de la Lolf : en en faisant un pur produit technocratique ; en en contestant la légitimité statistique pour mieux faire ressortir son caractère profane et peu scientifique. Ainsi, l'article de Jean-René Brunetière dans la *Revue Française d'Administration Publique* qui a servi de base à son intervention lors du colloque des syndicats de l'INSEE en mars 2006 et lors du « Café de la statistique » de novembre 2006, se présente sous la forme d'un inventaire, à la manière de Prévert, des défauts des indicateurs Lolf⁹. Il y décrit les indicateurs « distordus », les « inopérants », ceux « à côté de leur objet » ou « auto-centrés », ceux qui hésitent entre mesure de « l'output ou de l'outcome » ou encore les « absents ».

L'humour et la dérision servent ainsi à critiquer l'usage mécanique du chiffre et son instrumentalisation aussi bien par le politique que par les agents d'administration. Les exemples mobilisés dans le sketch illustrent cette critique, les différents acteurs étant à même de « détourner » à leur avantage ces indicateurs : en baissant le budget de la Police pour les autorités publiques, en jouant avec les pratiques qui sont sous-jacentes aux indicateurs pour les policiers. Ainsi, la politique pour et par le chiffre est ici contestée dans la plupart des comptes-rendus et des interventions composant ces débats.

Cette première forme de critique des indicateurs Lolf qui peut apparaître comme une critique technique – « les indicateurs choisis sont mauvais », « ils ne mesurent pas correctement l'impact de l'action publique » – se prolonge logiquement par la dénonciation de leur conception technocratique¹⁰. Cette critique peut étonner provenant de statisticiens qui travaillent le plus souvent pour des administrations d'Etat et qui pourraient

⁹ Son article analyse un échantillon de 32 indicateurs sur 1350 concernant le Projet Annuel de Performance (PAP) du budget de l'Etat de 2006.

¹⁰ Lors du colloque du 29 mars 2006 organisé par une partie des syndicats de l'INSEE, on pouvait lire sur le tract unitaire distribué à l'entrée : « On arrive à un paradoxe : plus les indicateurs sont centraux dans la définition des politiques publiques, plus ils apparaissent technocratiques, établis en dehors de toute discussion sur leur pertinence pour le débat économique et social et la décision. (...) En France, des indicateurs statistiques servent à mesurer et comparer la "performance" respective des hôpitaux, des lycées, et, avec la Lolf, l'action de l'Etat. Comment la statistique peut-elle contribuer à la connaissance, à l'analyse et à la comparaison d'une réalité complexe sans sombrer dans une construction technocratique et politiquement instrumentalisée ? ».

aisément être considérés de l'extérieur comme des « technocrates ». Elle peut s'assimiler à ce que Boltanski et Thévenot nomment « une critique depuis le monde civique » (Boltanski et Thévenot, 1991) en posant la question des processus de dépolitisation qu'impliquent ces indicateurs. Ainsi, tout en constatant « *qu'en tant que statisticiens, nous ne pouvons que nous féliciter de l'importance croissante que prennent les indicateurs dans le débat social* », un statisticien de la DARES est intervenu lors de la session sur les indicateurs au colloque syndical de mars 2006 pour alerter sur « *un véritable danger d'instrumentalisation – c'est l'essence de la politique de gouvernance par les indicateurs – de réduction du débat public à un débat technique entre experts, entre gens éclairés, les experts syndicaux y compris, dont le rôle est important et reconnu par les institutions* ». Les différentes positions dans les débats sur les indicateurs rendent compte des tensions entre des usages des indicateurs qui visent à politiser l'action publique et d'autres qui visent à la techniciser ou l'économiser (Linhardt et Muniesa, 2008).

Mais cette critique ne se résume pas uniquement à une « intervention citoyenne » ou à une délégitimation générale des processus administratifs. La dénonciation « technocratique » s'inscrit justement dans le cadre d'une critique sur l'exclusion des plus compétents dans le domaine du champ statistique : les statisticiens eux-mêmes. Beaucoup d'interventions de statisticiens dans ces débats indiquent qu'ils considèrent être marginalisés dans les processus de décision concernant ces indicateurs. Lors du « Café de la statistique » du 16 mai 2006, un statisticien d'un service de statistique ministériel « *relève que le choix des indicateurs de la LOLF s'est fait sans l'avis d'aucun statisticien* ». C'est aussi, en substance, le même récit qui est fait en ce qui concerne l'élaboration des indicateurs du ministère de la Justice dans la *Lettre grise* de l'association Pénombre. La logique de développement des indicateurs et la participation des statisticiens à celle-ci ont donc fait débat : le compte rendu du « Café de la statistique » du 16 mai 2006 mentionne ainsi plusieurs interventions proposant de rejeter tout bonnement la démarche des indicateurs.

La place des statisticiens dans ce processus de réorganisation du budget de l'Etat et de l'évaluation de l'action publique est donc questionnée lors de ces débats publics. L'intervention de Mireille Elbaum, énarque, qui a contribué à la création de la DARES et qui, au moment du colloque du 29 mars 2006, était directrice de la DREES, résume relativement bien l'enjeu qui se pose aux services et aux agents de la statistique publique. Ainsi, après avoir énoncé les atouts et les problèmes posés par la demande politique

d'indicateurs et après avoir indiqué que ce mouvement « *peut être, pour le système statistique, à la fois la meilleure et la pire des choses* », elle a présenté les cinq conditions à remplir pour que cette politique des indicateurs soit pertinente pour le public et surtout pour le système de statistique publique. Il est intéressant de s'y attarder un peu pour comprendre les enjeux qui se posent aux statisticiens. « *La première condition est d'associer, ce qui n'est pas évident, le système statistique à la définition et à l'élaboration des indicateurs et ne pas lui demander simplement de les produire en "presse-bouton". La deuxième est de lui adresser en outre une demande d'analyse indépendante de ces indicateurs au-delà de la production d'un tableau de bord (...). La troisième condition : ne pas réduire l'évaluation des politiques à la production d'indicateurs, surtout en nombre réduit (...). Il est aussi nécessaire de combiner les méthodes quantitatives et qualitatives mettant en évidence les conditions de mise en œuvre des politiques et des stratégies (...). La quatrième condition est que tous les moyens des services statistiques ne soient pas réduits à la production de ces indicateurs (...). Enfin, la condition peut-être la plus importante, il faut préserver la nécessité que la statistique publique conserve une mission d'éclairage en amont vis-à-vis du débat social et des politiques publiques. Il ne s'agit pas seulement de mesurer la mise en œuvre de ces politiques et les indicateurs afférents, il faut aussi éclairer en amont l'évolution de la société* »¹¹.

L'énonciation de ces conditions de réussite de la Lolf par la directrice d'un SSM illustre les différentes contradictions qui se posent pour les statisticiens publics face à ces réformes. En effet, d'un côté, il s'agit, pour maintenir une place au sein de l'Administration, de participer à la fabrique des indicateurs notamment pour faire valoir leurs compétences. De l'autre, il s'agit aussi d'éviter une double réduction des activités statistiques : réduction des moyens, ceux-ci se résumant aux outils pour produire les données nécessaires aux indicateurs ; réduction de l'espace d'intervention des statisticiens, ceux-ci ne pouvant plus mener des études et des enquêtes approfondies en dehors du cadre de l'évaluation *stricto sensu* des politiques publiques par les indicateurs. La place des savoirs statistiques et les formes d'autonomie que les statisticiens peuvent obtenir dans la mise en place de ces réformes de l'Etat sont donc interrogées. Pour comprendre ces formes d'interrogation, il faut rappeler que la statistique publique s'est construite en France de manière relativement différente des autres pays occidentaux où bien souvent les activités de production et d'exploitation des données sont

¹¹ Cf. Actes du colloque CGT, CFDT, SUD de l'INSEE, *La statistique au service de la démocratie*, 29 mars 2006, pp. 72-74.

bien plus déconnectées qu'en France. Alain Desrosières a montré, aussi bien par l'histoire des institutions (Desrosières, 1989) que celle des enseignements (Desrosières, 1995), comment les statisticiens publics – appelés d'ailleurs « économistes-statisticiens » – ont construit leur légitimité à travers la revendication d'un double savoir-faire qui compose les deux faces du métier de statisticien : « fabriquer des choses, puis étudier ce que font et comment sont liées entre elles les choses ainsi faites » (Desrosières, 1989). Ainsi, les statisticiens publics français se présentent comme de véritables « ingénieurs » du social et de l'économie sachant « combiner observations monographiques, enquêtes statistiques, modélisation et tests d'hypothèses théoriques » (Desrosières, 1994). De ce fait, le processus de production d'indicateurs peut faire courir le risque d'une réduction de ce positionnement au sein des activités d'expertise d'Etat en résumant celles-ci à quelques traitements de données et quelques calculs de ratios¹². La politique des indicateurs peut selon une partie des statisticiens restreindre leur autonomie et leur capacité à dire le social.

Les formes de critiques portées par une partie des statisticiens publics contre la politique des indicateurs sont triples. Une première critique remet en cause la croyance en l'objectivité et surtout la capacité des chiffres à mesurer à eux seuls « la performance » de l'Etat en pointant le risque de « détournements »

¹² L'intervention d'Edmond Malinvaud, économiste de renom et ancien directeur générale de l'INSEE (1974-1987), lors d'un Forum de l'OCDE sur « le rôle des statistiques dans les démocraties » en novembre 2004, à Palerme, illustre ce refus de voir réduire le rôle des statisticiens à la production d'indicateurs : « la recherche et la préparation des politiques continueront à opérer en utilisant des données statistiques beaucoup plus riches que celles fournies par quelque système d'indicateurs-clés que ce soit. (...) De fait, les chercheurs par exemple n'ont pas besoin d'indicateurs-clés. Ils veulent des bases de données qui soient accessibles et qui renseignent en particulier sur les aspects de la société qui, plus aujourd'hui qu'autrefois, retiennent l'attention. (...) De même, pour les pays de l'OCDE le public éclairé n'a pas besoin d'indicateurs-clés. Il lui faut de bons rapports et de bons ouvrages, qui de manière didactique, dégagent les résultats significatifs vis-à-vis du thème traité. (...) Certes, une fois qu'ils seront établis, des bons systèmes d'indicateurs-clés pourront servir à d'autres utilisateurs que le grand public et les médias. Mais veillons à ne pas nous laisser entraîner dans des programmes irréalistes, qui pourraient même distraire notre attention des efforts à fournir pour maintenir et améliorer la qualité des systèmes statistiques eux-mêmes, notamment quant à l'ampleur des domaines que ces systèmes doivent aujourd'hui recouvrir, une ampleur que d'autres contributions au forum expliquent fort bien ». Notons que ce texte, de celui qui, au sein de la statistique publique, est souvent considéré comme la « statue du commandeur », circulait parmi les statisticiens de l'INSEE, notamment *via* les syndicalistes.

et de « contrebande » dans leur utilisation. Une seconde critique prolonge cette dernière en partant d'un point de vue « citoyen » pour dénoncer les formes d'instrumentalisation des indicateurs à des fins de dépolitisation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004). Enfin, la critique ne se résume pas à une prise de position politique, qui ne fait d'ailleurs pas consensus, mais elle s'attache aussi à promouvoir la nécessaire participation des statisticiens à l'application de la Lolf tout en refusant d'y voir réduits leurs compétences et leur savoir-faire. Partant des discours des porte-parole de la communauté des statisticiens, nous sommes amenés à observer de plus près comment ceux-ci interviennent dans la mise en place de cette réforme.

II. Une mise en retrait des statisticiens ? Le cas du ministère du Travail et de l'Emploi

Si la mise en place d'une politique d'indicateurs notamment à travers la Lolf a fait l'objet d'une production de discours et de débats publics par l'intermédiaire des associations et syndicats organisant la communauté des statisticiens, il est nécessaire d'analyser plus précisément les processus de mise en place de ces indicateurs pour observer comment pratiquement les statisticiens présents au sein des ministères y participent (ou non). En effet, les statisticiens des SSM, parce qu'ils sont plus intégrés aux activités opérationnelles des différents ministères que les statisticiens en poste à l'INSEE, sont les plus concernés par la production d'indicateur (Blanc et Desrosières, 2002). S'appuyant sur mon travail de thèse en cours, je partirai ici de l'enquête ethnographique que j'ai menée au sein de la direction d'étude et de statistique du ministère du Travail et de l'Emploi. Cette direction, créée en 1993, est composée d'environ 190 agents dont plus de 60% sont des cadres de catégorie A. Parmi ces cadres, 41% appartiennent au corps de l'INSEE. La mission budgétaire attribuée au ministère est découpée en 5 programmes¹³. Dans le projet annuel de performance (PAP) 2006, ces programmes se déclinaient en 37 objectifs et 94 indicateurs. A la requête du ministère des Finances et des parlementaires, en 2007, les objectifs n'étaient plus que de 31 et le nombre d'indicateurs de 69. Il s'agira donc de se demander si la DARES et ses agents sont parties prenantes de la définition et du pilotage des indicateurs ou s'ils doivent se contenter de les calculer en élaborant des systèmes de collecte de données et en appliquant des méthodes

¹³ Le développement de l'emploi (n° 133), l'accès et le retour à l'emploi (n° 102), l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques (103), l'amélioration de la qualité des emplois et des relations du travail (n° 111) et la conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail (n° 155).

statistiques ? Je montrerai que si les agents de la DARES sont incontournables en ce qui concerne la production chiffrée des indicateurs, le processus de définition de ceux-ci fait, par contre, l'objet de luttes bureaucratiques dans lesquelles les statisticiens peuvent se retrouver marginalisés. Au-delà de ce premier constat, j'indiquerai comment la mise en place de cette réforme peut transformer les formats de production des objets quantifiés en réduisant les marges d'autonomie des statisticiens.

II.1. Des luttes bureaucratiques dans la définition des indicateurs ?

A partir du PAP, qui est un document administratif, il est difficile de repérer précisément quel service calcule quel indicateur. La source utilisée ou la direction le prenant en charge est parfois mentionnée. A partir de ces indications et de ma connaissance du terrain, j'ai pu repérer que la DARES était censée participer à la production de 18 à 25 indicateurs sur 69. C'est la direction du ministère qui apparaît le plus dans le PAP, la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle (DGEFP) n'étant mentionnée que pour 9 indicateurs et la Direction Générale du Travail pour 6. Par contre, les « opérateurs » tels que l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) ou l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) sont mentionnés 19 fois. Notons que cette participation de la DARES au calcul des indicateurs n'est pas égale pour tous les programmes : elle intervient bien plus en ce qui concerne les politiques de l'emploi (30% des indicateurs) que pour les politiques du travail (15% des indicateurs). Ce premier constat semble tout à la fois indiquer le positionnement central de la direction de statistique dans le processus de production des indicateurs, tout en relativisant celui-ci puisqu'elle est loin d'en avoir le monopole. Pour autant, cette observation nous dit peu de chose sur le rôle réel des agents de la DARES dans la fabrication de ces indicateurs, le constat présenté ne distinguant pas le processus définition de l'indicateur de celui de son calcul. Il faut donc entrer plus précisément dans les processus de définition des indicateurs.

Au début des années 2000, lorsque la Lolf a commencé à être mise en place au ministère du Travail et de l'Emploi, les dirigeants de la DARES ont cherché à piloter son élaboration et la réflexion sur les objectifs et les indicateurs. Cette volonté de jouer un rôle dans la mise en place de cette réforme a été notamment initiée par une sous-directrice, énarque de formation et qui a, au cours des années 90, contribué à l'essor de l'évaluation des politiques publiques au sein du ministère, en étant rapporteuse pour la loi quinquennale de 1993 relative au travail, à l'emploi et la formation

professionnelle et qui a ensuite constitué au sein de la DARES une sous-direction d'évaluation des politiques de l'emploi. Cependant, rapidement, les autres directions ont repris la main refusant de voir cette direction prendre trop de place dans la définition des critères d'évaluation (objectifs, indicateurs) de leurs propres actions. C'est ce qu'elle précise en entretien alors qu'elle occupe depuis 2004 un poste de direction au sein de la Délégation Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle (DGEFP)¹⁴ :

E. P. : Comment avez-vous [La DARES] participé au processus de la Lolf ?

Mme S. : La DARES a beaucoup participé à l'élaboration des indicateurs de la LOLF. Si l'on refait un peu l'histoire au moment de la mise en place de la LOLF il y a eu une tentative, j'étais à la DARES à l'époque, une tentative pour constituer un groupe de travail sur objectifs et indicateurs des programmes de la LOLF, groupe de travail présidé par la DARES associant toutes les directions du ministère et associant aussi les différents services déconcentrés au travers des différents corps de métiers [...] pour bâtir les programmes, les objectifs et les indicateurs. On a testé cela sur un programme qui devait être validé par les directeurs. De mon point de vue, j'étais dans ce groupe de travail, c'était vraiment intéressant car cela permettait d'acculturer tout le monde à ce qu'est un objectif, ce qu'est un objectif de résultat, un indicateur d'activité ce qui est loin d'être évident au début. Pour vous donner un exemple, pour les services déconcentrés l'indicateur pour les contrats aidés, c'était le nombre de contrats aidés ce qui en dit long d'ailleurs sur la manière dont on leur faisait appliquer ces politiques. Mais l'indicateur ce n'était pas ce que deviennent les gens ensuite ... il a fallu travailler là-dessus. Ce groupe de travail s'est arrêté pour des raisons de conflits entre les directions. Le directeur de la DGEFP et ses chargés de mission n'avaient jamais accepté ce groupe et estimaient que c'était à elle [La DGEFP] seule de réfléchir aux objectifs de ses missions, et la DAGEMO [Direction de l'Administration Générale et de la Modernisation du ministère] n'avait pas accepté que cela soit la DARES qui pilote ce groupe, estimant que c'est la DAGEMO qui en tant que direction financière devait suivre ce qui concernait la LOLF. S'est passé ce que je craignais, il a été renvoyé à chacune des directions opérationnelles le soin d'élaborer ses objectifs et indicateurs pour ses programmes. C'était une double erreur car il n'y avait plus d'homogénéité dans l'élaboration de ces programmes comme chaque direction travaillait seule, et deuxièmement je pense que lorsque l'on est la direction qui produit une politique on n'est pas les seuls à devoir dire

¹⁴ Les personnes interrogées sont anonymisées dans la suite la communication.

quels sont les objectifs de cette politique [...]. Moi je suis arrivée à la DGEFP à ce moment là ... et là j'ai beaucoup insisté pour que la DARES soit présente dans les travaux sur les programmes et les indicateurs. Et qu'elle soit associée pas au moment de la production mais en amont dans la conception. C'était très difficile à faire passer. Moi en comité de direction ici [à la DGEFP] on me disait, tu dis cela car tu es « DARES ». Tu es l'ennemi, tu viens du camp des ennemis.

Cet extrait d'entretien rappelle que les formes de division du travail au sein des administrations d'Etat impliquent tout à la fois des processus de coopération – les directions opérationnelles ont besoin des compétences de statisticiens pour produire une information statistique – mais aussi des processus de confrontation et de luttes pour imposer ces savoir-faire et positionner les services dans les hiérarchies internes.

De même, lors d'un entretien avec l'un des anciens chefs d'un département¹⁵ concerné par les indicateurs des politiques d'emploi, celui-ci m'explique qu'à ses yeux le comité censé réunir les directions pour élaborer les indicateurs de la Lolf était très « *formel* », autrement dit fonctionnant assez peu comme un lieu d'élaboration et de discussion sur les « objectifs » et les « indicateurs ». Il explicite alors un mode de fonctionnement où il recevait, par courriel, des fiches d'indicateurs de la part des agents de la DGEFP lui demandant non pas de valider l'indicateur mais d'indiquer s'il était « *calculable* », si la source statistique pour le produire était disponible ou encore si les délais de production pouvaient (ou pas) être annuels. Ces agents pouvaient aussi lui demander de chiffrer un indicateur qu'ils venaient de mettre au point ne sachant pas quel en était le niveau. Dans quelques cas, des indicateurs « *trop mauvais* » débouchaient sur un débat autour de l'opportunité d'afficher politiquement un objectif peu ambitieux. Par ailleurs, dans certains cas, ce processus d'échanges par courriel n'était même pas effectué et il eut connaissance de certains indicateurs une fois le PAP publié.

L'association des statisticiens à la définition des indicateurs (et encore plus des objectifs du PAP) a donc été, dans ce cas, marginalisée au sein du ministère. Comme le regrettait ce statisticien, issu du corps de l'INSEE, en entretien, la procédure d'élaboration des indicateurs Lolf n'a pas été l'occasion d'une discussion entre services et entre agents dotés de différentes

¹⁵ Entretien réalisé le 30 décembre 2008.

formes de compétences sur ce qu'étaient les objectifs prioritaires du ministère ou sur ce qu'il fallait évaluer et dans quel sens.

Pour autant, le cadre des interactions entre statisticiens et agents des directions opérationnelles ne peut se résumer à la production des indicateurs de la Lolf. En effet, la politique du chiffre *via* des indicateurs existe depuis longtemps au ministère et s'est renforcée depuis la fin des années 1990 (Penissat, 2008). Les lieux d'échanges et de reformulation des outils d'évaluation peuvent se situer dans des lieux périphériques. Ainsi, en 2004, l'arrivée d'un ancien agent de la DARES au sein d'une mission de la DGEFP a abouti à une réflexion sur les indicateurs du Service Public de l'Emploi (SPE) publiés une fois par an. Le SPE réunit, sous la direction du ministère, les acteurs des politiques de l'emploi (ANPE, UNEDIC, AFPA et les directions du ministère concernées) et est en charge du pilotage des mesures. Il a pour objectif de cibler les publics les plus en difficultés (chômeurs de longue durée, jeunes peu qualifiés, seniors, ...) sur le marché du travail en se basant sur des indicateurs de suivi et d'objectif. Jusqu'en 2004, ces indicateurs d'objectifs prenaient la forme d'un pourcentage de diminution des demandeurs d'emploi pour tel ou tel public prioritaire. Le problème de ce type d'indicateur est qu'il était impossible de distinguer, lors d'une éventuelle baisse des demandeurs d'emploi, ce qui relevait de la conjoncture économique ou ce qui relevait de l'action du SPE. Les agents de la DARES ont ainsi milité pour que de nouveaux indicateurs soient adoptés sous la forme de « *taux de sortie durable des listes de demandeurs d'emploi de l'ANPE* ». Dans l'absolu, ces indicateurs avaient pour objectif de rendre compte, dans une certaine mesure, de la capacité des acteurs du SPE à favoriser le *turn-over* des demandeurs d'emploi et à remettre plus vite dans l'emploi les publics les plus en difficultés. Or, une partie de ces indicateurs ont été repris dans le cadre de la Lolf.

On observe ainsi que le processus de définition des indicateurs de la Lolf se situe dans le cadre d'une série d'interactions entre des agents, dont les compétences sont différentes, pris dans des jeux de pouvoir interne, c'est-à-dire dans un espace de revendication de légitimité pour prendre en charge l'évaluation des actions du ministère. Dans ce cadre, les agents des directions opérationnelles, notamment les chefs de mission, parce qu'ils revendiquent le contrôle de l'activité des agents des services déconcentrés ou des agents d'opérateurs tels que l'ANPE, et parce qu'ils s'inscrivent dans des temporalités proches du politique, conservent une mainmise sur la définition de ces indicateurs. Et ce d'autant plus, que les agents de ces directions ont l'habitude de mobiliser des indicateurs dans le management

des services. Ainsi, au cours de l'entretien précité, la responsable de la DGEFP m'explique que les chargés de mission de cette direction tenaient à conserver une batterie d'indicateurs, jugés par elle et par les directeurs des services déconcentrés comme étant trop nombreux, notamment pour prouver l'importance de leur activité et ce, alors même, qu'ils ne les suivaient que de loin.

Enfin, si les agents de la direction statistique peuvent se retrouver dominés dans le processus d'élaboration des indicateurs, il faut aussi envisager la manière dont ils conçoivent l'évaluation des politiques du ministère. Ainsi, le chef de département cité plus haut, qui manifestait une relative distance vis-à-vis de la mise en place de la Lolf n'en a pas moins été un des fervents promoteurs des pratiques d'évaluation des politiques de l'emploi au sein du ministère. Il a ainsi obtenu le recrutement d'un administrateur INSEE sur un poste qui n'existait pas avant son arrivée, dédié à l'évaluation. De même, il a publié plusieurs travaux économétriques afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs de retour à l'emploi des chômeurs mis en place au début des années 2000 par l'ANPE. Autrement dit, sa relative mise en retrait vis-à-vis des indicateurs de la Lolf ne signifie pas un refus de participer à l'évaluation des politiques du ministère. Elle s'inscrit au contraire dans la revendication de formes d'évaluation plus complètes – l'étude *versus* l'indicateur –, plus légitime scientifiquement – une approche économétrique *versus* un ratio simple – et plus autonome – auto-saisine et choix de la problématique *versus* chiffrage politiquement contraint. Là encore, ce positionnement, déjà mis en avant dans d'autres secteurs de l'action publique (Tissot, 2004), s'envisage à l'aune de la construction historique de la figure du statisticien d'Etat bénéficiant d'une compétence technique et scientifique pointue et d'une autonomie importante dans l'exploitation des matériaux statistiques.

II.2. Les indicateurs de la Lolf comme mise à l'épreuve des outils statistiques

Si la capacité des statisticiens à imposer une définition des indicateurs se voit opposer celle des agents des directions opérationnelles à pouvoir élaborer eux-mêmes les indicateurs évaluant leur action, en revanche, ces derniers sont le plus souvent obligés de recourir aux compétences des statisticiens pour les fabriquer. Ce « passage » par les statisticiens s'explique tout d'abord par le différentiel de maîtrise des savoirs statistiques. En effet, si les chargés de mission des directions opérationnelles savent, de manière inégale, manier des statistiques relativement simples à partir d'interfaces informatiques et de logiciels du type Excel, en revanche certains indicateurs

réclament une plus grande technicité. Par exemple, certains indicateurs sont calculés à partir d'enquêtes statistiques. Seuls les statisticiens de l'INSEE maîtrisent alors les techniques de redressement des non-réponses et de correction des biais. De même, certains indicateurs, tels que les taux de sortie des listes ANPE des demandeurs d'emploi ou taux de retour à l'emploi, nécessitent d'appliquer des techniques de calculs, telles que des moyennes mobiles, peu complexes pour les statisticiens mais qui le sont pour la plupart des chargés de mission. Ensuite, ce recours aux « experts du chiffre » s'explique par le fait que les agents opérationnels n'ont pas accès à certaines sources (enquête, fichiers administratifs). Par exemple, l'accès au fichier complet des demandeurs d'emploi suit des procédures complexes réservées aux agents de la DARES. Les statisticiens sont donc incontournables pour ce qui est de l'estimation de la « calculabilité » d'un indicateur et de sa fabrique. Ceci leur laisse donc une marge de manœuvre importante dans la décision de quantifier ou non un indicateur puisqu'ils sont en mesure de définir un espace des possibles sans être beaucoup contestés. Par exemple, lors de l'élaboration des premières maquettes du PAP, ils ont pu indiquer qu'il était impossible en l'état de calculer des taux de retour à l'emploi pour des chômeurs bénéficiant des aides de l'Etat car les sources ne comportaient pas les informations requises. En retour, le processus de mise en place de la Lolf a pu ouvrir aux statisticiens des opportunités pour négocier un perfectionnement des sources à leur disposition. Ainsi, pour être en mesure de calculer ces taux de retour à l'emploi, les agents de la DARES et ceux de l'ANPE ont pu demander une rallonge budgétaire pour augmenter la taille de l'échantillon de l'enquête qu'ils co dirigent sur « les sortants » des listes de l'ANPE.

Les statisticiens bénéficient donc de ressources pour intervenir dans le processus de production des indicateurs de la Lolf. Pour autant, leurs calculs restent peu valorisés en interne, à la direction, et la logique qui sous-tend leurs productions peut conduire à une réduction de leur espace d'action. En effet, si le calcul des indicateurs est fastidieux en revanche il est relativement simple pour les statisticiens. En ce sens, il recèle une faible valeur ajoutée. En effet, il s'agit de mettre au point une série de lignes de programmes sur des logiciels de programmation statistique du type SAS. De plus, les fichiers étant difficiles d'accès et le calcul étant effectué sur plusieurs milliers d'observations, le temps de production est long et coûteux. Les techniques requises relèvent le plus souvent de la statistique descriptive et non de la statistique inférentielle¹⁶ plus valorisée parmi les statisticiens car exigeant

¹⁶ Analyse statistique qui repose sur le recours à la théorie des probabilités.

une plus grande technicité. Ainsi, le processus de calcul de ces indicateurs est considéré comme rébarbatif par les statisticiens car ils l'assimilent à ce que certains peuvent nommer le « chiffre presse-bouton ». Il est en tout cas moins valorisé que la production d'études faisant souvent l'objet d'une publication du ministère. D'ailleurs, même si cela varie en fonction des services, j'ai pu constater que, souvent, les agents en charge de leur suivi et de leur calcul étaient en position relativement dominée dans la hiérarchie administrative, comme par exemple les agents ayant le statut de contrôleur de l'INSEE (catégorie B). Par ailleurs, l'impératif de production de ces indicateurs peut parfois remettre en cause les processus habituels et légitimes, aux yeux des statisticiens, de constitution des sources de données. Ainsi, plusieurs indicateurs de la Lolf et du SPE devaient calculer le taux de retour à l'emploi durable des bénéficiaires de contrats aidés. La DGEFP décida donc de lancer elle-même une enquête statistique. La nécessité pour ses agents de l'obtenir rapidement a bouleversé les calendriers habituels des statisticiens et surtout a obligé les concepteurs de l'enquête à opérer des choix considérés comme peu légitime en matière de techniques d'investigation statistique. Ainsi, lors d'un entretien¹⁷, une chargée d'étude de la DARES m'explique qu'ils ont dû accepter de faire réaliser l'enquête par envoi postal d'un questionnaire alors qu'habituellement les statisticiens privilégient les enquêtes par téléphone ou par entretiens en face-à-face. De même, l'ambiguïté sur le statut de l'enquête – enquête de pilotage de dispositifs ou enquête statistique – avait obligé les statisticiens à accepter des questions pouvant servir à un contrôle des agents du ministère sur les bénéficiaires et leur employeur alors que ces deux fonctions – contrôle et statistique – sont habituellement clairement différenciées pour construire un espace de confiance nécessaire à la qualité des réponses aux enquêtes. Dans ce cadre, si les statisticiens ont participé à l'élaboration de l'enquête, ils ont en revanche refusé d'y mettre le label de la DARES celle-ci ne répondant pas aux normes des enquêtes de la statistique publique. Cet exemple illustre comment ces réformes qui conduisent à développer les indicateurs contribuent aussi à transformer les outils fabriqués par les statisticiens en les soumettant à des logiques de management et de suivi à court terme de dispositifs d'action publique et non plus dans l'optique de dresser un panorama du marché du travail, des conditions de travail ou de la précarité dans la société. Ainsi, certains statisticiens peuvent exprimer des réticences vis-à-vis de ces processus de production d'indicateurs qui contraignent aussi bien les temporalités dans lesquelles ils s'inscrivent que les formes légitimes de ce qu'ils considèrent être un bon usage de leur savoir.

¹⁷ Entretien réalisé le 19 août 2006.

III. Conclusion

L'approche ethnographique rend possible l'observation des pratiques en actes des acteurs fabriquant des indicateurs. Elle permet en cela d'apprécier, d'approfondir et de revoir des analyses adoptant un point de vue extérieur. J'ai ainsi montré que la corrélation qui peut sembler évidente entre la mise en place de réformes visant à évaluer la performativité de l'Etat à travers des outils statistiques et la valorisation des directions d'études et de statistiques est loin d'être automatique dans l'exemple étudié. Par ailleurs, l'enquête montre que l'on ne peut se contenter d'envisager la Lolf uniquement comme la mise en place d'une logique de contrôle à distance des services opérationnels des administrations par des autorités politico-administratives. Il faut ainsi envisager la question de l'évaluation des « performances » de l'action étatique non pas comme un bloc unifié faisant consensus mais comme un enjeu de luttes au sein de l'administration, entre des agents ayant des compétences et des prérogatives différentes, entre des formes et des formats différenciés de ce que doit être l'évaluation, certains agents mettant l'accent sur des logiques gestionnaires et d'autres plutôt sur des logiques analytiques. L'étude amène à ne pas envisager l'application de ces réformes comme allant de soi mais au contraire à appréhender les formes d'appropriations différenciées de celles-ci ainsi que les résistances à ces processus. La mise en place de la Lolf et plus généralement le développement du recours aux indicateurs statistiques par les autorités mettent à l'épreuve les productions statistiques et transforment la statistique publique en lui imposant des logiques politiques et managériales. Ces logiques peuvent notamment contribuer à polariser l'espace des positions au sein du corps des agents de l'INSEE, et plus généralement des agents des Services Statistiques Ministériels, en réduisant l'activité de la plus grande partie d'entre eux à la production d'enquêtes de suivi de dispositifs et de productions d'indicateurs, et ce d'autant plus que les demandes européennes en ce sens ne cessent de s'accroître (Prévia, 2007 ; Guibert, 2008).

Bibliographie

Bezès, P., « Le modèle de l' "Etat stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, Volume 47, n°4, 2005 a, pp. 431-450.

Bezès, P., « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations Sociales*, n° 126, 2005 b, pp. 26-37.

Blanc, M. et Desrosières, A., « Entre décentralisation et coordination. Une analyse des spécificités des services statistiques ministériels », *Courrier des statistiques*, n°104, 2002, pp. 9-25.

Boltanski, L. et Thévenot, L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, pp. 308-317.

Brunetière, J.-R., « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 117, 2006, pp. 95-111.

Bruno, I., *A vos marques, prêts ... cherchez. La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2008 a.

Bruno, I., « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision », *Politix*, Volume 21, n° 82, 2008 b, pp. 95-118.

Chevallier, J., « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 116, 2005, pp. 715-725.

Desrosières, A., « Les spécificités de la statistique publique en France. Une mise en perspective historique », *Courrier des statistiques*, n°49, 1989, pp. 37-54.

Desrosières, A., « Une particularité française : l'économiste-statisticien », *Courrier des statistiques*, n°70, 1994, pp. 49-54.

Desrosières, A., « D'une école de la statistique et d'économie à l'ENSAE et l'ENSAI : 1942-1996 », *Courrier des statistiques*, 1995, pp. 47-53.

Desrosières, A., « Décrire l'Etat ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, 2005, pp. 4-27.

Guibert, B., « L'implication croissante des services statistiques ministériels dans la construction de la statistique européenne », *Courrier des statistiques*, n°124, 2008, pp. 31-39.

Frisch-Gauthier, J., « Le rire dans les relations de travail », *Revue Française de Sociologie*, Volume 2, n° 4, 1961, pp. 292-303.

Hood, H., « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, Volume 69, 1991, pp. 3-19.

Kang, Z., « La Société de Statistique de Paris au XIXème siècle : un lieu de savoir social », *Journal de la Société Statistique de Paris*, Volume 134, n° 3, 1993, pp. 49-61.

Le Lidec, P., « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de "l'acte II" », *Politiques et Management Public*, Volume 23, n° 3, 2005, pp. 101-125.

Lascoumes, P. et Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-po, 2004, p. 26 et pp. 367-368.

Linhardt, D. et Muniesa, F., « Politiser ou économiser ? La mise en œuvre de la Lolf comme épreuve d'explicitation », Journée d'études, *L'argent public à la recherche d'une cause politique. Légitimités et légitimations des deniers publics*, IRISES, Paris-Dauphine, 2008.

Ogien, A., *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Editions de l'EHESS, 1995.

Penissat E., « Circulation et usages des savoirs statistiques : l'exemple des tableaux de bord et des indicateurs des politiques de l'emploi en France », Colloque, *La mobilisation des savoirs experts dans l'action publique. Histoires et enjeux*, CURAPP et CMB, Berlin, 2008.

Prévia, B. M., « Transmissions internationales de données statistiques françaises », *Courrier des statistiques*, n°121-122, 2007, pp. 43-47.

Rubin, S. I. et Kelly, J., « Budget and Accounting Reforms », in Politt, C. (Ed), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005, pp. 563-590.

Spire, A., « Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration », Paris, *Raisons d'agir*, 2008, pp. 91-119.

Tissot, S., « Identifier ou décrire les quartiers sensibles ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, n°54, 2004, pp. 90-111.

Liste des acronymes

AFPA : Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes

ACOSS : Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale

ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi

CGT : Confédération Générale du Travail

CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

DAGEMO : Direction de l'Administration Générale et de la Modernisation du ministère du Travail et de l'Emploi

DARES : Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques du ministère du Travail et de l'Emploi

DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle du ministère du Travail et de l'Emploi

DGT : Direction Générale du Travail du ministère du Travail et de l'Emploi

DREES : Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du ministère de la Santé

Eurostat : Office statistique de l'Union Européenne

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

PAP : Projet Annuel de Performance

SPE : Service Public de l'Emploi

SFDS : Société Française De Statistique

SSM : Service Statistique Ministériel

SUD : syndicat Solidaire, Unitaire et Démocratique

UNEDIC : Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce

MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS ET PILOTAGE DE LA PERFORMANCE : VISION EN CONTRE-PLONGEE DE LA LOI D'ORIENTATION SUR LES LOIS DE FINANCES

LE CAS FRANÇAIS DES SERVICES DEPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

IMPGT-UPCAM III

Equipe Management Public du CERGAM

SDIS 13

Cellule Qualité

**Claude ROCHET¹, Olivier KERAMIDAS², Bruno TIBERGHIE³
Philippe AGOPIAN⁴, Catherine PARIS-LAPORTE⁵**

Résumé

Cette contribution rend compte d'une recherche-action orientée vers la construction d'un système de pilotage visant à concilier management stratégique et management opérationnel. Impulsée par la nécessité d'objectiver les processus et résultats à tous les niveaux de l'organisation, cette démarche découle à la fois d'effets de contexte (influence normative de la Loi Organique des Lois de Finances) et d'une volonté interne au Service Départemental d'Incendie et de Secours des Bouches-du-Rhône (SDIS 13). Afin de mener à bien la production des tableaux de bord multidimensionnels nécessaires à cette objectivation, le SDIS 13 s'est rapproché de l'Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale (IMPGT). L'expertise méthodologique ainsi apportée, alliée à un mode de production participatif, permet de poser les conditions de l'innovation par la recherche et d'un meilleur partage, à terme, des expériences et des connaissances.

¹ C. ROCHET, Professeur des universités, clauderochet@univ-cezanne.fr.

² O. KERAMIDAS, Maître de Conférences, olivier.keramidas@univ-cezanne.fr.

³ B. TIBERGHIE, Maître de Conférences, bruno.tiberghien@univ-cezanne.fr.

⁴ P. AGOPIAN, Diplômé IMPGT, Médecin Lieutenant-Colonel,
pagopian@sdis13.fr.

⁵ C. PARIS-LAPORTE, Diplômée IMPGT, Responsable de la Cellule Qualité,
cparis@sdis13.fr.

Introduction

L'hypothèse majeure, qui est posée ici, est celle de la nécessité d'une élaboration d'une démarche de pilotage, dans le cadre du fonctionnement d'un service public. Les Services Départementaux d'Incendies et de Secours (SDIS) ont pour mission, dans chaque département, de protéger les personnes et les biens en cas de sinistre. La mise en œuvre des actions menées par les SDIS doit aujourd'hui répondre à de nouvelles directives, imposées dans le cadre de la nouvelle Loi Organique des Lois de Finances (LOLF).

La question est posée par la direction du SDIS 13 : peut-on obtenir une méthode de mesure de la compétence et de la performance des équipes ?

La recherche d'indicateurs précis, consolidés et reliés aux processus et aux procédures figurant à la fois des objectifs clairs et des résultats escomptés, fait ici figure d'innovation managériale. Les méthodes, jusqu'ici utilisées comme outil de mesure, doivent être dépassées par des démarches d'anticipation et d'objectivation, tant dans le souci de rendre compte de l'activité que dans la capacité à piloter une organisation.

La méthodologie utilisée ici, volontairement différente d'une démarche de certification ou d'accréditation, se veut transparente et adaptée au fonctionnement et aux valeurs des services publics. Le choix d'une équipe universitaire entre dans le cadre d'une convention Recherche, Formation, Action, contractée entre le SDIS 13 et l'IMPGT.

Nous avons travaillé sur la compétence : étude des processus et procédures, en lien avec des indicateurs d'activité, d'une part, et sur la performance : étude des priorités stratégiques, en lien avec des indicateurs d'impact, d'autre part.

Cet article présente la synthèse de la démarche méthodologique utilisée dans le cadre de cette réforme. Les résultats exposés ici, mettent en exergue les premières tendances apportées suite à la mise en place d'un système global de pilotage stratégique.

I. Le contexte de la LOLF et la démarche initiée par le SDIS 13

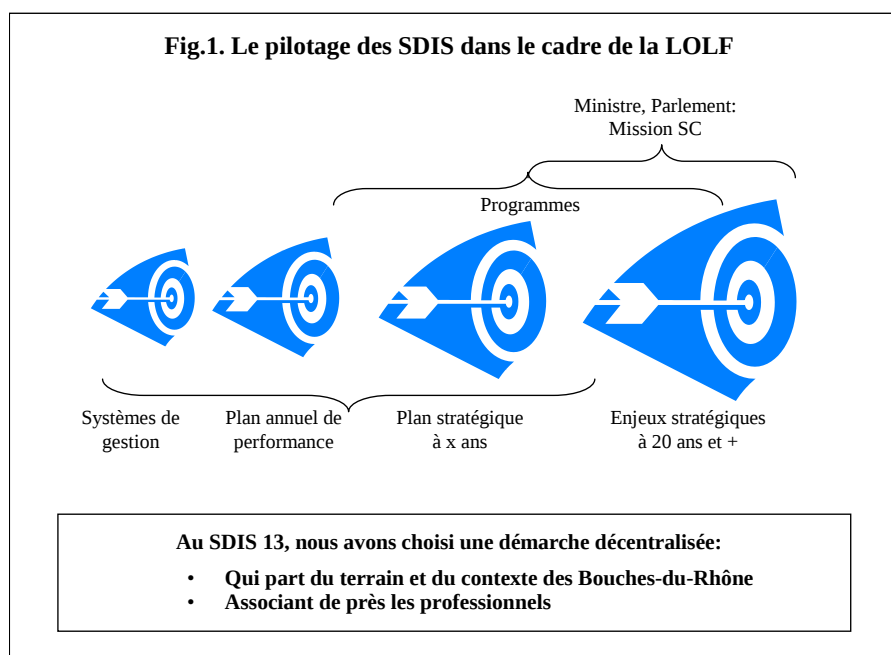
Le besoin de pilotage des politiques publiques apparaît aujourd'hui comme une préoccupation et une exigence forte affichée de manière emblématique en France par le cadre générique de la LOLF du 1^{er} août 2001. Elle marque le passage d'un budget construit sur la nature des moyens à un budget fondé sur les finalités des actions qu'il finance, l'objet étant de diffuser une culture du résultat et de la responsabilité (Fouchet et Turc, 2005). Cette loi organique exerce par capillarité, au-delà des seuls services de l'Etat, une influence normative certaine sur la gestion des collectivités territoriales, des services publics locaux et autres établissements publics. Dans le cadre de la LOLF, la sécurité civile fait l'objet d'un Document de Politique Transversale (DPT) récapitulant l'ensemble des actions de l'Etat.

La loi de finances pour 2007 précise que : *« Le document de politique transversale sur la Sécurité civile, prévu au 4° du I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n 2005-1720 du 30 décembre 2005), présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national »*. Les objectifs et indicateurs de performance prévus par les PAP et les RAP doivent donc être élaborés en conséquence⁶. L'objectif est de mettre en place un système de pilotage central de la performance reposant sur l'initiative décentralisée des SDIS.

Le DPT « sécurité civile » précise également que : *« La mise au point au niveau national d'indicateurs normalisés, reflétant une stratégie de gestion de la performance définie par les SDIS, exige à la fois une démarche concertée associant de nombreux acteurs et la mise au point d'une méthodologie précise et partagée. Il s'agit avant tout de proposer aux collectivités territoriales des outils permettant de mesurer les résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre, et de favoriser ainsi un pilotage plus aisé des SDIS, et l'optimisation de l'allocation des ressources. Plus précisément, la réflexion doit porter sur la notion de performance dans*

⁶ Pour un exercice donné, les objectifs et la valeur cible des indicateurs associés figurent dans le Projet Annuel de Performances (PAP). Un Rapport Annuel de Performances (RAP) rend compte des résultats de chaque programme. Il est présenté selon la même structure que le Projet Annuel de Performances.

le contexte particulier des SDIS, sur la sélection d'indicateurs pertinents, sur le suivi des évolutions dans le temps et les comparaisons au niveau national. Pour faire avancer cette réflexion, un groupe de travail, bénéficiant pour les aspects financiers d'un soutien technique de la direction générale de la comptabilité publique, a été chargé d'une première analyse. Ce groupe a proposé, dans un premier temps, une liste de 28 indicateurs, portant principalement sur les aspects opérationnels et les questions financières ».



Cette démarche ascendante rencontrera la démarche descendante du ministère.

Au-delà de la réponse apportée aux exigences découlant de l'influence normative de la LOLF sur la gestion des services publics – et donc au-delà du simple cas français, cette démarche volontariste est portée par une conviction profonde : l'intérêt d'une objectivation des processus et des résultats à tous les niveaux de l'organisation. Nous retrouvons là deux niveaux de lecture dont la mise en œuvre implique à la fois la construction d'outils de pilotage et de résultat. Il convient de préciser ici que les logiques de construction d'outils de pilotage et d'outils de contrôle externe sont à

dissocier. Une confusion dans leurs finalité et implémentation respectives peut en effet conduire à une perte de sens (Nobre, 2004).

Par ailleurs, « *l'orientation des systèmes d'information vers les indicateurs d'impact n'est jamais totale* » (Guillaume et al. 2002), et malgré une volonté manifeste de dépasser cette situation, et malgré des situations très contrastées selon les secteurs, le constat actuel ne fait que mettre en évidence le caractère embryonnaire des indicateurs de mesure des effets par rapport aux indicateurs de moyens. L'ensemble de ces constats et remarques de fond vient conforter l'intérêt de la démarche initiée par le SDIS 13, complémentaire à l'état récapitulatif des statistiques des SDIS exigé par l'« amendement Ginesta »⁷ en vue d'opérer des comparaisons sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national.

II. Méthodologie de construction du système de pilotage stratégique

L'étude exposée ici fait l'objet d'un cas unique, dont les données sont issues des membres actifs de la structure et de documents officiels (rapports, relevés, tableaux). Les items étudiés sont issus d'un recueil sur le terrain et d'un positionnement théorique fondé à la fois sur une littérature existante et sur des données enregistrées dans les bases de données du SDIS 13. Ainsi, par cette démarche, nous souhaitons respecter à la fois la démarche de recueil et d'analyse des données qualitatives rencontrées, et la cohérence d'une recherche en allers-retours entre données et terrain (Miles et Huberman, 1994). L'objet étant d'évaluer une situation donnée, puis de fournir la démarche appropriée de construction d'indicateurs, nous avons entretenu une relation instruite avec le terrain tout au long du processus de recueil. Cette recherche peut être caractérisée de recherche-action, puisque les résultats présentés ici sont le fruit d'une mise en situation permanente des chercheurs avec les acteurs principaux du terrain. Nous présentons ici les premières données analysées, qui permettent de dégager les pistes fondamentales pour la suite de cette étude, toujours en cours.

La démarche globale retenue pour la construction du système de pilotage stratégique comprend les quatre étapes suivantes (parfois concomitantes) :

- état des lieux : cartographie des processus ;
- analyse de l'organisation et des procédures ;
- objectifs, indicateurs et tableaux de bord ;

⁷ Annexé depuis 2006 à la LOLF.

- formation et implantation.

En ce qui concerne la première étape « état des lieux : cartographie des processus », elle permet de donner une vue d'ensemble de l'organisation et d'identifier les différents processus qui la composent. Une fois les processus identifiés, il importe qu'ils produisent des biens et services livrables attendus en vue de converger vers la réalisation des objectifs stratégiques apparaissant dans les tableaux de bord prospectifs (TBP) sous forme d'indicateurs de performance. Le TBP permet d'équilibrer les informations quantitatives et qualitatives dans un format concis, lisible et déclinable sur toute la chaîne de valeur (Kaplan et Norton, 2001, 2003, 2007 ; Jaulent et Quares, 2005). Ce dernier vise à mesurer l'équilibre entre création de valeur, ressources, processus et compétences organisationnelles.

Ainsi, l'objectif est de disposer d'une même structure de pilotage du Service Départemental d'Incendie et de Secours au Centre de Secours. Cela suppose l'existence de processus stabilisés, des tables homogènes de données, l'interopérabilité des systèmes d'information et cela exige également un véritable travail d'urbanisme et d'architecture des systèmes d'information. Une condition clé de succès réside dans le fait que le tableau de bord soit créateur de valeur à la fois pour le pilotage du Service Départemental d'Incendie et de Secours et pour chaque responsable de processus. En effet, la double nécessité d'impliquer la direction générale et de mobiliser les centres opérationnels apparaît déterminante dans le maintien de l'alignement stratégique. En cela, faire fonctionner cet outil nécessite d'identifier et de former les pilotes de processus avant de faire le lien avec le Système d'Information (S.I.).

Une autre exigence réside dans le fait d'arriver à intégrer la mesure de l'efficacité et de l'efficacités. Deux questions bien distinctes se posent donc ici.

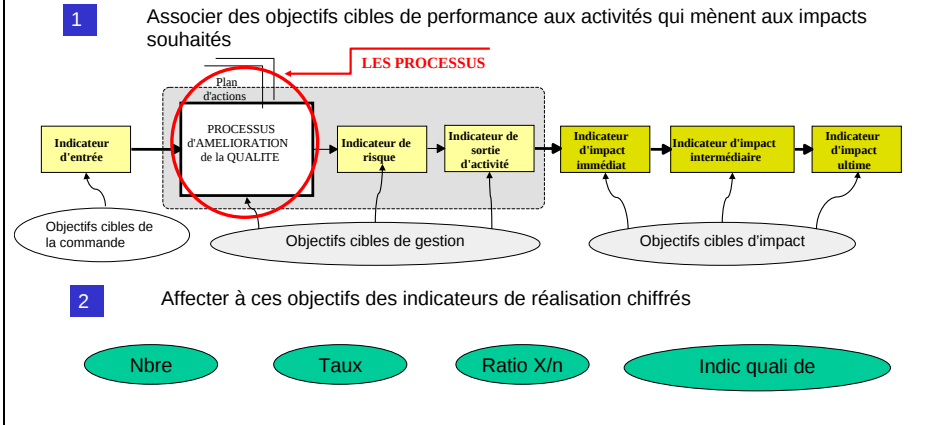
La première, celle de l'efficacité, consiste à se demander si nous faisons bien les choses. Autrement dit, il s'agit de la question du « comment ? » nécessitant l'analyse des *inputs* (ressources humaines, techniques et matérielles, budgets), et des *process* (activités, processus d'intervention, permanents, ...).

La deuxième, celle de l'efficacité, vient interroger les *outputs* (produits et services rendus aux bénéficiaires et usagers) et les *résultats* (impacts ultimes sur la société) et rend compte du fait que nous fassions ou non les bonnes

choses. Afin de mener à bien cette démarche, la construction des indicateurs s'effectue en deux temps (cf. Figure 2, p. 210).

Cette dichotomie se traduit par la production d'**indicateurs de compétence** basés sur les procédures opérationnelles (contrôle des activités en lien avec la notion d'efficacité), d'une part, et la mise en place d'**indicateurs de performance** (évaluation des impacts en lien avec la notion d'efficacité) à travers l'outil managérial du Triple Impact[®], d'autre part. Ces indicateurs, placés sur différents axes d'un Tableau de Bord Prospectif⁸, permettent non plus seulement de contrôler l'activité, mais également d'évaluer la performance des choix tactiques effectués et leurs impacts réels (nombre de vies et de biens préservés, nombre d'infrastructures épargnées, nombre de sites industriels protégés, ...). L'utilisation de ces outils permet ainsi de relier les choix stratégiques effectués et les résultats obtenus, avec des facteurs de progrès identifiables et connus de tous. *« Les budgets nécessaires aux services devant répondre aux situations d'urgence, pour qu'ils puissent fonctionner avec efficacité, doivent reposer sur des règles de financement précises et être systématiquement comparées à la valeur des vies, des environnements et des biens qu'ils permettent de sauver »*. En d'autres termes, *« quel serait le véritable coût des sinistres si les services devant répondre aux situations d'urgence n'étaient plus en mesure d'intervenir ? »* (Schmauch, 2007). Les objectifs cibles de performance sont ici associés aux activités qui mènent aux impacts souhaités. Ainsi, nous retrouvons des objectifs cibles propres à la commande, aux processus de gestion et aux impacts. Ensuite, des indicateurs de réalisation chiffrés sont affectés à chacun de ces objectifs afin de garantir le maintien de l'alignement stratégique tout au long de la chaîne de valeur dans un souci permanent d'amélioration continue et de résolution des dysfonctionnements constatés. Cette méthode est appliquée à chaque sous-processus identifié pour ensuite être consolidé au niveau du processus global (l'identification des processus ayant donné lieu au préalable à la construction d'une cartographie des processus du SDIS). Cette démarche ne concerne donc pas seulement la « lutte contre les feux de forêts », à laquelle nous nous intéressons plus particulièrement ici, mais l'ensemble des missions du SDIS 13, dans le cadre d'une réflexion plus globale.

⁸ Dimensions « bénéficiaires », « processus opérationnels », « compétences et apprentissage organisationnel », « ressources humaines et financières ».

Fig.2. Une démarche de construction d'indicateurs en deux étapes

III. Le cas de la lutte contre les feux de forêts

Après un rapide tour d'horizon sur l'histoire moderne de la lutte contre les feux de forêts, nous traiterons ici des résultats et des premières tendances qui se dégagent suite à la mise en place d'un système global de pilotage stratégique dans la lutte contre les feux de forêts.

III.1. Retour sur l'histoire moderne de la lutte contre les feux de forêts

L'histoire moderne de la lutte contre les feux de forêts débute après la seconde guerre mondiale. C'est, en effet, en 1949 que le premier règlement de « **Protection des incendies de forêts** », après des incendies tragiques ayant causé la mort de plus de 100 personnes, est rédigé. A cette époque, les moyens sont encore communaux, les pompiers peu ou mal équipés, il n'existe pas de coordination des moyens locaux et les moyens aériens sont inexistantes. Peu à peu, les communes s'équipent, sans cependant, de vraies doctrines nationales en matière de lutte contre les feux de forêts.

Les étés 1979 et 1986 sont particulièrement difficiles, en ce qui concerne la lutte contre les feux de forêts : de nombreuses victimes, tant au niveau de la population que des sapeurs pompiers ainsi que des dommages matériels et financiers relativement importants sont à déplorer.

Faisant suite à ces événements, l'Etat met en place, au travers du Ministère de l'Intérieur, une **Direction de la Sécurité Civile** (DDSC) qui comporte, entre autres, une Direction des moyens aériens et une Sous-Direction des sapeurs pompiers.

Les premières mesures prises concernent la mise en place d'un Guide National de Référence, véritable doctrine nationale de lutte contre les incendies ; de plans de formations dédiés ; de moyens de lutte aériens ; d'une réforme des moyens de communication sur le terrain pour une meilleure coordination des moyens de lutte ; de structures de commandement (salles de commandes opérationnelles, moyens de commandements in situ). L'ensemble de ces moyens⁹ a permis de réduire de façon importante les feux de forêts malgré les facteurs défavorisant liés au réchauffement climatique¹⁰.

Le département des Bouches-du-Rhône fait partie des départements à haut risque en raison de plusieurs facteurs :

- **démographiques** (1,6 millions d'habitants répartis en zones urbaine, péri urbaine, parfois boisées et rurales) ;
- **des voies de circulations développées** avec les risques inhérents ;
- **des risques industriels particulièrement élevés** (une trentaine de sites environ, répertoriés Seveso) ;
- **de fortes variations démographiques**, notamment durant la saison estivale ;
- et en ce qui concerne les feux de forêts, **des surfaces boisées relativement importantes** (180.000 hectares, 36 % de la surface du département, 250 kilomètres de lisières rouges (Interface entre les zones habitées et les zones boisées (Source : Schéma Départemental de l'Analyse et de la Couverture des Risques (SDACR 2003)) avec une végétation (résineux, sous-bois denses et secs) fortement inflammable, une sécheresse estivale prolongée ainsi que des périodes venteuses violentes.

A partir de la considération de ces éléments, sur ces dix dernières années, le département des Bouches-du-Rhône a connu, en moyenne, 1300 incendies conduisant à la perte de 13.600 Ha par an.

⁹ Portant sur la mise en place de la doctrine, la formation des personnels de l'encadrement, la coordination des moyens de lutte sur le sol et dans les airs.

¹⁰ Sécheresse accrue de la végétation en raison d'un déficit hydrique chronique, élévation de la moyenne des températures en été avec un pic durant l'été 2003.

III.2. Pour un meilleur pilotage stratégique dans la lutte contre les feux de forêts

En 2007, le **département des Bouches-du-Rhône** n'a connu que **1100 incendies** pour une surface totale brûlée de **4700 hectares**, sans déplorer de perte de vie et un impact faible sur l'économie (mais difficilement chiffrable). 36 incendiaires ont été identifiés. En 2008, le premier bilan de la saison feux de forêts¹¹ fait état de seulement 49 hectares brûlés depuis le début de l'année. Un bilan lié, entre autres, à une météo plus clémente, mais aussi et surtout à la politique d'action mise en place, à savoir l'attaque massive sur feux naissants. En effet, 97% des feux sont éteints à ce stade de développement.

Ces résultats sont le fruit de la **mise en place d'une stratégie** qui repose sur des moyens humains et matériels conséquents ainsi que des moyens de surveillance et de lutte particulièrement performants. Le SDIS 13 dispose d'un effectif de 1500 sapeurs pompiers professionnels et 3500 sapeurs pompiers volontaires rapidement mobilisables en cas de besoin. Les moyens de surveillance et de lutte sont également conséquents - vigies, réseau de caméras thermiques, 350 véhicules d'interventions de feux de forêts répartis dans 69 Centres d'Incendie et de Secours (CIS) - et permettent de maintenir un maillage de proximité extrêmement efficace. Il est à noter que l'ensemble de ces moyens s'inscrit dans une **véritable doctrine départementale**, comprenant la prévention des incendies, l'attaque initiale des feux naissants, l'atténuation du risque lui-même et la réhabilitation des espaces naturels brûlés.

La prévention des incendies constitue une véritable interface entre le SDIS 13 et la population, qui représente, au niveau du territoire, un travail de proximité irremplaçable :

- information du public ;
- application de la réglementation, notamment en termes de débroussaillage et d'entretien de forêts ;
- aménagement des massifs avec l'aide des communes ;
- mise en place d'accès, au sein même des massifs, pour faciliter l'approche et la lutte contre les feux.

¹¹ Mercredi 3 septembre 2008, Vitrolles.

L'attaque initiale des feux naissants consiste en l'atténuation, au plus tôt, de toute propagation catastrophique grâce à l'utilisation de différentes techniques :

- précocité de la détection (réseau de vigies et de caméras) ;
- interventions de moyens pré-positionnés au sein même des massifs à défendre, coordonnés aux patrouilles aériennes de détection et aux moyens propres du département (Hélicoptères Bombardiers d'Eau (HBE)).

L'atténuation du risque lui-même s'effectue à travers le morcellement des massifs, la préparation des plans de lutte et le positionnement des moyens logistiques (citernes d'eau).

Ceci correspond à un réel aménagement du territoire, réalisé en collaboration avec les communes concernées.

Enfin, **la réhabilitation des espaces naturels brûlés** se compose d'actions ayant pour but de favoriser le reboisement avec des espèces végétales résistant mieux aux incendies.

Ainsi ces axes positionnent les pompiers entre la population et les élus, au sein même des territoires à aménager, à défendre et à réhabiliter. Cependant, l'ensemble de ces mesures reste relativement empirique malgré le bénéfice d'une **expérience permanente et continue** (analyse des résultats des années précédentes, retours d'expérience, analyse des incendies d'importance).

Fort de cette expérience et de ces résultats, et dans la perspective d'une plus grande objectivation de ces derniers, le SDIS 13 se pose les questions suivantes :

- comment relier les résultats obtenus aux choix stratégiques mis en place ?
- comment apprécier l'impact réel des stratégies et des résultats, avec quels axes d'amélioration et de progrès ?
- existe-t-il des outils de management public, pouvant concilier ces éléments et les attentes des bénéficiaires de nos services, des citoyens et de leurs représentants élus ?

Comme lors de toute étude de « **Management par la qualité** », une « équipe projet » a mis en place des groupes de travail dans l'objectif d'obtenir une

vision commune des membres des groupes, définissant ainsi les principales procédures. Ces dernières, concernant l'« approche processus des feux de forêts », présentent deux axes majeurs :

- de la détection des feux de forêts à l'arrivée sur les lieux ;
- de l'arrivée sur les lieux à l'extinction du sinistre.

A partir des procédures, un certain nombre d'indicateurs a été posé, vérifiant ainsi la réelle compétence des intervenants sur le terrain et permettant, aussi, une surveillance au plus près des actions et un repérage des dysfonctionnements. Les principaux indicateurs sont liés aux délais (arrivée sur les lieux, respect des recommandations - arrivée des moyens de commandement), aux surfaces brûlées ou encore à la durée globale des interventions. Ces procédures ont permis de favoriser, en interne, la transversalité entre les différents types d'intervenants (Etat Major, CIS), de s'assurer de l'application d'une procédure unique départementale sur l'engagement des moyens de secours et sur l'organisation générale de la lutte contre les incendies et, ce, quel que soit le niveau de commandement. Les indicateurs, issus de ces procédures, ne restent que des **Indicateurs d'activité** contrôlant la **compétence**, mais ne permettant, que partiellement, d'évaluer les performances, à savoir l'« **Impact des choix stratégiques** » effectués. C'est la raison pour laquelle ont été développées, dans un deuxième temps, des études d'« **Impact de la performance en Feux de forêts** », portant notamment sur les éléments présentés dans le tableau ci-après (cf. Tableau 1). Pour finir, les résultats escomptés portent sur trois axes :

- limitation de l'impact des incendies ;
- préservation des vies humaines ;
- préservation des biens et des infrastructures.

Si les procédures varient selon les organisations (en lien avec les modes d'organisation, les moyens dévolus, les tactiques employées), les processus, eux, sont invariants ainsi que la majorité des indicateurs de performance. **Les mesures de prévention** (aménagement des territoires), **de détection précoce des incendies et de pré-positionnement des moyens de lutte**, croisées avec les **indicateurs de performance du Tableau de Bord Prospectif**, deviennent un réel axe de progrès qu'il sera aisé de partager avec les équipes de secours soumises aux mêmes problématiques.

Tableau 1. Les principaux indicateurs d’impacts de la performance - Feux de forêts

DOMAINES ANALYSES	INDICATEURS
La phase de lutte et d’extinction	Taux d’efficacité opérationnelle® (Délai d’extinction/vitesse de propagation)
	Taux de feux naissants éteints
La préservation des biens	Surfaces boisées défendues et préservées
	Biens civils (Habitations) préservés
	Infrastructures épargnées
L’estimation des coûts humains et financiers	Coût d’un feu (par jour et par hectare)
	Coût des moyens endommagés
	Nombre de personnes blessées
L’identification de la nature des feux	Taux de feux avec cause connue
	Taux de feux liés à l’activité humaine
	Nombre d’incendiaires arrêtés
L’impact sur les territoires et les populations	Nombre de modifications et d’aménagements dans les massifs forestiers
	Nombre de modifications dans la réglementation
	Nombre de Plans de Prévention de Risque d’Incendie « Feux de Forêts » (PPRIFF) et Plans Intercommunaux D’Aménagement Forestier (PIDAF) réalisés en collaboration avec les collectivités locales et territoriales

Bibliographie

Fouchet, R. et Turc, E., "LOLF and changes in the french public sector : the case of Paul Cézanne University Aix-Marseille III", in Longo, F. and Cristofoli, D., (Eds.), *Strategic change management in the public sector: an european case book*, EFMD Universita Bocconi, à paraître.

Guillaume, H., Dureau, G. et Silvent, F., *Gestion publique, l'Etat et la performance*, Presses de sciences Po et Dalloz, 2002, pp. 90-93.

Jaulent, P. et Quares, M.A., *Indicateurs de performance*, AFNOR, 2005.

Kaplan, R.S. et Norton, D.P., *Comment utiliser le Tableau de bord prospectif ?*, Editions d'Organisation, 2001.

Kaplan, R.S. et Norton, D.P., *Le Tableau de bord prospectif*, Editions d'Organisation, 2003.

Kaplan, R.S. et Norton, D.P., *L'alignement stratégique : créer des synergies par le tableau de bord prospectif*, Eyrolles, 2007.

Miles, M.B. and Huberman, A.M., *Qualitative data analysis, an expanded sourcebook*, Sage publications, 1994.

Nobre, T., « La gouvernance dans le système hospitalier français : introduction des outils de contrôle de gestion », in Sedjari, A., *Administration, Gouvernance et Décision Publique*, Editions L'Harmattan, 2004.

Rochet, C., *Conduire l'action publique, des objectifs aux résultats*, Editions Village Mondial, 2003.

Rochet, C., Bout-Colonna, L. and Keramidas, O., « The risk of efficiency indicators in the monitoring of public policies », *International Journal of Productivity and Performance Management*, 2005,
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=802505.

Rochet, C. et Keramidas, O., « Les organisations publiques face à l'innovation : la crise comme stratégie de changement organisationnel », *Revue des Sciences de Gestion*, n°228, janvier 2008.

Schmauch, J.F., « Identification et description des trois principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence », Thèse d'Etat, 29 juin 2007, Evry

DE L'ANALYSE DES REFORMES PAR LE BAS : LE CAS DE LA CREATION DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE

*Bertrand Dépigny*¹

Résumé

Depuis une vingtaine d'années, les administrations se sont retrouvées au centre de dynamiques réformatrices dont les caractéristiques varient en fonction des États. En France, le secteur de la politique de la ville et de la rénovation urbaine témoigne d'une évolution de ses structures administratives. La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine nous interroge non seulement sur l'appropriation de nouveaux savoirs, mais aussi sur leur incorporation dans de nouvelles structures administratives. Quelle(s) catégorie(s) de savoirs et de références idéologiques peut-on repérer dans le processus de création de cette agence ? Comment les acteurs de la politique de rénovation urbaine se positionnent-ils par rapport aux nouvelles pratiques définies ? En quoi la création de l'Agence nous renseigne-t-elle sur les conditions du changement dans l'action publique ? Notre intervention tentera d'apporter des éléments de réponse à ces questions en s'appuyant sur les premiers résultats d'un des terrains d'enquête de notre travail de thèse.

Depuis une vingtaine d'années, les administrations se sont retrouvées au centre de dynamiques réformatrices dont les caractéristiques varient en fonction des États. On observe aussi une diversité des processus et des instruments selon les secteurs d'action publique visés. En France, le secteur de la politique de la ville et de la rénovation urbaine constitue un exemple de secteur réformé. En 2004, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine nous interroge non seulement sur l'appropriation de nouveaux savoirs administratifs, mais aussi sur leur incorporation dans les tissus politico-administratifs locaux. En effet, la politique de la ville se dote

¹ B. DEPIGNY, doctorant en Science Politique, Université de Lyon.
bertranddepigny@gmail.com

pour la première fois d'une agence, ce qui renvoie à la dynamique générale d'« agencification » observable à l'intérieur de nombreux États dont la France (Benamouzig et Besançon, 2008). Ce type de dispositif d'action publique est de plus en plus usité en France sans que l'on puisse pour autant repérer un programme réformateur semblable à celui élaboré et mis en œuvre en Grande-Bretagne par le gouvernement Thatcher (James, 2003). L'usage intensifié de ces nouveaux outils de gouvernement n'est pas sans poser la question de leur contexte de création, des attentes auxquelles ils répondent et des pratiques et usages qu'ils tendent à déployer sur le terrain.

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine apparaît en premier lieu comme une rupture dans la gouvernance et la définition de la politique de la ville. Elle tend en effet à substituer à une tradition interventionniste de l'Etat en direction des quartiers dits « en difficultés » un cadre d'action néo-managérial innovant et développant ses propres logiques. En outre, elle semble produire un certain nombre de normes et d'outils qui répondent à la critique d'inefficacité avérée de la politique de la ville et qui promeuvent la performance et la transparence de l'action publique. Ces dispositifs d'action publique et ces nouvelles pratiques sont manipulés par les acteurs impliqués dans le processus de mise en œuvre de l'action publique. Nous choisissons de placer la focale sur le jeu des acteurs en question afin de parvenir à une analyse « par le bas » du processus de mise en œuvre de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Quelles catégories de savoirs et de références idéologiques peut-on repérer dans le processus de création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ? Comment les acteurs impliqués dans l'action publique locale pour la rénovation urbaine s'approprient-ils ces nouvelles pratiques ? En quoi la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine nourrit-elle une réflexion sur la capacité des nouveaux dispositifs d'action publique à participer au changement dans l'action publique ? Ces questionnements alimenteront une réflexion sur la perception du changement vue par les acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques. Tout au long de cet article, l'objectif retenu consiste à repérer les éléments annonciateurs d'un changement et leur impact sur les productions d'action publique afin de montrer comment, sous couvert d'une recherche de l'efficacité et de la transparence de l'action, les *output* de la dynamique réformatrice observée laissent entrevoir une résurgence de processus de bureaucratisation condamnés.

Nous chercherons tout d'abord à déterminer quels sont les principaux types de savoirs et d'idéologies repérés par les acteurs intégrés au fonctionnement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Nous reviendrons ensuite sur le positionnement des différentes catégories d'acteurs locaux vis-à-vis des pratiques nouvelles développées. Enfin, nous nous interrogerons sur la capacité de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine à s'ériger en vecteur du changement dans l'action publique.

I. Entre savoirs et idéologies, les références cognitives identifiées par les acteurs de la politique de rénovation urbaine

L'action publique produit et développe des pratiques et des dispositifs qui constituent eux-mêmes des émanations d'une réflexion antérieure. Procéder à une analyse de l'action publique ne doit pas se soustraire à une réflexion sur les corpus idéologiques et les types de savoirs mobilisés pour sa production. Il s'agit de nous situer en amont du processus de mise en œuvre de l'action publique pour découvrir les références plus ou moins explicites que les acteurs publics mobilisent au cours du processus de création de dispositifs d'action publique. Dans un souci de respect d'une analyse « par le bas », nous choisissons d'explorer et de rendre compte de deux types de références relevées dans le jeu d'acteurs : les savoirs et les idéologies.

1.1. Typologie des savoirs identifiés comme ayant été mobilisés

Choisir d'analyser la recomposition de l'action publique par les savoirs impose d'initier notre propos par une définition et une caractérisation de ces savoirs. On peut en distinguer plusieurs types. D'une part les savoirs académiques sont issus d'une transmission par le biais d'instances de formation et font l'objet d'une reconnaissance académique. Ils peuvent être dérivés d'une discipline ou d'une théorie (Ihl *et al.* 2003). D'autre part, les savoirs pour l'action, parmi lesquels les savoirs pratiques, sont « produits ou mobilisés par des acteurs impliqués à titres divers dans le processus d'action publique (fonctionnaires, élus, experts, militants membres d'un groupe d'intérêt, ...). Ces savoirs sont bien des savoirs d'action dont une des finalités consiste à « rationaliser » ou à modifier, même marginalement, le travail administratif ou les programmes d'action publique » (Argibay *et al.* 2007). Une fois donnée cette définition, nous pouvons tenter de repérer les différents types de savoirs auxquels la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine renvoie.

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine n'est pas sans faire écho à la « fièvre » que constitue le foisonnement d'agences de gouvernement observé dans les Etats occidentaux ces trente dernières années (Christensen et Laegreid, 2006). A ce titre, il apparaît pertinent de chercher à circonscrire les processus de choix présidant à la création de ces entités. L'abondante littérature produite à ce sujet révèle certes des mécanismes de genèse institutionnelle fortement contextualisés, mais elle rend compte de l'inscription de la démarche « d'agencification » dans une dynamique plus large de réformes issues de la doctrine néo managériale. Véritable science de gouvernement, le *New Public Management* constitue « un vaste mouvement de réformes qui, dans les années 1980-1990, a poussé des pays d'Europe occidentale et notamment ceux de l'Europe du Nord à entreprendre des réformes destinées à moderniser leurs administrations publiques, réformes que les anglophones ont appelées le « *New Public Management* » (Senimon, 2003). Véhiculant l'idée d'un nécessaire dépassement des formes traditionnelles du modèle bureaucratique, le *New Public Management* « défend de nouvelles manières de penser l'organisation administrative à partir d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE » (Bezes, 2007).

A travers un certain nombre d'axiomes, de principes et d'instruments, cette nouvelle doctrine que constitue le *New Public Management* s'illustre par un remodelage des formes traditionnelles d'administration dont l'une des issues est la mise en place d'agences de gouvernement. Cette nouvelle conception de l'action publique qu'illustre le rôle croissant des agences au sein des administrations semble s'inspirer directement de pratiques à l'œuvre dans certains pays d'Europe, mais aussi d'Amérique du Nord. En effet, dans ces Etats, la forme agence a, depuis plus ou moins longtemps, pénétré les sphères de l'administration et constitue parfois un élément important du paysage administratif (Gaudin, 2004a). Les dynamiques de « l'agencification » peuvent varier si on l'observe dans le cadre d'un programme réformateur de grande ampleur, telle la réforme *Next Steps* dans la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher, qui avait pour objectif de distinguer les tâches de conception et d'exécution des politiques publiques (Thatcher, 2002).

Dans le cas français, il apparaît difficile de repérer une réforme identifiée plutôt qu'une dynamique de type *patchwork* dont les limites temporelles sont

délicates à affirmer en raison de l'existence d'établissements publics nationaux depuis plusieurs décennies (Rochet, 2002). De fait, donner une définition d'une agence française s'apparente à une tâche impossible. La situation française témoigne en revanche d'un ancrage dans cette tendance à l'agencification avec, notamment, la création d'agences dans le secteur sanitaire (Benamouzig et Besançon, 2008), dans celui de la politique de la ville² ou encore dans le secteur hospitalier³ plus récemment. Cependant, nous n'observons pas de volonté gouvernementale de réformer en profondeur l'administration comme ce fut le cas dans la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher.

En l'absence d'inscription dans un contexte national de réformes néo managériales clairement identifié, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) constitue cependant une étape charnière dans l'évolution de la politique de la ville française (Dépigny, 2009). En effet, elle consacre le glissement de cette politique publique d'une tradition à la fois militante et planificatrice à l'ère de la gouvernance par projets. Afin de bien saisir les tenants et les aboutissants de cette évolution nous proposons un rapide détour par l'histoire institutionnelle et sociologique de l'action publique en faveur des « quartiers » (Tissot, 2007). Initiée dans les années 1970, la politique de la ville est née suite au constat d'échec du modèle de société imaginé et créé dans les années 1950. L'apparition à la périphérie des grandes villes de quartiers concentrant des difficultés d'ordre social, économique, culturel et d'intégration des populations a conduit la puissance publique à se saisir du problème naissant des « quartiers » (Tissot, 2007). L'action développée jusqu'au début des années 1990 privilégiait l'approche contractuelle entre un État garant de l'intégrité du territoire et des collectivités au pouvoir et à la légitimité renforcés par la décentralisation (Gaudin, 1999). La décennie 1990 est marquée par une mobilisation de savoirs statistiques et évaluateurs qui témoigne du passage d'une politique de la ville issue du militantisme et de l'expérimental à une politique de la ville rationnelle et quantifiée (Donzelot, 2006). Cette évolution dans la mobilisation de savoirs se traduit par la mise en place d'un nouveau zonage opérant une hiérarchisation des territoires selon la gravité des problèmes rencontrés. L'usage d'indices et la collaboration des techniciens de l'INSEE

² Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSe).

³ Des réflexions sont en cours sur la création d'agences régionales de santé regroupant les agences régionales de l'hospitalisation et les services des Directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

consacrent cette tendance nouvelle à la quantification de l'action (Tissot, 2004).

Les années 2000 marquent un nouveau tournant dans la politique de la ville. Un rapport de la Cour des Comptes de 2002 condamne cette politique comme étant inefficace. La nécessité de simplifier et de fluidifier les mécanismes d'octroi de subventions aux collectivités en charge de conduire la transformation des quartiers devient le mot d'ordre du nouveau ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en 2002. Souci d'efficacité, de transparence, d'affranchissement des contraintes bureaucratiques sont constitués en modèles à suivre (Borloo, 2002). Et le modèle apparaît bien comme une véritable référence à des agences de gouvernement, même si le ministre délégué s'en défend initialement, comme le souligne un ancien membre de son cabinet par sa réponse négative à notre question : « En 2002, le ministre délégué arrive avec l'idée d'une agence ? »⁴. La nécessité de redonner du crédit à une politique publique décriée pour son absence d'efficacité et son efficience contestée contraint les décideurs politiques du nouveau gouvernement de centre-droit de retour au pouvoir en 2002 à opérer une rupture au moins symbolique dans l'affichage de la politique de la ville (Cour des Comptes, 2002). Le faible nombre des effectifs de personnels présents au sein de l'agence traduit ce souci d'une action efficiente destinée à traduire en actes une dynamique discursive de changement. Cet ancrage dans le répertoire d'action néo managérial est renforcé par l'usage des notions et pratiques de *reporting*, d'audit et de transparence des activités de l'agence vis-à-vis du Parlement et du ministère des Finances (Hood, 1983). Enfin la création de l'ANRU s'inscrit dans la continuité du vote de la récente « révolution budgétaire »⁵ qu'est la LOLF⁶ et qui redéfinit l'architecture générale de la présentation budgétaire autour d'une logique d'objectifs.

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine présente des marqueurs tangibles d'une inscription dans un cadre de pensée néo managérial centré vers des objectifs d'efficacité de l'action et de transparence des processus. Au-delà de ce cadre d'analyse, la permanence de mécanismes cognitifs et idéologiques doit nous interroger quant à la

⁴ Entretien avec un ancien membre du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en 2002.

⁵ Conférence de presse du ministre délégué au Budget et à la réforme de l'Etat, février 2005.

⁶ Loi Organique relative aux Lois de Finances est votée le 1er août 2001 et s'applique pour la première fois au budget 2006.

construction d'un mécanisme de choix du dispositif agence sous l'angle de la pratique politique.

1.2. Rôle et importance des idéologies dans le processus de création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Comme nous venons de le montrer, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine témoigne d'une mobilisation de savoirs néo managériaux dont il est possible de repérer certains dispositifs pratiques dans plusieurs Etats (Yamamoto, 2008). Cependant l'évolution de la politique de la ville, particulièrement à l'aube des années 2000, doit constituer un signal fort de la nécessité de prendre en compte les éléments d'ordre contextuel et idéologique ayant pu intervenir dans le choix de la création d'une agence. Le parcours personnel du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, ses convictions et ses idées concernant les causes de l'échec du renouvellement urbain des banlieues, l'éventuelle référence à des pratiques de rénovation urbaine plus anciennes constituent autant d'éléments nous incitant à interroger ces références à des idéologies potentielles ou à des systèmes de croyances personnelles. Comme le rappelle Raymond Boudon dans son ouvrage intitulé *L'idéologie* il n'existe pas de définition unique et unanimement validée de la notion d'idéologie. Pour Raymond Boudon, Marx définit les idéologies comme « des idées fausses que leur « commerce matériel » inspire aux acteurs sociaux » (Boudon, 1986). L'idéologie est vue comme un « système des idées, des représentations, qui domine l'esprit d'un homme ou d'un groupe social » (Althusser, 1976). Dans son acception non-marxiste, Raymond Aron considère que les idéologies politiques se composent de jugements de faits et de jugements de valeurs (Aron, 1968). Il convient de repérer quels ont pu être ces représentations, systèmes d'idées et jugements de valeurs ayant présidé au choix de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Comme nous l'avons relevé, un rapport de la Cour des Comptes publié en 2002 fait état d'une certaine inadaptation de l'organisation administrative et du dispositif budgétaire de la politique de la ville. La réintégration des territoires cibles de la politique de la ville aux agglomérations dans lesquelles ils s'insèrent, objectif légitimant l'action de l'Etat dans ces quartiers, ne semble pas être effective. L'ampleur des moyens financiers dédiés à cette politique et le nombre de dispositifs mis en place interrogent alors sur le mode d'intervention à retenir (Epstein, 2000). En 2002, le choix du nouveau ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine semble se porter vers une intervention massive en direction du bâti. C'est ainsi l'option « *place* » décrite par Jacques Donzelot qui est retenue (Donzelot, 2006). La politique de rénovation urbaine que met alors en place

le nouveau ministre délégué témoigne d'une rupture sémantique avec l'appellation « renouvellement urbain » prônée par le gouvernement précédent. Cette dénomination de l'action publique envisagée pour le traitement de l'urbain renvoie à une action beaucoup plus lourde sur la restructuration urbaine qui n'est pas sans évoquer la rénovation urbaine telle qu'elle était donnée à voir dans les années 1960 (Marié, 1970) et qui consistait à rénover un bâti insalubre et vétuste. L'idée de *tabula rasa* s'oppose subitement au remodelage, au renouvellement de l'urbain. Cette rupture dans la sémantique ne préfigure-t-elle pas une rupture dans la conception de la conduite de la politique publique ?

Cette interrogation nous incite à revenir sur les convictions, les croyances qui semblent être portées par le nouveau ministre délégué, ancien maire de Valenciennes qui avait contribué à la mise en place d'un Grand Projet de Ville sur sa commune. Pour ce dernier, la lourdeur des procédures administratives auxquelles sont confrontés les élus locaux réduit l'efficacité des dynamiques locales en matière de renouvellement urbain (Borloo, 2002). Ce « jugement de fait » établi par le ministre délégué est relevé par certains cadres. Un haut fonctionnaire du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer de l'époque nous révèle l'état d'esprit dans lequel se situait alors le ministre : « Borloo arrive avec son expérience de Valenciennes. De cette rénovation urbaine qu'il a réussie à Valenciennes, il a des convictions. Pour lui, si ça ne marche pas, ce n'est pas la faute des élus qui ne veulent pas faire, mais c'est parce que le système ne fonctionne pas »⁷. C'est bien d'un véritable système de croyances, d'idées et de convictions qu'il s'agit. La condamnation d'une inefficacité de l'administration rejoint ici l'argumentaire développé par les tenants du *New Public Management* qui érigent l'administration en responsable de tous les maux (Le Galès et Scott, 2008). Les acteurs de l'ANRU et de l'administration ressentent à des degrés divers cette condamnation unilatérale de l'administration. Pour certains la lourdeur des procédures administratives antérieures empêchait les maires de mener à bien leurs projets⁸. Pour d'autres la faiblesse de la dynamique engagée résidait dans l'absence de proposition de projets de la part des maires. Ces derniers se seraient alors cachés derrière l'argument d'inefficacité de l'administration et de contraintes trop élevées pour ne pas mettre en place de véritables projets

⁷ Entretien avec un haut fonctionnaire du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer en poste à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction en 2002.

⁸ Entretien avec un chargé de mission territorial de l'ANRU.

de territoire cohérents. « Je pense que quand [Le ministre délégué] a entendu les difficultés des maires, il y avait peut-être des freins des services de l'Etat, mais aussi une absence de projet, de volonté politique. Voire un projet d'éradication de poches de pauvreté sans véritable projet de ville, de projet urbain. C'était souvent des projets pervers, non avoués⁹ ». Cependant, la dynamique engagée autour des membres du cabinet du ministre délégué qui s'investissent dans la création de l'Agence témoigne de la pénétration de cette vision idéologique du changement dans la politique de rénovation urbaine. Ce discours et cette action développés par certains hauts-fonctionnaires dont certains sont des ingénieurs du Ministère de l'Équipement participeront de la diffusion d'une nouvelle « doctrine de l'ANRU ». Le choix du ministre délégué lors du processus de conception du Programme National de Rénovation Urbaine et de création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine semble être celui d'une volonté de mettre à la disposition des élus locaux, porteurs de projets, un outil administratif efficace leur permettant de développer des projets de rénovation urbaine dans un système de contraintes transformé¹⁰. Les élus locaux apparaissent alors comme les grands gagnants de cette rénovation de la politique de la ville. Il devient possible d'affirmer que la réorganisation institutionnelle dont fait preuve la politique de la ville et plus particulièrement sa composante rénovation urbaine va dans le sens d'une simplification des processus d'élaboration de projets pour les élus locaux.

L'analyse de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, dans sa dimension cognitive mobilise des cadres de référence de natures diverses. Références « scientifiques » à des savoirs repérables, ou références d'ordre idéologique renvoyant à des convictions, à des croyances, cette création institutionnelle apparaît avant même l'analyse de son fonctionnement comme un processus de réappropriation hybride de références variées. Cette diversité des mécanismes d'inspiration s'observe-t-elle au sein du système d'acteurs local que l'ANRU mobilise ? Nous souhaitons désormais apporter des éléments de réponse à cette interrogation.

⁹ Entretien avec un haut fonctionnaire du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer en poste à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction en 2002.

¹⁰ Intervention du ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine lors de la discussion à l'Assemblée Nationale de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

II. Sur le positionnement des acteurs au moment de la création de l'ANRU et lors du développement de son action

Après avoir mis en exergue les mécanismes intellectuels à l'œuvre dans le processus de création de l'Agence, et dans l'objectif de rendre compte du regard des acteurs concernés par ce changement dans la politique de la ville, nous souhaitons désormais mobiliser ces éléments pour illustrer les modifications de pratiques relevées par les acteurs eux-mêmes. Nous procéderons dans un premier temps à l'analyse du regard que portent les acteurs de l'administration déconcentrée sur les changements de pratiques induits par la création de l'ANRU. Nous reviendrons ensuite sur la perception de ce changement par les acteurs du partenariat local agissant avec l'administration déconcentrée.

II.1. Le regard des acteurs de l'administration déconcentrée

Lors de sa création en 2003, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine constitue l'outil de mise en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine. Elle est présentée comme une « innovation », « au fonctionnement souple » et dotée de capacités d'adaptation¹¹. Près de cinq ans après sa création, cette structure a vu ses effectifs doubler suite à la tâche à accomplir par des chargés de mission territoriaux, mais surtout face à l'important travail de suivi et d'instruction des demandes de subventions tout au long de la phase d'instruction financière. L'Agence ne disposant que de quatre-vingt personnes elle se doit de faire appel au réseau d'acteurs locaux présents dans les services déconcentrés de l'État. L'organisation de l'administration française en services centraux et services déconcentrés pose alors la question de la représentation de l'Agence au sein de l'administration déconcentrée. L'enjeu de taille est de savoir qui du préfet ou du directeur départemental de l'Équipement deviendra délégué territorial de l'ANRU. Après s'être montrés hostiles à la création d'une agence¹², les premiers arguent de leur qualité de

¹¹ Audition de Jean-Louis Borloo à l'Assemblée Nationale le 18 juin 2003.

¹² Un ancien membre du cabinet du ministre délégué aux collectivités locales nous tient le propos suivant : « De manière traditionnelle, le ministère de l'Intérieur est hostile à la création d'agences. Cela c'est un principe ancré dans nos gènes. Pourquoi ? Parce que ce sont des établissements qui échappent à l'État et surtout à sa représentation territoriale qui est assurée par le préfet de région et le préfet de département. Evidemment, autant le préfet peut essayer d'assurer une certaine coordination de l'action de l'État si tous les services sont placés sous son autorité, autant ça devient beaucoup plus difficile quand son administration échappe à son emprise au sein d'agences. [...] Donc pour cette raison là nous étions tout à fait

représentant du gouvernement au niveau du département pour asseoir leur légitimité à devenir délégué territorial. Les seconds s'affichent quant à eux comme les responsables des services déconcentrés compétents en matière de rénovation urbaine avec des directions départementales de l'Équipement « présentes dans les négociations sur les Grands Projets Urbains et les Grands Projets de Ville alors que les préfets l'étaient beaucoup moins »¹³. Le contexte de réflexion générale autour du rôle et du devenir des directions départementales de l'Équipement constitue à cette époque un facteur d'inquiétude que la question de leur reconnaissance lors de la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine vient accroître. Au terme d'une négociation menée par le corps préfectoral et la direction de la préfectorale du ministère de l'Intérieur, le préfet est désigné comme représentant local de l'ANRU, le directeur départemental de l'Équipement devenant alors délégué territorial adjoint. Cependant, outre cette première négociation en amont de la dynamique de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, la situation sur le terrain offre une lecture différente de l'impact de cette nomination. En effet, les attributions des préfets couvrant un large spectre d'action, il apparaît que leur titre de délégué territorial de l'ANRU ne les porte pas nécessairement sur le devant de la scène. Comme le souligne un chargé de mission de l'ANRU, sur certains sites « la délégation territoriale est bien portée par le préfet. Le délégué territorial adjoint a évidemment un rôle d'acteur majeur, parce que plus technique et compétent sur ce domaine, mais le préfet est toujours investi de sa mission de délégué territorial. »¹⁴ Sur le site objet de notre enquête, c'est le Secrétaire général de la préfecture qui est identifié comme l'acteur ressource de la préfecture. Cette pratique

hostiles à la création de l'agence. Nous l'étions également pour des raisons tenant aux collectivités locales, parce que les élus des collectivités locales aiment bien travailler directement avec les préfets, même s'ils savent taper à la porte à Paris, ils ont quand-même dans les préfets des alliés objectifs qui connaissent les territoires, les difficultés, et qui sont neutres politiquement, ce qui n'est pas toujours le cas des cabinets ministériels. Ce qui fait que cette double conjugaison de l'aspect Intérieur, c'était Sarkozy qui était ministre, et l'aspect collectivités locales avec Devedjian, nous a fait opposer à la création de cette agence, Sarkozy ayant écrit au Premier ministre ... Nous avons ensuite perdu la bataille et à ce moment-là, nous avons cherché des compromis. Il y a deux niveaux de compromis qui ont été négociés. Le premier c'était que les préfets soient les représentants territoriaux de l'agence. Pour qu'il soit bien dit clairement que même s'il y avait des agences, ce soit bien les préfets qui dirigent les agences. »

¹³ Entretien réalisé avec un ancien directeur au ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

¹⁴ Entretien avec un chargé de mission territorial de l'ANRU.

s'explique par l'engagement et le militantisme du premier Secrétaire général en place lors de l'élaboration du PRU¹⁵. Dans ce cas, le préfet ne conserve qu'un rôle de représentation officielle lors des procédures d'avenants ou points d'étapes. Ceci renvoie d'une part à des éléments contextuels et propres aux acteurs en scène tels que la sensibilisation de chacun à la thématique de la rénovation urbaine et d'autre part à l'articulation du binôme délégué territorial et délégué territorial adjoint. Ce dernier point constitue la deuxième logique dans la perception de la représentation locale de l'ANRU. Comme nous l'avons indiqué le préfet est le représentant local de l'ANRU en tant que délégué territorial mais les services de l'Etat local compétents en matière de rénovation urbaine se trouvent directement subordonnés au délégué territorial adjoint lorsque celui-ci est le directeur départemental de l'Equipement. Par conséquent, le suivi « au quotidien » des projets de rénovation urbaine tend à incomber davantage au délégué territorial adjoint qu'au délégué territorial. Sur notre terrain, les acteurs évoquent clairement un « travail en bonne intelligence » et soulignent le bon sens des personnes en présence pour parvenir à un partenariat efficace et responsable¹⁶. Nous ne sommes cependant pas en mesure d'opérer une montée en généralité sur l'ensemble des sites concernés par des projets de rénovation urbaine, cette efficacité du partenariat local demeurant très dépendante de la priorité accordée à la rénovation urbaine par les acteurs eux-mêmes.

Un deuxième élément d'analyse nous a semblé devoir être noté pour comprendre le positionnement des services de l'Etat local dans la dynamique et les changements de pratiques initiés par l'action de l'ANRU. Face à la contribution de l'Etat depuis l'origine de l'Agence, l'exigence de transparence vis-à-vis de Bercy est élevée¹⁷. Cette exigence de transparence se retrouve, par effets de dominos, dans l'exigence de transparence que l'Agence impose aux services locaux de l'Etat en charge du suivi des procédures d'octroi de subventions. Mais un examen minutieux de la chaîne financière révèle que plusieurs niveaux de contrôle se superposent aux

¹⁵ Projet de rénovation urbaine.

¹⁶ Le Secrétaire général de la préfecture d'un site de notre terrain mentionne à ce sujet : « Localement, il n'y a aucun conflit. A mon avis, l'arbitrage qui a été fait, c'est de dire qu'il y a une importance politique du sujet qui fait que toute façon le préfet en sa qualité de représentant du gouvernement et compte tenu de l'enjeu des projets de cette nature est naturellement le délégué territorial de toutes les structures parisiennes, et que derrière ça il doit avoir un technicien et le DDE est le technicien idoine pour ce type de sujet. »

¹⁷ Nous rappelons que l'Etat abonde pour moitié le budget de l'ANRU, l'autre moitié provenant du 1% Logement.

échelons central et local et contribuent à placer les acteurs locaux dans une position délicate. Cette analyse renvoie directement aux développements sur les risques d'hypercentralisation des organisations administratives qui ne parviendraient pas à déléguer suffisamment certaines compétences aux acteurs locaux (d'Arcy, 1968). Les travers de la procédure sont en outre intensifiés par les modifications fréquentes apportées au règlement financier qui rendent caduques certaines étapes de la procédure financière auxquelles sont soumis les acteurs locaux. Le responsable d'une unité dédiée à la mise en place d'un projet de rénovation urbaine l'exprime ainsi : « Je trouve que l'ingénierie financière n'est pas bonne, lourde et effectivement, les discours consistant à dire que l'on simplifie sont abusifs parce que je suis là depuis trois ans et on en est au troisième ou quatrième règlement financier. Donc ce sont des règles qui changent tout le temps, qui ne sont pas stables et en plus qui empilent un contrôle local avec le délégué territorial, et un contrôle central¹⁸ ». De ce point de vue, l'activité de l'Agence ne répond pas pleinement à l'objectif de fluidité et d'efficacité véhiculé par les principes néo managériaux (James, 2003). Il en va de même pour la mise en place d'un logiciel destiné à fluidifier ces opérations financières. Présenté comme un outil novateur et efficace, les difficultés à nourrir la base de données nécessaire à son fonctionnement mobilisent certains agents et retardent son utilisation à plein régime¹⁹. Cependant, cette contrainte liée à une procédure financière peu fluide ne semble pas entraver l'enthousiasme dont font preuve certains agents des services déconcentrés pour ces projets de rénovation urbaine : « Ça faisait longtemps que je n'avais pas travaillé sur des projets d'aménagement globaux des quartiers, en regardant un petit peu tous les aspects²⁰ ».

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine produit ses propres logiques d'action et ses contraintes qui impactent sur les pratiques des agents de l'administration déconcentrée de l'Etat. Ces agents évoluant dans un partenariat au sein duquel se trouvent les élus locaux et leurs services, il convient de rendre compte de leur perception de ce nouveau cadre d'action.

¹⁸ Entretien avec un responsable d'unité dédiée à la rénovation urbaine.

¹⁹ Entretien avec une chargée de mission

²⁰ Entretien avec un cadre d'une DDEA.

II.2. La création de l'Agence et son fonctionnement vus par les acteurs périphériques

Comme nous l'avons évoqué en amont de notre discussion, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la dynamique qu'elle crée placent les maires ou présidents d'EPCI²¹ en position centrale dans le jeu d'acteurs local. Désignés comme les « porteurs de projet », ces élus locaux deviennent les garants de la cohérence du projet de rénovation urbaine et se retrouvent à la tête du partenariat local, en étroite collaboration avec les services locaux de l'État. Quel regard ces élus locaux portent-ils sur ces nouvelles pratiques et cette nouvelle conception de l'action publique ?

Nous remarquons tout d'abord que la démarche engagée par le ministre délégué et développée par certains membres de son cabinet s'est trouvée encouragée par l'absence d'opposition digne de ce nom lors du vote de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (Epstein, 2006). La nécessité d'une intervention massive en direction des zones urbaines à l'écart de la croissance des villes dans lesquelles elles s'insèrent semble avoir primé sur les divergences politiques quant à la conception de la politique de la ville « traditionnelle ». Les élus locaux que nous avons pu rencontrer lors de nos premiers entretiens de terrain confirment cette adhésion à « l'action de l'ANRU ». « Le maire a été mis au cœur du dispositif puisqu'il défend son projet. Il est le garant du projet. Quand il faut le modifier, c'est lui qui vient à l'ANRU pour le modifier avec des avenants »²². Outre ce « retour des maires » que consacre la dynamique partenariale créée par l'ANRU, c'est la possibilité d'une intervention massive en direction du bâti avec des masses financières inédites qui est saluée. « La mise en place de l'agence a créé des conditions de l'émergence de ces visions un peu plus globales des développements territoriaux »²³.

Néanmoins cet accueil favorable ne doit pas masquer certains points de divergence que des élus de la majorité gouvernementale ne manquent pas de souligner : « Nous, au niveau du Conseil national des villes, ce qu'on a remarqué [...], c'est la difficulté de mise en œuvre, car nous avons de nombreux maires qui rencontrent des difficultés [...]. On a l'impression que

²¹ Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

²² Entretien réalisé avec un adjoint au maire d'une commune concernée par le PNRU membre du Conseil national des villes.

²³ Entretien réalisé avec un élu local appartenant à l'opposition parlementaire.

les maires, les élus qui sont présents ont du mal à maîtriser le renouvellement urbain dans leur commune. Les délais, les difficultés sont renforcés par les délégations de maîtrise d'ouvrage qui ne facilitent pas le travail. [...] Dans les GPV, il y avait plus de cohérence entre les contrats de ville et le renouvellement urbain. Il y avait plus de cohérence sur le papier mais beaucoup moins de moyens de l'État.²⁴ » Pour ces élus qui siègent en même temps au Conseil national des villes, les craintes initiales étaient grandes de voir s'éloigner deux volets de la politique de la ville que les dispositifs précédents ne scindaient pas aussi nettement. Cette crainte paraissait d'autant plus forte que l'ampleur des moyens financiers offerts par l'ANRU se révélerait de nature à reléguer au second rang ce souci de cohérence de l'action. De même que pour les agents de l'administration déconcentrée, la lourdeur des procédures apparaît comme une ombre au tableau de l'action de l'Agence. Un élu local nous livre son sentiment sur ce sujet : « Donc on l'a vue comme un partenaire responsable, un partenaire efficace et un partenaire en capacité de générer vraiment de l'efficacité. Donc à notre sens, ça nous paraissait vraiment être un acteur. Donc on s'est mis à sa disposition. Globalement nous sommes satisfaits, car au départ c'était une bonne idée, en effet, la réalité de la situation a montré que c'était un peu plus compliqué qu'une feuille 21x29.7 comme le disait le ministre de l'époque M. Borloo. C'était plutôt un mètre cube de documents. Il avait oublié l'unité de volume ... Mais c'est une démarche qui a prouvé son efficacité pour nous. Après, la lourdeur des procédures, les délais, la situation fait sans doute qu'il y a de l'amélioration à apporter sur l'ANRU²⁵ ».

Enfin, au sein du partenariat local, les bailleurs sociaux constituent le troisième acteur majeur qui voit sa stratégie d'action remodelée avec la mise en place de l'ANRU. Ce constat nous est relaté par un élu local d'une commune concernée par un projet de rénovation urbaine : « Les bailleurs ont été les grands gagnants de l'ANRU. Les bailleurs ont pu, grâce à l'ANRU, renouveler leur patrimoine de manière exemplaire. Cela leur a permis de démolir en étant remboursés à 100% pour le patrimoine dans lequel ils avaient parfois fait des travaux et qui n'était pas encore amorti, donc c'est

²⁴ Entretien réalisé avec un adjoint au maire d'une commune concernée par le PNRU membre du Conseil national des villes.

²⁵ Entretien réalisé avec le premier vice-président d'une communauté d'agglomération concernée par le PRNU, député européen de l'opposition parlementaire.

tout bénéfique pour eux²⁶ ». Les premiers intéressés reconnaissent eux-mêmes l'opportunité offerte par l'ANRU de renouveler leur parc de logements dans des conditions financières avantageuses. « Il fallait profiter du PRU pour changer cette situation et il ne fallait pas recréer des mastodontes !²⁷ ». Cette satisfaction des bailleurs en termes d'opportunité de renouvellement de leur parc de logements mériterait sans aucun doute une analyse et des développements plus poussés que nous choisissons de ne pas aborder.

Par sa création et le déploiement de ses logiques d'action sur ses territoires cibles, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine offre de nouvelles pratiques professionnelles et de nouveaux modes d'action aux acteurs locaux qu'elle mobilise. Cependant l'action initiée par l'ANRU semble ne pas devoir faire l'économie d'une lecture en termes de capacité à participer au changement dans l'action publique. Nous souhaitons désormais questionner ce rapport de l'Agence au changement.

III. Sur la propension de l'Agence à s'extraire des sentiers de dépendance

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine est présentée lors de sa création comme un dispositif innovant, vecteur de changement et de nature à insuffler une dynamique nouvelle à l'action publique en faveur de l'amélioration du bâti dans les quartiers²⁸. Quatre ans après sa création quels sont les marqueurs de ce changement et quels éléments mettent en évidence la difficulté de l'Agence à s'extraire des sentiers de dépendance ? Cette notion vise à « souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes » (Palier et Bondi, 1999). Nous tenterons dans un deuxième temps de montrer en quoi l'Agence nationale pour la rénovation urbaine présente des marqueurs d'une dépendance singulière aux configurations institutionnelles qui préexistaient à sa création.

III.1. Une Agence vecteur de changement...

Nous choisissons de mobiliser une analyse en termes de changement pour rendre compte de la dynamique créée par le mode de fonctionnement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en raison du rôle de

²⁶ Entretien réalisé avec un adjoint au maire d'une commune concernée par le PNRU membre du Conseil national des villes.

²⁷ Entretien réalisé avec un directeur d'office HLM.

²⁸ Audition de Jean-Louis Borloo à l'Assemblée Nationale le 18 juin 2003.

justification que revêt cette notion de la part des initiateurs du projet. Dès la discussion parlementaire de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le ministre délégué avance l'obligation d'un « changement de braquet » que permettrait la création d'un outil innovant dédié à la rénovation urbaine. Ce changement renverrait directement aux pratiques antérieures qui auraient prouvé leur incapacité à insuffler une dynamique suffisante pour changer l'image des quartiers cibles des opérations de renouvellement urbain. Or le ministre délégué lui-même déclare s'inscrire dans le prolongement du travail initié par ses prédécesseurs²⁹. Il convient alors de saisir la nature du changement souhaité et opéré et de comprendre en quoi il impacte les pratiques des acteurs de la politique de rénovation urbaine. Nous repérons une première traduction de ce changement dans la structure même de l'Agence. En effet, comme nous avons pu le souligner précédemment, le dispositif agence s'avère peu utilisé en France et constituait une première dans le secteur de la politique de la ville en 2003. Pour certains acteurs, cette appellation est vectrice de changement, de nouveauté et renvoie à l'idée d'une « logique d'affichage » (Jobert, 1994) de la part du ministre pour souligner la volonté du nouveau gouvernement d'investir le champ de la rénovation urbaine et de « marquer les esprits »³⁰. Un autre indicateur du changement opéré s'observe dans la référence à des pratiques anglo-saxonnes. C'est au sein d'une *task force* que se met en place la doctrine de l'ANRU³¹. Le choix du ministre délégué d'user de cette terminologie n'est pas neutre et renvoie à la création des *task forces* britanniques créées en 1986 et destinées à favoriser l'émergence d'idées et de méthodes nouvelles concernant la rénovation des *inner cities* (Molin, 2003). L'acculturation des chargés de mission territoriaux aux règles et outils néo managériaux se retrouve dans le lexique qu'ils emploient aujourd'hui lorsqu'ils évoquent la mise en place de processus de *reporting*, ou encore de « gestion rentable et efficace des crédits publics en raison du manque de confiance du législateur dans les services déconcentrés de l'État »³². Une pratique inédite réside dans l'obligation faite aux maires de « monter à Paris » défendre leur projet

²⁹ Discours du ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine lors de la discussion à l'Assemblée Nationale de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

³⁰ Entretien réalisé avec une ancienne déléguée interministérielle à la ville.

³¹ A la demande du ministre délégué, un groupe de travail qu'il qualifie de *task force* est formé et regroupe des membres de la Délégation interministérielle à la ville et de la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

³² Entretien réalisé avec une chargée de mission territoriale de l'ANRU.

devant un « jury ». Cette innovation rompt avec les systèmes de dotations de l'État envers les communes et n'est pas sans rappeler les mécanismes de mise en concurrence des villes britanniques imaginés par le cabinet Thatcher (Le Galès, 2003). Cependant le passage en comité d'engagement, instance de validation du projet, du porteur de projet étant précédé d'une réunion technique partenariale au cours de laquelle les représentants de l'État local soumettent le projet à des remarques et conseils techniques, l'examen de l' élu local n'apparaît pas comme une procédure contraignante. Cette responsabilisation des acteurs locaux et l'exigence de résultats portée par l'ANRU ont nécessité la création d'un nouveau métier de chargé de mission territorial. Au nombre de treize en 2008, ils constituent la courroie de transmission entre le partenariat local et l'ANRU. Dans la première phase d'existence de l'Agence, ces chargés de mission se sont constitués en soutien aux services déconcentrés de l'État en rappelant les règles définies par l'ANRU et le respect des objectifs du PNRU. Cette position parfois difficile à tenir apparaissait néanmoins légitimée par la nécessité pour les acteurs locaux de voir signée leur convention avec les partenaires de l'ANRU. Dans la deuxième phase de vie de l'ANRU, au cours de laquelle les difficultés liées à la lourdeur de la procédure financière mobilisent davantage les chargés de mission, la venue du chargé de mission sur le terrain n'est pas toujours bien perçue comme nous le rapporte l'un d'eux : « J'ai lu un article de presse qui disait « La chargée de mission qui débarque, qui prend son TGV, qui nous fait une leçon de rénovation urbaine et qui au bout de deux heures rentre à Paris ». C'est hyper dur ! »³³. Comment articuler cette exigence de changement avec des pratiques routinières et dans des logiques d'action balisées ? Cette exigence semble de plus en plus faire front au travail de l'ANRU et soulève la question de sa capacité à s'extraire des sentiers de dépendance de l'action publique. C'est ce point particulier que nous souhaitons désormais discuter.

III.2. ... Mais dans une certaine continuité

La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine consacre une rupture dans la politique de la ville. Cependant l'analyse des conditions d'appropriation des méthodes de travail propres à l'Agence nous conduit à relativiser ce constat. La mobilisation des services déconcentrés de l'Etat, initialement tenus pour responsables de l'inefficacité de la politique de la ville et participant de la complexité administrative à laquelle devaient faire face les maires témoigne d'une certaine forme de dépendance au sentier, ou

³³ Entretien avec une chargée de mission territoriale de l'ANRU.

path dependence que l'on retrouve fréquemment dans tout exercice de sociologie de l'action publique. Une illustration de ce phénomène sur notre terrain de recherche réside dans la dénomination de certains bureaux des services des DDE dédiés à la rénovation urbaine. Ces derniers portent le nom de « renouvellement urbain et logement ». Cette appellation varie selon les départements mais témoigne d'un attachement à la politique développée par le gouvernement précédent. Certains vont même jusqu'à regretter l'appellation « rénovation urbaine », trop associée à l'idée de la démolition qui ne constitue pourtant pas l'activité majeure de l'Agence³⁴. Un autre élément de cette difficulté à modifier les pratiques s'observe dans la constitution du partenariat local lors du lancement des projets de rénovation urbaine. Même si dans certains cas la dynamique partenariale s'est rapidement constituée et a permis l'élaboration d'une réflexion intéressante, la lisibilité réciproque de l'action de la collectivité locale et de celle des services déconcentrés de l'Etat ne semblait pas toujours évidente comme nous le rappelle un chef de service de DDE : « Il y avait un problème de communication avec la mairie en face ! Je pense que l'on avait un problème de coordination, d'échange, et qu'il n'y avait pas vraiment de portage identifié. »³⁵. Sur ce point une analyse de l'évolution du système politico-administratif local permettra d'éclairer la recomposition des rapports entre les acteurs locaux de l'ANRU.

Enfin, l'accroissement du volume financier mobilisé par l'Agence et l'activité générée sur les sites concernés par le Programme National de Rénovation Urbaine ont abouti à une forme de bureaucratisation de l'Agence que traduit notamment le doublement de ses effectifs³⁶. Un ancien haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, ancien responsable de l'ANRU regrette cette tendance à l'accroissement des moyens en personnel : « on s'était dit quarante personnes ça suffira, et chaque fois qu'on s'apercevra qu'avec quarante personnes ça ne marche plus, ça ne voudra pas dire qu'il faut embaucher, mais on dira que nos méthodes de travail ne sont pas bonnes. Et puis ... »³⁷.

³⁴ Entretien avec un Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, ancien Directeur Départemental de l'Équipement.

³⁵ Entretien avec un responsable de service en DDE.

³⁶ Passage de 3 à 81 ETP.

³⁷ Entretien avec un Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, ancien Directeur Départemental de l'Équipement, ancien responsable de l'ANRU.

Quatre ans après sa création, l'Agence semble voir s'éloigner certains de ses objectifs néo managériaux initiaux au profit d'une tendance naturelle de l'administration à produire des normes, une sectorisation de l'organisation ainsi que de nouvelles règles. L'absence de fluidité de la procédure financière que nous avons évoquée ou la constitution progressive de directions sectorielles pour traiter l'ensemble des volets du PNRU sont autant d'indicateurs de cette tendance à une inscription de l'Agence dans les routines administratives françaises. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine est-elle en mesure de s'affranchir des phénomènes de bureaucratisation propres à l'administration ? L'ANRU a pu bénéficier lors de sa création d'un éventuel effet de nouveauté, de changement, dans une période où d'aucuns concluaient à l'incapacité de l'action de l'Etat dans ce secteur d'action publique. La persistance de routines administratives nous incite à parler de ce que Christopher Pollitt qualifie de « *radical conservatism* » (Pollitt, 2008). Au terme de sa première phase d'existence consacrée à la conception des projets, l'ANRU peut-elle surmonter les contraintes inhérentes à tout dispositif d'action publique ? Comme le rapportait François d'Arcy dans un ouvrage consacré à l'analyse d'une nouvelle entité administrative dans les années 1950, « Reste à savoir si cet exemple sera suivi ou si, au contraire, ces organismes nouveaux, une fois passée la première période pendant laquelle ils auront apporté la dose de changement indispensable ne tomberont pas eux-mêmes dans les travers de la bureaucratie, ce qui entraînerait, à terme la nécessité de nouvelles crises et de nouveaux ajustements » (d'Arcy, 1968). Les travaux réalisés autour de la dynamique de création d'agences sanitaires rejoignent cette interrogation sur la capacité de ces nouvelles entités administratives à s'extraire des sentiers de dépendance (Benamouzig et Besançon, 2008). L'ANRU apparaît sans nul doute comme un dispositif mobilisateur d'une nouvelle doctrine, de nouveaux savoirs et comme étant elle-même à l'origine d'un nouveau design institutionnel. Dans ce contexte français de création d'agences de gouvernement, l'ANRU parviendra-t-elle à ne pas tomber dans les routines bureaucratiques pour préserver sa dynamique de projets ?

IV. Conclusion

Nous avons donc cherché à montrer comment les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une politique publique percevaient les nouveaux modes de faire et les nouvelles pratiques déployées. A travers la mobilisation d'un registre d'action néo managérial, nous constatons l'apparition d'une nouvelle vision de l'élaboration de l'action publique par des objectifs ainsi qu'une certaine idée de l'émancipation des cadres de l'action publique traditionnels

pour laisser aux acteurs et aux praticiens le choix des moyens et des ressources à adopter et à mobiliser pour la mise en œuvre de l'action. Il s'agirait alors davantage de l'idée d'une production différenciée de l'action publique au sein de laquelle la scission entre conception et mise en œuvre de l'action apparaîtrait de plus en plus criante mais néanmoins différente du cas britannique. En lieu et place d'une séparation des fonctions de conception par une partie de l'administration et de mise en œuvre par les agences, il s'agirait plutôt ici d'une rupture entre la construction globale du cadre d'action, des objectifs à atteindre en réponse à un système de croyances identifié et la démarche et les pratiques développées par les acteurs des programmes publics en charge de leur mise en œuvre. Comme le souligne la démarche suivie dans cet article, l'entrée « par le bas » ne permet pas à elle seule de rendre compte de l'ensemble des mécanismes de changement induits par une dynamique de réforme. Des éléments de contexte et la compréhension des schémas de pensée des acteurs situés en amont du processus apparaissent indispensables pour rendre compte de cette évolution de la gouvernance de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Loin de constituer une analyse phare de cette tendance désormais admise à la recomposition de l'action publique, cet article permet de corroborer le constat d'un glissement d'une gestion des politiques publiques impulsée par un État stable et développant ses propres pratiques vers un management public qui mobilise des dispositifs et des instruments dont la plus ou moins grande capacité de contrainte déterminerait les conditions de la réussite de l'action publique. Ce constat met en lumière l'existence de mécanismes de dépendance au chemin emprunté ou *path dependence* signant la réapparition de processus bureaucratiques auxquels les concepteurs de la réforme cherchaient à échapper. Cependant, afin de saisir au mieux les évolutions d'un domaine d'action publique considéré tel que la politique de rénovation urbaine qui déploie ses propres pratiques dans les contextes locaux, ne devrait-on pas se saisir d'une analyse des conditions de changement et de réforme « par le bas » pour interroger la dynamique plus globale de recomposition de l'action publique comme le résultat contingent d'un ensemble de dynamiques politico-économiques et sociales ? Les pistes de réflexion déployées dans cet article apparaissent alors comme le premier maillage d'un tel travail.

Liste des acronymes utilisés

ACSé: Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ANRU: Agence nationale pour la rénovation urbaine

DDE: Direction départementale de l'Équipement

DDEA: Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
EPCI: Etablissement public de coopération intercommunale
GPV: Grand projet de ville
HLM: Habitation à loyer modéré
INSEE: Institut national de la statistique et des études économiques
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
PNRU : Programme national de rénovation urbaine
PRU : Projet de rénovation urbaine

Références bibliographiques

Althusser L., « Idéologie et appareil idéologique d'Etat », in Althusser L., *Positions (1964-1975)*, Paris, ed. Sciences Sociales, 1976, pp. 67-125.

Argibay C., Gardon S. et Mazoyer H., « Les savoirs pratiques : les invisibles de l'action publique » Document de travail réalisé dans le cadre du programme de recherche Cluster 14, Axe 6 : « Politiques scientifiques et enjeux des sciences sociales », Chantier 3 La formation des cadres de l'action publique, Lyon, 16 janvier 2007.

Aron R., *L'Opium des intellectuels*, Paris, Gallimard, 1968, p. 324.

Benamouzig D. et Besançon J., « Les agences de nouvelles administrations publiques ? » in Borraz O. et Guiraudon V. *Politiques publiques*. Tome 1 *La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Bezes P., « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *New Public Management* ? », *Critique internationale*, n°35, 2007, pp. 18-19.

Borloo J.-L., *Un homme en colère*, Ramsay, 2002.

Boudon R., *L'idéologie*, Paris, Fayard, 1986.

Cour des Comptes, « La politique de la ville », Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Paris, 2002.

Christensen T. and Laegreid P., « Agencification and Regulatory Reforms », communication, in Christensen T. and Laegreid P.,(eds) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

d'Arcy F., *Structures administratives et urbanisation*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1968.

Dépigny B., « Savoirs et outils néo-managériaux au service de la réforme de l'administration : Le cas de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine », in Allorant P., *Administrer. Savoirs, négociations, évaluation*, Actes du colloque du Laboratoire collectivités territoriales d'Orléans du 11 décembre 2008, Presses Universitaires d'Orléans, 2009.

Donzelot J., *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Paris, Seuil, 2006.

Epstein R., « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville », *Recherches et prévisions*, n°62, 2000.

Epstein R., « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2006.

Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Gaudin J.-P., *L'action publique : sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. (a)

Hood C., *The tools of government*, London, Macmillan, 1983.

Ihl O., Kaluszyński M. et Pollet G., (dirs.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.

James O., *The executive agency revolution in Whitehall*, Palgrave Macmillan, 2003.

Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Le Galès P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003, p. 292.

Le Galès P. et Scott A., « Une révolution bureaucratique britannique ? » *Revue française de sociologie*, volume 49, n°2, 2008, pp. 301-330.

Marié M., « Sociologie d'une rénovation urbaine », *Sociologie du travail*, 1970, n°4, pp. 542-562.

Molin A. *Etude de la politique de la ville en Grande-Bretagne et plus particulièrement en Angleterre*, Mission Europe et international de la Délégation interministérielle à la ville, 2003.

Palier B. et Bonoli G., « Phénomènes de *Path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Sciences Politiques*, volume 49, n°3, 1999.

Pollitt, C., *Time, Policy, Management : Governing with the Past*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 213 p.

Rochet C., « Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'Etat », *la Documentation française*, 2002.

Senimon M., « Regards sur le « management public » en Europe : quels enseignements pour la France ? », Colloque du Sénat, *Réformer la fonction publique territoriale pour réussir l'Acte II de la décentralisation*, 12 décembre 2003, Palais du Luxembourg, Paris.

Thatcher M., « Delegation to Independent Regulatory Agencies : Pressures, Functions and Contextual Mediation », *West European Politics*, vol. 25, n°1, 2002.

Tissot S., « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses* 54, mars 2004.

Tissot S., *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

Yamamoto K., « Has Agencification Succeed in Public Sector Reform ? Realities and Rhetoric in the Case of Japan » *Asian Journal of Political Science*, vol.16-1, April 2008, pp. 24-40.

TROIS CANTONS SUISSES FACE AUX REFORMES. UNE IMPOSSIBLE SEPARATION ENTRE SPHERES POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE ?

David GIAUQUE¹, Fabien RESENTERRA² et Michaël SIGGEN³

Résumé

Sur la base d'une enquête quantitative et qualitative auprès des hauts fonctionnaires et membres du Gouvernement des cantons du Valais, du Jura et de Neuchâtel, le présent article vise à tester l'hypothèse selon laquelle les réformes inspirées des principes de la nouvelle gestion publique conduisent à la redéfinition des relations entre acteurs politiques et administratifs. Autrement dit, l'introduction des réformes permettrait de séparer plus strictement les activités stratégiques des activités opérationnelles. Or, les constats que nous tirons de nos investigations rendent compte d'une certaine « stabilité » des relations politico-administratives, au-delà des différences constatées dans les stratégies de modernisation menées dans les trois entités cantonales. Des facteurs institutionnels, mais également politiques, peuvent expliquer cette stabilité. De sorte que nos résultats remettent en question la faisabilité et la légitimité d'une séparation entre sphères politique et administrative à un niveau de gouvernance cantonal en Suisse.

I. Introduction

Les pays de l'OCDE (OCDE, 2005) ont entrepris de profondes réformes managériales visant à augmenter la performance de leurs organisations du secteur public. Des pressions budgétaires et fiscales sont souvent considérées à l'origine de ces mouvements réformateurs. Si les dynamiques nationales

¹ D. GIAUQUE, Professeur assistant, Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales, membre du « Swiss Public Administration Network » (SPAN), david.giauque@unil.ch

² F. RESENTERRA, Assistant de recherches à l'Université de Lausanne, fabien.resenterra@unil.ch

³ M. SIGGEN, Collaborateur scientifique à la HES-SO/Valais, michael.siggen@hevs.ch

sont bien souvent différentes les unes des autres, du fait des histoires propres aux institutions et de l'influence des structures étatiques sur le contenu des réformes (Pollitt et Bouckaert, 2004), il est possible toutefois de constater des ressemblances en ce qui concerne les principes et outils introduits pour initier et développer les transformations managériales. Ces effets d'imitation, que les tenants de la théorie néo-institutionnelle ont mis en exergue depuis plusieurs années (DiMaggio et Powell, 1983), ont permis à certains académiques de considérer la venue d'un nouveau paradigme de la gestion publique (Finger, 1998 ; Mönks, 1998), appelé nouvelle gestion publique (NGP), même si l'idée même de paradigme pour parler de la NGP est très controversée (Gruening, 2001). La mouvance de la nouvelle gestion publique constitue l'un des moteurs des réformes de ces dernières années. Elle correspond à la volonté de transformer le fonctionnement des administrations et organisations publiques, de même que des organisations parapubliques en charge de la mise en œuvre de prestations publiques, au moyen d'outils de gestion provenant principalement du monde de la gestion privée et des entreprises (Delley, 1994 ; Chanlat, 2003). Même s'il n'est pas commode de trouver une définition commune de cette NGP, il est néanmoins possible d'identifier un certain nombre d'objectifs unanimement considérés comme faisant partie du « packaging » de la NGP. Parmi ceux-ci nous trouvons : la séparation entre activités stratégiques, dévolues aux représentants politiques, et activités opérationnelles, réservées aux managers publics ; l'identification et la définition des produits proposés par les différents services administratifs ; la définition de contrats de prestations engageant l'administration publique sur des objectifs politiques en fonction de ressources précises ; un controlling des activités administratives sur la base d'indicateurs devant mesurer l'atteinte des objectifs, les activités réalisées ainsi que les dépenses consenties ; la flexibilisation des relations d'emploi par le développement d'une politique de ressources humaines axées sur l'individualisation et la valorisation des performances individuelles ; etc. Ces différents mécanismes largement inspirés des pratiques à l'œuvre dans les entreprises privées ont pour but de transformer la gestion publique afin de la réorienter sur l'atteinte de résultats, politiques et financiers, plutôt que sur la consommation de ressources, stratégie tournée vers les inputs.

Les réformes administratives partent de l'idée qu'une séparation des tâches stratégiques et opérationnelles, vieille idée développée par le taylorisme et le management scientifique (Lynn, 2007 ; Hughes, 2003), permettra d'optimiser le fonctionnement de l'appareil politico-administratif en spécialisant et professionnalisant les fonctions. De sorte que les dirigeants

politiques n'ont plus à s'occuper de tâches opérationnelles pour lesquelles ils sont peu ou mal préparés, alors que les managers publics se concentrent sur leurs activités opérationnelles, pour la réalisation desquelles ils ont été engagés. Une telle perspective, pour intéressante qu'elle puisse paraître, résiste-t-elle à l'analyse empirique ? Autrement dit, la réalité du terrain est-elle compatible avec la théorie qui paraît toujours, au premier abord, alléchante. Cette question de la « faisabilité » de la séparation entre tâches stratégiques et opérationnelles constitue le fondement de la présente communication. Elle vise à cerner les implications des réformes mises en œuvre sur les relations politico-administratives, partant du principe que ces dernières sont contingentes, c'est-à-dire qu'elles dépendent très largement de la dynamique des mutations administratives engagées ainsi que de la nature des institutions. Il n'est pas question, ici, de nous livrer à une analyse historique des évolutions et transformations administratives de trois cantons suisses, mais plutôt de tester les liens entre le degré et la « profondeur » des réformes de trois entités cantonales suisses avec la nature des relations politico-administratives. Notre réflexion part donc d'une hypothèse principale générale : plus les réformes mises en œuvre s'inspirent des principes et outils de la mouvance de la nouvelle gestion publique et plus la séparation entre sphères politique et administrative est aboutie.

Afin de tester une telle hypothèse générale, nous avons mené une enquête dans trois cantons de Suisse occidentale. Cette comparaison est intéressante dans la mesure où la dynamique réformatrice des trois cantons est différente. Ce qui devrait, par conséquent, nous conduire à diagnostiquer des situations relationnelles entre sphères politique et administrative également différenciées. D'autre part, les situations économiques des cantons investigués divergent également. L'intérêt de cette comparaison de trois contextes spécifiques réside donc dans leur impact, que nous supposons différencié, sur la relation entre acteurs politiques et administratifs. Autrement dit, nous posons l'hypothèse selon laquelle les trajectoires de modernisation dans ces trois cantons vont déboucher sur des dynamiques relationnelles différentes entre acteurs politiques (conseillers d'Etat ou ministres) et administratifs (chefs de service). Notons que notre recherche se base sur la perception que les hauts fonctionnaires et les acteurs politiques de ces trois cantons ont de leurs relations mutuelles. Afin de mener notre réflexion, nous allons dans une première phase revenir sur la littérature scientifique portant sur les relations politico-administratives. Nous nous ferons l'écho des différentes recherches d'ores et déjà menées sur le sujet et qui vont nous permettre d'affiner nos hypothèses de recherche. Dans un deuxième temps, nous décrirons les dimensions de notre analyse empirique,

c'est-à-dire le choix de nos variables d'étude, celles qui sont censées permettre d'identifier la nature des relations politico-administratives à l'œuvre. Une troisième partie est consacrée à la description de nos cas, c'est-à-dire les trois cantons investigués, à la description de notre échantillon, de nos techniques d'enquête et des méthodes d'analyse des données. Un quatrième chapitre sera consacré à l'exposé et à la discussion de nos résultats pour terminer par une conclusion générale qui revient également sur les limites de notre enquête et sur les besoins de recherche futurs.

II. Les relations politico-administratives

II.1. Revue de la littérature

Notre recherche empirique s'inscrit dans un champ d'études qui a intéressé et qui intéresse encore beaucoup de chercheurs et enseignants. La relation entre politiques et gestionnaires publics, ou managers publics, est tantôt perçue sous l'angle du marchandage, tantôt sous l'angle conflictuel ou sous l'angle de la complémentarité. Hood (2001) s'interroge, par exemple, sur le type de marché bureaucratique qu'il voit apparaître dans les pays ayant entrepris des réformes. Le terme de marché bureaucratique peut être défini de la façon suivante : « [...] *comme un marché réel ou imaginé conclu entre fonctionnaires et autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs, et exprimé dans une convention, dans une loi ou selon une combinaison de l'une ou de l'autre* » (Hood, 2001 : 130). Plusieurs constats sont dressés par l'auteur. Tout d'abord, le marché bureaucratique de type systémique (marché qui fait partie d'un accord constitutionnel fondamental) résiste assez bien aux réformes inspirées de la NGP. D'autre part, le marché bureaucratique de type administratif (une certaine autonomie est accordée aux fonctionnaires contre leur responsabilisation devant leurs erreurs et leurs résultats) semble en progression partout. Ces différents types de marché comportent des coûts différents pour les acteurs impliqués. Le marché de type systémique impose des coûts d'incertitude pour le ministre/politicien qui est toujours responsable des erreurs et résultats des services dont il est le chef. Le marché de type administratif implique des coûts d'agence, c'est-à-dire des coûts liés au contrôle du fonctionnaire semi-autonome et à l'engagement que le ministre/politicien doit consentir pour encadrer et contrôler le travail de ses services. Selon Hood, il semble bien que les ministres/politiciens soient de plus en plus enclins à préférer les coûts d'agence aux coûts d'incertitude. Romzek (2000) fait une distinction en termes de rapport d'imputabilité. Elle souligne que les formes d'imputabilité en émergence s'appuient sur un haut degré d'autonomie des fonctionnaires à

l'interne et sur un contrôle politique s'effectuant de l'extérieur de l'administration. « *Les réformes qui visent à une discrétion accrue pour l'employé, à l'habilitation des travailleurs et à la flexibilité représentent l'imputabilité professionnelle. L'insistance sur la réceptivité des employés envers la clientèle importante et l'utilisation de mesures de satisfaction de la clientèle reflète l'imputabilité politique* » (Romzek, 2000 : 42). Au niveau de la rhétorique à tout le moins, ce sont les deux formes d'imputabilité qui sont actuellement privilégiées dans les réformes. Observation confirmée par d'autres auteurs encore. Ainsi, de Visscher (2004a) fait remarquer l'apparition d'un « nouveau paradigme » relationnel correspondant à la réduction de la pyramide administrative par la diminution du nombre d'échelons hiérarchiques, par l'autonomisation des services, voire par la généralisation du modèle des agences exécutives dissociant les tâches stratégiques, confiées aux ministères, de celles d'exécution qui sont dès lors attribuées aux organisations publiques, du coup plus autonomes mais aussi plus comptables de leurs résultats ou de leur performance. Toutefois, il s'interroge sur la réalité d'un tel paradigme, observant, notamment, une application fort relative des principes de la NGP (notamment en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède). Dès lors, il doute que les changements managériaux intervenus aient concrètement transformé les rapports de force entre politiques et managers publics, même s'il observe néanmoins des transformations quant aux rôles et compétences des hauts fonctionnaires. Pollitt et Bouckaert (2004) expriment plusieurs constats suite à une comparaison internationale portant sur les relations entre politique et management. Tout d'abord, ils soutiennent l'idée que les réformes administratives ont initié des transformations dans la relation entre politiques et fonctionnaires, mais à des degrés divers selon les trajectoires de modernisation des différents pays. D'autre part, leurs analyses comparatives soulèvent de très grands doutes quant à la volonté des politiques d'endosser uniquement des responsabilités « stratégiques » en délaissant les aspects plus opérationnels. Ils relèvent aussi que les managers publics ont obtenu plus de marges de manœuvre dans leurs activités mais constatent aussi une augmentation importante, en parallèle, du contrôle politique s'exerçant sur leurs activités. Finalement, ils mettent en doute l'idée selon laquelle la haute fonction publique puisse être radicalement expurgée de toute influence politique, souhait qui n'est pas suivi dans les faits.

Concernant les frontières mouvantes entre politique et administration publique, les interprétations concernant les effets des réformes sont divergentes. Certains auteurs estiment pouvoir identifier un mouvement de « managérialisation » du politique, et donc une prise de contrôle plus

importante des managers publics sur le déroulement des affaires publiques (Clarke et Newman, 1997 ; Pollitt, 1993 ; Stewart 1994). Pour d'autres, au contraire, les transformations managériales ont permis aux politiques de « reprendre la main », notamment en augmentant leur influence sur la sphère administrative (Halligan, 1997 ; Pierre, 1995). D'autres écrits suggèrent, par ailleurs, que les politiques sont les grands gagnants des mutations administratives dans la mesure où ils se retrouvent dans une situation confortable : ils se « défaussent » sur les managers publics lorsqu'ils sont questionnés par les parlementaires sur la conduite de leur administration et ils se « cachent » derrière les prises de position des parlementaires lorsque leur responsabilité politique est mise en jeu (du Gay, 2000). Finalement, notons aussi que d'autres enquêtes ont conclu que les relations entre politiques et managers publics ne pouvaient se concevoir que sous l'angle de la dysharmonie (Hansen et Ejersbo, 2002), dans la mesure où les politiques se basent sur une logique inductive pour prendre leurs décisions, alors que les managers publics doivent mener leurs services en fonction d'une logique déductive et plus « rationnelle ». D'où des problèmes évidents de compréhension entre les deux corps.

Cette revue de la littérature permet de tirer plusieurs conclusions provisoires. Il n'existe manifestement pas de certitude sur les conséquences des réformes sur la relation entre politiques et managers publics. D'autre part, l'influence des transformations sur cette relation dépend largement des régimes et institutions politiques des différents pays. Finalement, seule l'étude de terrain, circonscrite et contextualisée, peut permettre d'identifier des tendances sur la nature des relations et sur leur dynamique, mais en aucun cas en tirer des conclusions définitives. Notre communication s'inspire donc de ces constats théoriques préalables.

Afin de mener à bien notre enquête de terrain, nous avons recherché, dans la littérature notamment, les facteurs principaux qui sont considérés comme ayant un impact sur l'évolution de la relation politico-administrative. Ces facteurs sont décrits ci-dessous.

II.2. Les facteurs généraux déterminant l'évolution politico-administrative et les hypothèses de recherche

Une analyse comparée des effets de la NGP dans quatre grands pays européens (Royaume-Uni, France, Pays-Bas et Belgique) nous offre un éclairage important sur les changements observés dans les rôles des hauts fonctionnaires et dans leur positionnement vis-à-vis du pouvoir politique.

Pour de Visscher (2004b), l'évolution de la relation politico-administrative est déterminée à la fois par des facteurs généraux, liés au système politique et forgés à travers l'histoire politique et administrative du pays (attitude générale du pouvoir politique envers les hauts fonctionnaires, style de gouvernement, rôle des ministères horizontaux, etc.), et des facteurs spécifiques au statut, au rôle ou à la position sociale des hauts fonctionnaires (processus de formation, durée des contrats et des engagements, intervention du pouvoir politique dans la nomination ou la promotion des hauts fonctionnaires, mobilité des hauts fonctionnaires, etc.). C'est sur la base d'une sélection de certains des facteurs définis par de Visscher, par ailleurs applicables à la Suisse, et d'autres facteurs issus d'une observation des systèmes politiques cantonaux helvétiques que nous souhaitons identifier et évaluer l'évolution des rapports entre les autorités politiques et la haute administration dans les cantons romands.

- Style de gouvernement : ce concept se réfère au « policy style » défini par Richardson (1982) comme l'interaction entre l'approche gouvernementale pour aborder ou résoudre un problème politique, d'une part, et la relation entre le gouvernement et les autres acteurs engagés dans le processus de décision politique, d'autre part. L'idée est que le style qu'un Etat adopte pour gouverner ou conduire l'action publique influence les équilibres entre politique et administration. Si l'on adopte un style de gouvernement où l'autonomie des ministres est étendue et le mode de décision au sein du Conseil d'Etat est collégial, on se rend compte que l'influence de la haute administration dans l'élaboration des politiques et dans une série de décisions se voit réduite au profit des ministres. En effet, un plus grand nombre de dossiers doit passer par la voie des mécanismes de délibération collective au niveau politique dans un tel cas de figure.

A l'inverse, un style dirigiste, par exemple, semble conforter la position des hauts fonctionnaires, en ce sens que le ministre s'appuie sur eux pour coordonner l'action de son gouvernement. Dans ce cas de figure, le haut fonctionnaire exécute les politiques publiques décidées par le Conseiller d'Etat.

Hypothèse 1 : un style de gouvernement dirigiste est de nature à conforter la position managériale du haut fonctionnaire, en ce sens que l'on attend de ce dernier qu'il se concentre avant tout sur les activités opérationnelles, soit la mise en œuvre des politiques publiques.

- Pression sur les résultats financiers : dans plusieurs pays, l'étendue des pouvoirs d'intervention attribués à des ministères aux compétences horizontales est en évolution suite à l'introduction de méthodes modernes de management budgétaire et financier. Les réformes de la NGP ont dessiné les traits d'un nouveau système de gestion axé sur la performance, et désormais les gestionnaires des départements sont appelés à être davantage comptables des crédits qui leur sont alloués. En Suisse aussi, des enveloppes globales sont déterminées par départements cantonaux, puis éventuellement déclinées de manière descendante entre des services ou des programmes.

Le rôle d'un département comme celui des finances peut ainsi évoluer progressivement vers le pilotage stratégique ou le cadrage global des dépenses des autres départements. Le département des finances jouirait alors d'un contrôle grandissant sur les autres entités administratives, ce qui impliquerait une certaine pression sur leurs résultats. Ce nouveau système de gestion axé sur la performance devrait alors permettre aux cadres dirigeants des administrations de disposer d'une certaine autonomie de gestion, et devrait contribuer à ce que les hauts fonctionnaires soient plus « libres » dans leurs actions. La relation politico-administrative évoluerait ainsi dans le sens d'un renforcement managérial des hauts fonctionnaires et par conséquent vers une plus importante séparation des deux fonctions, politique et administrative.

Hypothèse 2 : la pression sur les résultats financiers, par un contrôle accru du département des finances et par la mise en place d'un nouveau système de gestion axé sur la performance budgétaire, renforce l'autonomie et la position managériale du haut fonctionnaire.

- Degré de politisation des acteurs du système : cette variable vise dans le cas présent la marge d'appréciation laissée au politique lors de la sélection ou de la promotion aux emplois supérieurs de la fonction publique. Avec l'apparition des concepts de la NGP, la gestion des ressources humaines dans le secteur public s'inspire désormais de ce qui se fait dans le secteur privé (Emery et Giauque, 2007), où les capacités du candidat priment sur d'autres critères plus « politiques ». Il semblerait ainsi que plus l'intervention du pouvoir politique est faible dans la nomination ou la promotion du haut

fonctionnaire, plus elle renforce la position du haut fonctionnaire dans sa relation avec le Conseiller d'Etat, en ce sens qu'il dispose ainsi d'une plus grande autonomie.

Il est donc important d'opérer la présélection des candidats par une commission indépendante du pouvoir politique, de manière à ne retenir qu'une poignée de candidats jugés aptes à occuper le poste vacant. Le choix du ministre est ainsi assez limité, puisqu'il ne peut exercer son choix que parmi les candidats ayant réussi les épreuves de sélection.

Hypothèse 3 : plus l'intervention du pouvoir politique dans la nomination ou l'engagement du haut fonctionnaire est faible et plus le choix des hauts fonctionnaires se réalise sur des considérations de compétences managériales et techniques, plus la position managériale des hauts fonctionnaires est renforcée, leur garantissant une plus grande autonomie.

III. Etudes de cas et techniques d'enquête

III.1. Nos études de cas

Le terrain de notre enquête est constitué de trois entités cantonales. Celles-ci ont été choisies pour leurs spécificités en matière de réformes administratives. Ainsi, le canton du Valais est un excellent cas, puisqu'il peut être considéré comme très « avancé » dans l'utilisation des principes et outils propres à la NGP (Giauque et Emery, 2008). Celui-ci s'est en effet engagé depuis le milieu des années 1990 dans de vastes chantiers visant à identifier les prestations administratives, à en évaluer les coûts, à définir des indicateurs de gestion et à créer des contrats de prestations qui permettent une séparation plus importante des responsabilités politiques et administratives. Le canton du Valais a généralisé la gestion par contrat de prestations à l'ensemble des services administratifs, cas rare en Suisse. Le deuxième canton choisi dans le cadre de notre étude est Neuchâtel. Ce dernier, fortement mis sous pression par une situation financière et budgétaire délicate, a opté pour des réformes à la fois plus fondamentales et moins « administratives ». Des coupes budgétaires ont ainsi été opérées, depuis trois ans environ, dans les différents départements afin de redresser les finances cantonales. Cependant, le canton de Neuchâtel ne s'est lancé que marginalement dans des transformations internes de son appareil politico-administratif. Certains services administratifs neuchâtelois ont accepté de

devenir « pilotes » dans des expériences de contractualisation, mais uniquement sur une base volontaire. Neuchâtel correspond donc à une situation « d'entre-deux », où de nombreuses activités ont été déployées pour faire face aux défis financiers et budgétaires, mais peu d'entre elles ont porté spécifiquement sur la refonte de l'administration et de son fonctionnement. Finalement, notre troisième cas est la République et canton du Jura. Celui-ci se distingue par une relative stabilité de son administration. Non que l'administration jurassienne n'a pas vécu de mouvements de « modernisation » ces dernières années, mais simplement parce que les idées développées dans le cadre de la NGP y ont connu beaucoup moins d'échos. Dès lors, ce dernier canton peut être classé parmi ceux qui ont bénéficié de la plus grande stabilité administrative de ces dix dernières années. La stratégie déployée au sein du canton du Jura est donc largement incrémentale, par petites touches, orientée sur la redéfinition de l'ampleur des politiques publiques et sur une modernisation progressive du fonctionnement administratif. Point de révolution majeure, mais une volonté d'aboutir à un équilibre budgétaire sur la base d'un consensus politique entre les différentes formations politiques formant le gouvernement.

Pour notre étude, ces trois dynamiques cantonales, sous l'angle des réformes notamment, sont particulièrement adaptées au test de nos hypothèses. Si effectivement la NGP produit des impacts sur les relations politico-administratives, alors nous devrions avoir des résultats différents d'un canton à l'autre, avec une plus grande séparation entre politiques et managers publics en Valais et une clarification des rôles moins importante du côté du Jura. Le canton de Neuchâtel devrait dès lors se trouver à mi-chemin des deux autres dynamiques cantonales.

III.2. Nos techniques d'enquête

Afin de mener à bien nos investigations dans les trois cantons susmentionnés, nous avons opté pour une démarche mixte, associant mesures quantitatives et qualitatives. Afin de connaître le point de vue des hauts fonctionnaires, nous avons construit un questionnaire. Notre questionnaire fut envoyé à la totalité des chefs de service des cantons du Valais, de Neuchâtel et du Jura. Nous avons obtenu un taux de retour satisfaisant dans tous les cas, puisque 51% des chefs de service jurassiens nous ont répondu (soit 21 sur 41), 37% pour les chefs de service valaisans (16 sur 43) et 32% pour les chefs de service neuchâtelois (22 sur 67). On peut donc considérer que notre échantillon est représentatif de notre population mère.

Nos questionnaires ont ensuite fait l'objet d'un traitement statistique simple. Nous avons en effet analysé les fréquences et les pourcentages des différentes réponses de nos répondants. Etant donné que nous leur avons soumis des propositions, contenant des relations hypothétiques, il nous est malaisé de faire d'autres analyses statistiques plus poussées. En conséquence, les fréquences et pourcentages ont été dégagés pour chacun de nos items. Elles nous permettent de réaliser de premiers constats quant au degré d'homogénéité ou de différenciation des réponses, en fonction de la provenance cantonale de nos répondants. Une seconde étape a consisté à la réalisation d'entretiens avec les hauts fonctionnaires, soit les chefs de service. Pour ce faire, nous avons opté pour une enquête qualitative sur le modèle des entretiens de groupe ou Focus Groups. Cette technique permet à des citoyens, considérés comme des experts dans leur domaine d'activité, d'offrir au chercheur un éclairage particulier et original de la réalité sociale telle qu'ils la vivent. Par ce biais, il devient possible pour le chercheur de collecter des opinions, des croyances et des attitudes concernant un sujet d'étude (Van Campenhoudt *et al.*, 2005).

Concrètement, nous avons recruté les participants à ces entretiens de groupe, essentiellement en fonction des disponibilités des chefs de service. Nous avons simplement veillé à ce que leur nombre ne dépasse pas douze personnes. La taille du groupe revêt en effet un caractère essentiel puisqu'il doit être suffisamment petit pour que tous les participants puissent partager leurs opinions mais suffisamment grand également pour varier les perceptions sur notre sujet d'étude.

Ces entretiens ne sont donc pas représentatifs de ce que pourrait penser la population totale des chefs de service. Mais nous estimons que ces éléments qualitatifs ont été utiles lors de l'analyse des données quantitatives, en faisant ressortir des structures de sens et ainsi mieux mettre en valeur les perceptions des chefs de service.

Finalement, nous avons mené plusieurs entretiens individuels avec les membres des exécutifs cantonaux. Pour ce faire, un guide d'entretien standardisé fut créé afin de récolter des données qui puissent être livrées à une analyse thématique comparée. Nous avons rencontré, dans chaque canton, plusieurs Conseillers d'Etat (ou ministres). Nos entretiens ont duré de 45 à 90 minutes selon le temps que nos interlocuteurs ont pu nous consacrer. Ainsi, nous nous sommes entretenus avec deux ministres valaisans sur les cinq que comporte l'Exécutif. Deux ministres neuchâtelois ont également été vus (sur cinq ministres composant l'Exécutif) et,

finalement, nous avons eu le plaisir de nous entretenir avec la totalité des ministres jurassiens, soit cinq au total. Sur la base de procès-verbaux, car il nous était difficile d'enregistrer nos échanges pour des raisons politiques bien compréhensibles, nous nous sommes livrés à une analyse thématique et avons regroupé les analyses de leur perception des relations politico-administratives dans un tableau permettant ainsi une comparaison des points de vue en fonction des cantons étudiés.

IV. Les résultats de l'enquête

IV.1. La perception des hauts fonctionnaires

Pour débiter l'exposé des résultats de nos investigations, revenons sur les données provenant de notre démarche auprès des hauts fonctionnaires. Le tableau 1, ci-après, revient sur les réponses que nous ont données nos répondants. Le tableau a été divisé en trois colonnes pour mettre en relief les convergences ou divergences éventuelles de perception entre les acteurs cantonaux.

Tableau 1 : réponses aux différentes propositions du questionnaire par les chefs de service (en effectif et en pourcentage)

Items	Canton du Valais (N = 16)					Canton de Neuchâtel (N = 22)					Canton du Jura (N = 21)				
	Pas du tout d'accord	Pas vraiment d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	Ne sait pas	Pas du tout d'accord	Pas vraiment d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	Ne sait pas	Pas du tout d'accord	Pas vraiment d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	Ne sait pas
1	0	25	50	25	0	0	36,4	11	13,6	0	0	9,5	71,4	19,1	0
2	0	4	3	9	0	1	4	8	9	0	0	4	8	9	0
3	0	25	18,8	56,2	0	4,5	18,2	36,4	40,9	0	1	19,1	38,1	42,8	0
4	1	6,25	6,25	87,5	0	0	0	4,5	96,5	0	4,8	0	9,5	85,7	0
5	6,25	18,75	31,25	43,75	0	2	2	13	4	1	2	7	9	3	0
6	18,75	50	18,75	6,25	6,25	1	6	8	6	1	0	33,4	42,8	14,3	0
7	6,25	31,25	31,25	31,25	0	4,5	27,3	36,4	27,3	4,5	0	38,1	52,3	4,8	4,8
8	12,5	18,75	37,5	31,25	0	0	18,2	7	1	2	3	38,1	23,8	23,8	14,3
9	2	6	4	4	0	8	7	5	2	0	4	7	6	4	0
10	12,5	37,5	25	25	0	36,4	31,8	22,7	9,1	0	19,1	33,3	28,5	19,1	0
11	25	56,25	18,75	0	0	11	10	1	0	0	7	7	2	3	2
12	0	25	43,75	31,25	0	50	45,5	4,5	1	1	33,3	33,3	9,5	14,4	9,5
13	0	7	5	2	2	22,8	18,2	50	4,5	4,5	1	6	8	4	2
14	0	43,75	31,25	12,5	12,5	9,1	18,2	36,4	31,8	4,5	4,8	28,5	38,1	19,1	9,5
15	0	43,75	31,25	6,25	18,75	8	9	4	0	1	0	10	9	2	0
16	1	4	6	4	1	36,4	27,2	27,2	2	2	1	47,7	42,8	9,5	0
17	6,25	25	37,5	25	6,25	22,7	27,1	31,8	9,2	9,2	0	19,1	52,3	19,1	9,5
18	0	4	6	5	1	3	5	13	1	0	1	2	8	8	2
19	0	25	37,5	31,25	6,25	13,6	22,7	59,2	4,5	4,5	4,8	9,5	38,1	38,1	9,5

Dans l'ensemble, les chefs de service des cantons du Valais, de Neuchâtel et du Jura partagent des avis similaires sur les items présentés⁴. Ils pensent à une très large majorité que les Conseillers d'Etat ont toujours besoin de l'expertise des hauts fonctionnaires pour élaborer leur stratégie. Cela n'empêche pas que c'est aux Conseillers d'Etat d'élaborer et de piloter stratégiquement les politiques publiques. En revanche, les chefs de service sont plus mitigés sur le fait de définir le style gouvernemental comme étant dirigiste, avec un gouvernement qui transmet les ordres à l'administration, qui les exécute. A cet égard, constatons que les chefs de service jurassiens perçoivent le style étatique comme plus dirigiste que les autres répondants cantonaux. Ce qui peut paraître surprenant dans la mesure où les stratégies de réforme du canton du Jura sont plutôt incrémentales et basées sur un consensus gouvernemental. Notons tout de même une différence de perception significative entre le Valais et le Jura d'une part et Neuchâtel d'autre part sur la question relative aux pratiques de recrutement. Une forte majorité des hauts fonctionnaires des cantons du Valais et du Jura pensent qu'actuellement le recrutement se fait de plus en plus sur des critères inspirés du privé (respectivement 65% et 75% d'avis favorables). Par contre, une majorité des hauts fonctionnaires neuchâtelois (65%) ne sont pas d'avis que les critères de sélection pour la nomination des chefs de service sont similaires à ce que l'on peut trouver dans le privé. Cette différenciation se retrouve donc logiquement dans la manière dont ils appréhendent l'autonomie qu'ils peuvent avoir à l'égard du Conseiller d'Etat en charge de leur département, dans le cas où ils estiment être recrutés sur la base de leurs capacités et compétences propres.

Une autre différence entre les cantons se constate au niveau du contrôle qu'exercerait le département des finances sur les autres départements. Les chefs de service jurassiens sont partagés sur cette question puisque la moitié d'entre eux l'évalue positivement tandis que l'autre moitié l'évalue négativement. Les chefs de service valaisans sont également partagés, puisque 60% d'entre eux sont d'accord avec cette proposition pour 40% d'avis défavorables. Enfin, on constate que 95% des chefs de service neuchâtelois acceptent notre proposition. Ces derniers estiment que le département des finances prend de plus en plus d'importance au sein de l'administration cantonale. Cette différence peut s'expliquer par la forte direction prise par le Gouvernement neuchâtelois dans la recherche urgente d'opportunités d'économies. Le département des finances, dans ce contexte,

⁴ Les différents items sont définis dans l'annexe 1.

prend bien évidemment plus d'importance et impose des limites budgétaires importantes aux autres départements ainsi qu'aux services administratifs.

De plus, s'ils sont majoritairement d'accord pour exprimer l'idée selon laquelle les Conseillers d'Etat ne doivent plus intervenir dans le fonctionnement opérationnel des services administratifs, ils sont beaucoup plus partagés lorsqu'il s'agit d'évaluer leur rôle de manager public. Ils ne considèrent donc pas de façon tranchée qu'ils soient aujourd'hui plus autonomes dans la gestion de leurs activités. La perception n'est donc guère claire à cet égard. S'ils n'estiment pas fondamentalement que la séparation politico-administrative découlant des réformes permette aux politiques de se soustraire à des questions provenant du Parlement sous prétexte qu'elles sont de caractère opérationnel, ils sont une majorité à penser que les chefs de service doivent assumer une partie du blâme public en cas d'erreurs commises. Ce qui tendrait à démontrer que les chefs de service ont le souhait d'endosser plus de responsabilités, notamment politiques, dans la gestion des activités étatiques. D'autre part, ils sont également très nombreux à considérer que les nouveaux systèmes de gestion axés sur la performance budgétaire les obligent à être plus économes des deniers publics, ce qui paraît assez compréhensible, nous semble-t-il. Par contre, point d'enthousiasme débordant quant à leur perception de l'efficacité et de l'efficience du pilotage administratif. Dans les trois cantons, aucune tendance ne se dégage véritablement ni dans un sens positif ni dans un sens négatif, à l'exception notable du canton de Neuchâtel, où les répondants expriment un sentiment de détérioration du pilotage administratif. La pression sur les résultats et la volonté de réaliser des économies rapidement peut être un élément explicatif d'une telle perception. Même impression mitigée quant à leur marge de manœuvre managériale. Il est intéressant de voir que les hauts fonctionnaires jurassiens et valaisans sont plus enclins à penser que le nouveau système de contrôle budgétaire peut améliorer leur relation avec leur ministre de tutelle, dans le sens d'une plus grande transparence, d'une plus grande clarté et objectivité. Par contre, les chefs de service neuchâtelois ne sont guère de cette opinion. Encore une fois, l'urgence des réformes qui constitue la particularité du cas neuchâtelois peut constituer une donnée explicative à cela. Finalement, une importante majorité des chefs de service estiment que dans la situation où la séparation des rôles est manifeste, la relation politico-administrative est plus saine et constructive.

Pour synthétiser quelque peu les résultats des premiers constats tirés des fréquences, nous voyons que les hauts fonctionnaires se montrent plutôt

favorables à une séparation plus claire entre les rôles politiques et administratifs, qu'ils n'en perçoivent pas encore la concrétisation, dans la mesure où ils peinent à se définir comme gestionnaires publics, qu'ils doutent de son impact sur la qualité des relations qu'ils peuvent entretenir avec leurs ministres, puisqu'ils estiment que les politiques se trouvent dépendants de leur expertise professionnelle, ce qui implique qu'ils ont toujours un rôle important à jouer dans le développement des stratégies politiques des départements. Par contre, ils constatent une augmentation de la pression en termes d'atteinte de résultats, notamment en vue de la réalisation d'économies, et associent ce mouvement à la montée en puissance du département des finances, qui jouit d'une position toujours plus importante dans le système de pilotage des cantons. Finalement, ils n'ont pas d'appréhension relative à la responsabilité qu'ils pourraient être amenés à prendre quant à l'atteinte des résultats, puisqu'ils sollicitent presque une partie du blâme public en cas d'erreurs de gestion commises.

Afin de mieux interpréter ces différents résultats, prenons en considération les propos que nous ont tenus les hauts fonctionnaires dans le cadre de nos entretiens de groupes. Les principaux enseignements que nous pouvons en tirer sont les suivants :

- qualités et compétences des ministres : un bon ministre doit être à l'écoute de ses collaborateurs ainsi que des citoyens. Il doit également faire preuve d'ouverture d'esprit pour d'autres domaines et enjeux que les siens. Au niveau professionnel, un ministre doit pouvoir prendre des décisions rapidement et être convaincant. Il doit également être capable de déléguer les tâches et de travailler en réseau. Tout cela nécessite de lui qu'il sache faire confiance aux autres. Au niveau stratégique, il doit faire preuve de cohérence avec ses valeurs politiques et doit savoir où il veut aller. Il est nécessaire par conséquent qu'il détermine des objectifs précis ;
- qualités et compétences des chefs de service : un bon chef de service doit posséder des qualités humaines avérées. Il doit, pour bien conduire son personnel, être à l'écoute de leurs attentes et leur témoigner du respect. Dans son action, un bon chef de service se doit d'être fidèle à l'Etat. Pour cela, il lui incombe de déterminer une ligne d'action claire, d'être transparent dans ses activités et de faire confiance à son administration. Intellectuellement, un bon chef de service doit posséder un esprit de synthèse et des capacités rédactionnelles. Un bon chef de service sait anticiper les demandes ou les contraintes auxquelles il devra faire face. Au niveau

communicationnel, il sait partager ses idées et il jouit d'une bonne présentation personnelle ;

- relation politico-administrative : une bonne relation politico-administrative repose à la fois sur une claire définition des rôles de chacun et sur une collaboration réciproque. Cela suppose aussi que les chefs de service aident les ministres dans l'élaboration des stratégies. Dès lors, une séparation stricte entre le stratégique et l'opérationnel comme le suppose la théorie de la NGP n'est pas possible dans les faits. Ces deux éléments sont indissociables. Enfin, pour que la relation entre les chefs de service et les ministres fonctionne, il faut une certaine homogénéité de valeurs entre les uns et les autres. Il ne s'agit pas là d'être du même parti politique mais de partager un certain nombre de valeurs communes. De trop grandes différences de vue politique, en termes de valeurs, ne permettraient pas une relation politico-administrative saine.

IV.2. La perception des membres des exécutifs cantonaux

Les principaux enseignements que nous pouvons tirer des entretiens individuels avec les Conseillers d'Etat des trois cantons sont les suivants :

- qualités et compétences des ministres : pour une bonne conduite des affaires publiques, un bon ministre doit avoir des qualités de manager, au même titre qu'un chef d'entreprise. Le style managérial devrait être participatif, coopératif, c'est-à-dire que le ministre doit être à la fois ouvert et à l'écoute de ses collaborateurs, mais également autoritaire dans la prise de décision. Il doit favoriser le débat d'idées, avant de prendre seul la décision. Pour cela, un bon ministre doit avoir une vision politique claire et des convictions personnelles, de manière à pouvoir fixer des objectifs réalisables. Une bonne compréhension des enjeux est indispensable. Qualités nécessaires : être engagé, intègre, rigoureux, humaniste et direct ;
- qualités et compétences des chefs de service : un bon chef de service doit posséder en priorité une grande expertise dans son domaine, c'est-à-dire des compétences techniques importantes. Le but étant de proposer au ministre des solutions. Il doit savoir discuter et donner son opinion (avoir l'esprit critique), donc être proactif et innovant. Le côté relationnel compte. Un chef de service doit adhérer aux décisions prises par son ministre de tutelle. Ses capacités de gestion et de conduite de projets sont primordiales. Qualités nécessaires : être fidèle, loyal, honnête et transparent ;

- relation politico-administrative : avoir une couleur politique différente entre un ministre et un chef de service n'est pas un problème, pour autant que les deux visions ne soient pas opposées. La confrontation d'idées doit être intelligente. Une claire séparation politico-administrative n'existe pas dans les faits : il y a une participation des chefs de service à la réflexion stratégique, en ce sens que le ministre est dépendant de l'expertise des hauts fonctionnaires. Le rapport de confiance prime. Au final, le ministre décide (responsabilité politique), et le chef de service met en œuvre la décision prise, sans rechigner. Facteurs de succès de la relation politico-administrative : clarté, transparence, confiance, honnêteté, loyauté, collaboration.

V. Conclusions

Une conclusion générale s'impose : la séparation entre sphères politique et administrative n'est réalisée dans aucun des cantons étudiés. Elle n'est, du reste, souhaitée ni par les acteurs politiques ni même par les hauts fonctionnaires. Nos répondants, qu'ils proviennent de l'administration ou du monde politique, admettent très volontiers leur dépendance réciproque. Ce qui confirme l'idée selon laquelle il est difficile de séparer la définition des politiques publiques de leur gestion concrète (Bryner, 2007). Il n'est guère possible de distinguer des divergences de point de vue fondamentales entre nos trois études de cas, alors même que nous postulons une forte différenciation en fonction du degré de mise en œuvre des réformes inspirées par les principes et outils de la NGP. Par contre, il nous est possible d'observer quelques tendances spécifiques relatives aux stratégies de modernisation empruntées par nos trois cantons. Les hauts fonctionnaires valaisans, par exemple, semblent accorder plus d'importance aux nouveaux organes et systèmes de contrôle et de controlling, tels que le nouveau système de gestion axé sur la performance budgétaire ou l'importance prise par le département des finances. Dans la mesure où les chefs de service valaisans perçoivent d'ores et déjà une pression sur les résultats, les systèmes de contrôle et de controlling sont susceptibles de contribuer à une meilleure transparence et donc à une situation relationnelle plus saine avec les autorités politiques. Les chefs de service neuchâtelois sont confrontés à une autre réalité : celle de l'urgence à laquelle ils font face dans leur recherche d'économies, notamment dans le cadre du fonctionnement de leur service. Ils considèrent ainsi que le style gouvernemental est dirigiste mais qu'en soi cette situation ne pose guère de difficultés majeures, à condition que les aspects purement financiers ne priment pas sur tout autre objectif.

Nos répondants administratifs neuchâtelois sont du reste unanimes à considérer que les efforts de modernisation ont conduit à diminuer leur liberté d'action et de décision dans la gestion de leur service, ce qui les conduit à estimer que le pilotage administratif n'est pas devenu plus efficace et efficient. Quant aux hauts fonctionnaires jurassiens, ils sont amenés à demander plus de marge de manœuvre et à exiger que les politiques définissent plus clairement les moyens et les ressources dont ils peuvent disposer pour mener à bien leurs missions. Ici également, les spécificités de la modernisation jurassienne sont mises en exergue et impactent fortement sur la perception que peuvent avoir les chefs de service des réformes en cours et des relations qu'ils entretiennent avec leur ministre de tutelle. La volonté politique jurassienne de trouver rapidement des solutions pour alléger le budget cantonal, sans détermination claire d'objectifs politiques pouvant conduire à un tel but, conduit les chefs de service à se poser la question du cadre à partir duquel ils peuvent mener leur action. Comme la modernisation pratiquée dans le canton du Jura s'effectue de façon très incrémentale, par petites touches ou initiatives, sans véritable réforme de l'appareil administratif et sans coupes ciblées dans le contenu des politiques publiques, les repères manquent aux managers publics. C'est dans ce contexte que l'on peut rendre compte de l'intérêt que portent les hauts fonctionnaires jurassiens à l'obtention d'une plus grande liberté de gestion de leur service, qu'ils associent à une relation politico-administrative plus saine. Autrement dit, il est possible d'identifier un faisceau d'indices sérieux nous donnant à penser que les perceptions des acteurs des relations politico-administratives dépendent des trajectoires de modernisation empruntées par les collectivités publiques. Nous serions donc dans une configuration de contingence stratégique (Pfeffer et Salancik, 1978 ; Child, 1972).

Dans le cadre d'une étude largement exploratoire qu'est la nôtre, nous ne sommes pas en position de valider ou d'invalider les trois hypothèses de recherche que nous posions en début de texte. Elles nous ont surtout servi à construire un fil rouge dans le cadre de notre travail et nous ont permis de construire notre questionnaire et guide d'entretien. Tout au plus est-il possible de dire que certains de nos constats nous amènent à penser que l'hypothèse 1 correspond assez bien à la situation neuchâteloise, que l'hypothèse 2 se trouve en adéquation avec le cas valaisan et que l'hypothèse 3 ne correspond pas encore à une quelconque réalité de terrain. Dans tous les cas, nous constatons que nos données ne peuvent pas accréditer la thèse d'un degré d'avancement différent de la séparation politico-administrative en fonction de l'adoption ou non des principes et outils inspirés de la NGP. Une autre explication doit donc être déployée pour expliquer cette absence de

différences constatées dans les relations politico-administratives. Celle-ci, de notre point de vue, nous est suggérée par une interprétation « institutionnaliste » du fonctionnement politico-administratif. Ainsi, si l'on en croit certains auteurs (Pollitt et Bouckaert, 2004), les systèmes politiques dits « consensuels » se prêteraient beaucoup moins bien à une claire distinction entre sphère politique et stratégique et sphère administrative et opérationnelle. Ceci parce que le succès politique d'un ministre exerçant dans un gouvernement non majoritaire et donc formé par une coalition de plusieurs partis dépend avant tout de sa capacité à créer des alliances et des réseaux d'influence. De sorte qu'il n'est pas enclin à enfiler des habits uniques de « créateur de stratégies » s'il sait, par ailleurs, qu'il est obligé d'élargir son réseau d'influence, notamment en s'associant les conseils des managers publics en espérant, au final, avoir également leur soutien. Autrement dit, dans les systèmes politiques consensuels, tels que ceux que l'on retrouve dans les cantons du Valais, du Jura et de Neuchâtel, le succès politique des ministres, de même que leur survie et réélection, dépend largement de leur capacité et leur créativité dans la constitution de réseaux larges et influents permettant d'obtenir un poids important dans les prises de décision.

Quoi qu'il en soit, le fait que l'hypothèse principale de notre travail – postulant une séparation plus aboutie dans un contexte où les principes et outils de la NGP sont plus fidèlement appliqués – n'ait pas pu être vérifiée nous indique également que de nombreux auteurs ont parfois surestimé l'importance de l'impact des réformes managériales sur le fonctionnement de l'appareil politico-administratif. Considérer les réformes comme étant la variable explicative des dynamiques actuelles des institutions politico-administratives semble une inclination intellectuelle quelque peu exagérée. Notre étude nous indique, au contraire, que les institutions sont bien plus « résistantes » qu'elles n'y paraissent face aux assauts répétés des modes managériaux.

Evidemment, cette étude comporte des limites, et les interprétations et constats livrés dans cette communication doivent être appréhendés avec prudence. Tout d'abord parce que les résultats de notre enquête se fondent sur un nombre de cas limités et probablement pas représentatifs de toutes les dynamiques à l'œuvre dans les cantons suisses, ce d'autant plus que nos cas proviennent de Suisse occidentale, c'est-à-dire de la partie francophone du pays comportant des particularités culturelles et un attachement à l'Etat également particulier. D'autre part, parce qu'une partie de nos résultats se fondent sur du « déclaratif », c'est-à-dire sur des réponses à des items

contenus dans un questionnaire. Il est toujours difficile et malaisé de donner sens à ce genre de réponses et il s'agit là de limites méthodologiques bien connues. Par contre, nous pouvons nous montrer satisfaits par la proximité des réponses obtenues par nos deux techniques de récolte de données. Dans tous les cas, notre recherche ouvre d'intéressantes perspectives de recherches ultérieures visant à questionner la nature des relations politico-administratives en période de réformes.

VI. Bibliographie

Bryner, G.C., « Public Organizations and Public Policies » in : Peters, G.B. et Pierre, J., *The Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2007, pp. 189-198.

Chanlat, J.-F., « Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics » in : Duvillier, T., Genard, J.-L. et Piraux, A. (Eds.), *La motivation au travail dans les services publics*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 51-64.

Child, J., « Organizational structure, environment and performance. The role of strategic choice », *Sociology*, 6(1), 1972, pp. 1-22.

Clarke, J. et Newman, J., *The Managerial State*, London, Sage, 1997.

Delley, J.-D. (Ed.), *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat. Pour une réforme du service public*, Lausanne, Domaine public, 1994.

De Visscher, C., « Les relations entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires », *Les politiques Sociales*, 64(1-2), 2004a, pp. 33-46.

De Visscher, C., « Autorité politique et la haute administration : une dichotomie repensée par la NGP », *Revue internationale de politique comparée*, Volume 11, n°2004/2, 2004b, pp. 205-224.

DiMaggio, P. et Powell, W., « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 42(2), 1983, pp. 147-160.

Du Gay, P., *In Praise of Bureaucracy*, London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage Publications, 2000.

Emery, Y. et Giauque, D., *Dilemmes de la GRH publique*, Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie, 2007.

Finger, M., « Néolibéralisme contre nouvelle gestion publique » in : Hufty, M. (Ed.), *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris/Genève, PUF/Les Nouveaux Cahiers de l'IUED, 1998, pp. 57-75.

Giauque, D. et Emery, Y., *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, collection le « savoir suisse », 2008.

Gruening, G., « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, 4(1), 2001, pp. 1-25.

Halligan, J., « New Public Sector Models : Reforms in Australia and New Zealand » in : Lane, J.-E. (Ed.), *Public Sector Reform : Rationale, Trends and Problems*, London, Sage, 1997, pp. 17-46.

Hansen, K.M. et Ejersbo, N., « The Relationship between Politicians and Administrators - A Logic of Disharmony », *Public Administration*, 80(4), 2002, pp. 733-750.

Hood, C., « Relations entre ministres / politiciens et fonctionnaires : l'ancien et le nouveau marchandage » in : Peters, B.G. et Savoie, D.J., *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001, pp. 129-150.

Hughes, O.E., *Public Management & Administration*, New York, Palgrave MacMillan, 2003.

Lynn, L.E., « Public Management » in : Peters, G.B. et Pierre, J. (Eds.), *The Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2007, pp. 13-23.

Monks, J., « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique? » in : Hufty, M. (Ed.), *La pensée comptable*, Genève/Paris, Les Nouveaux Cahiers de l'IUED/PUF, 1998, pp. 77-89.

OCDE, *Moderniser l'Etat. La route à suivre*. Paris, OCDE, 2005.

Pierre, J. (Ed.), *Bureaucracy in the Modern State : An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar, 1995.

Pfeffer, J. et Salancik, G.R., *The External Control of Organizations : A Ressource Dependence Perspective*, New York, Harper & Row, 1978, pp. 146-177.

Pollitt, C., *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993.

Pollitt, C. et Bouckaert, G., *Public Management Reform : a comparative analysis (2ème édition ed.)*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Richardson, J., « The Concept of Policy Style » in : Richardson, J. (Ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London, George Allen and Unwin, 1982.

Romsek, B., « Les dynamiques de l'imputabilité du secteur public en temps de réforme », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Volume 66, n°1, 2000, pp. 23-50.

Stewart, J., « The Rebuilding of Public Accountability » in : Flynn, N. (Ed.), *Reader : Change in the Civil Service*, London, Public Finance Foundations, 1994, pp. 75-79.

Van Campenhoudt, L., Chaumont, J.-M. et Franssen, A., *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*, Paris, Dunod, 2005.

Annexe 1

Tableau 2 : les items du questionnaire adressé aux chefs de service des trois cantons

Libellé introduisant les questions :	Questions :
En lien avec cette idée de séparation politico-administrative, comment jugez-vous les propositions suivantes :	1. Aujourd'hui, dans les faits, l'élaboration et le pilotage stratégique des politiques publiques est l'apanage des acteurs politiques 2. Dans un souci d'équilibre budgétaire, c'est au Conseiller d'Etat de définir les moyens et les ressources pour atteindre les grandes orientations politiques 3. Même si des réformes ont eu lieu, le Conseiller d'Etat a toujours besoin de l'expertise des chefs de service pour élaborer sa stratégie 4. L'exécution et la mise en œuvre concrète des politiques publiques est l'affaire exclusive du chef de service et de son administration 5. Avec les réformes, l'Etat cantonal est passé à un style de gouvernement plus dirigiste, dans lequel le Gouvernement transmet ses ordres à son administration qui les exécute 6. Avec l'introduction des réformes, le département des finances jouit d'un contrôle grandissant sur la gestion des autres départements 7. Actuellement, la gestion des ressources humaines de l'Etat, notamment le recrutement et la promotion des chefs de service, s'inspire du domaine privé, les capacités et performances de l'individu primant sur d'autres critères
Concernant le rôle des Conseillers d'Etat et des hauts fonctionnaires, comment jugez-vous les propositions suivantes :	8. Les conseillers d'Etat ne doivent plus intervenir dans le fonctionnement opérationnel des services. Leur rôle est désormais celui de stratégie (fixer les objectifs) 9. Les chefs de service sont plus autonomes dans la gestion de leurs tâches. Ils ont désormais un statut de manager public (atteindre les objectifs)

Concernant le cas de votre canton, évaluez les propositions suivantes :	10. La séparation politico-administrative qui découle des réformes permet aux ministres de refuser de répondre à certaines questions émanant du Parlement sous prétexte que ce sont des questions purement opérationnelles 11. Le chef de service doit accepter d'assumer une partie du blâme public en partageant avec le pouvoir politique la responsabilité des erreurs commises 12. Le nouveau système de gestion axé sur la performance budgétaire mis en place au sein de l'administration oblige les gestionnaires publics à être plus économes des deniers publics
Comment estimez-vous la pertinence des propositions suivantes :	13. En tant que haut fonctionnaire, j'ai le sentiment que le pilotage administratif est devenu plus efficace et efficient 14. En tant que haut fonctionnaire, j'ai le sentiment que les réformes m'ont apporté plus de liberté d'action et de décision dans la gestion de mon service 15. En tant que haut fonctionnaire, j'ai le sentiment que le nouveau système de contrôle budgétaire mis en place me permet d'entretenir des relations plus transparentes, claires et objectives avec mon ministre de tutelle 16. En tant que haut fonctionnaire, j'ai le sentiment qu'en étant recruté selon mes capacités et mes compétences propres, je me sens plus autonome vis-à-vis du Conseiller d'Etat en charge de mon service 17. J'ai le sentiment que la relation politico-administrative est plus saine et constructive dans le cas de figure où la séparation des rôles est manifeste entre les chefs de service et les Conseillers d'Etat

LA FONCTION CRITIQUE DE LA SOCIOLOGIE VUE PAR LUC BOLTANSKI

Une recension de Jean-Paul NASSAUX¹

Que ce soit sur le plan social, du genre ou ethnique, il y a partout des dominés et des dominants. Boltanski entend dévoiler cette domination qui n'est pas directement observable et qui échappe le plus souvent aux acteurs. Une telle entreprise marque son parcours professionnel de sociologue et constitue l'objet de son dernier livre *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*². Mais elle se heurte d'emblée à la question de la relation entre sociologie et critique sociale qui peut s'énoncer de la façon suivante: la sociologie, constituée sur le modèle des sciences, avec une orientation essentiellement descriptive, doit-elle être mise au service d'une critique de la société et, dans l'affirmative, comment doit-elle s'y prendre pour rendre compatibles description et critique ? Aussi, Boltanski entame-t-il son ouvrage en cherchant, à partir du concept de domination sociale, à clarifier la relation entre sociologie et critique. La sociologie, en tant qu'activité empirique, peut décrire différentes dimensions de la vie sociale et différentes formes de pouvoir sans viser nécessairement à les intégrer dans une totalité cohérente et même en cherchant, au contraire, à mettre en évidence la spécificité de chacune d'entre elles. Les théories de la domination dévoilent, quant à elles, les relations entre ces différentes dimensions afin de dégager la façon dont elles font système. Alors que la sociologie se donne pour objet des sociétés, les théories de la domination, en prenant appui sur les descriptions sociologiques, construisent un autre genre d'objet que Boltanski désigne comme des ordres sociaux. Elles sont de ce fait d'ordre métacritique, le terme de métacritique étant défini comme les constructions théoriques visant à dévoiler, dans leurs dimensions les plus générales, l'oppression, l'exploitation ou la domination, quelles que soient les modalités sous lesquelles elles se réalisent. Il convient de noter que, par rapport aux descriptions sociologiques qui se veulent conformes à la vulgate de la neutralité, les théories de la domination contiennent, par nature, des jugements critiques sur l'ordre social que l'analyste assume en son nom propre, abandonnant ainsi la prétention à la neutralité.

¹ J.-P. NASSAUX, historien et politologue, auteur de plusieurs études sur la vie politique bruxelloise.

² *Nrf essais*, Gallimard, 2009.

Boltanski salue l'apport de la sociologie critique de la domination de Pierre Bourdieu dans laquelle il voit l'entreprise la plus audacieuse jamais menée pour tenter de faire tenir dans une même construction théorique à la fois des exigences très contraignantes encadrant la pratique sociologique et des positions radicalement critiques. Néanmoins, il émet certaines objections à l'égard de la sociologie critique, objections qui expliquent les distances qu'il a prises avec celle-ci et qui l'ont amené à explorer une autre voie, celle d'une sociologie pragmatique de la critique. En effet, Boltanski considère que dans la sociologie critique, une asymétrie est creusée entre des acteurs dont on sous-estime ou ignore les capacités critiques et un sociologue capable de leur dévoiler la vérité de leur condition sociale. Or, cette asymétrie a semblé ne pas être confirmée par le travail de terrain et comporter le risque d'être récupérée – comme l'avait souligné Jacques Rancière en faveur d'un nouveau genre d'idéalisme platonicien – le sociologue omniscient se substituant au sage philosophe dans l'ambition de guider la société (Rancière, 1983). La sociologie pragmatique de la critique fut créée dans les années 1980 en réaction à cette asymétrie. Elle ne mettait pas en cause les aspects critiques dans le paradigme de la sociologie critique, mais plutôt sa dimension descriptive, c'est-à-dire, proprement sociologique. La stratégie mise en oeuvre fut de retourner aux choses mêmes, d'observer, de décrire et d'interpréter des situations dans lesquelles les personnes se livrent à la critique, à savoir, les disputes. Envisagé de ce point de vue, le monde social n'apparaît pas comme le lieu d'une domination subie passivement et inconsciemment, mais bien comme un espace traversé par une multitude de disputes, de critiques, de désaccords et de tentatives pour réinstaurer localement des accords toujours fragiles. Un travail théorique destiné à modéliser l'activité des acteurs et les compétences mises en oeuvre dans le cours des disputes a accompagné une série de recherches de terrain.

Depuis une sociologie pragmatique de la critique, la position métacritique consistera donc à tirer parti du point de vue des acteurs, ce qui lui fera prendre appui sur leur sens moral et plus particulièrement sur leur sens ordinaire de la justice, pour rendre manifeste le décalage entre le monde social tel qu'il est et ce qu'il devrait être afin de satisfaire aux attentes morales des personnes. Une telle approche permet au sociologue de jeter sur le monde un regard normatif, sans que ce dernier ne soit orienté par ses *a priori* personnels ni par l'adoption d'une morale substantielle. Elle rencontre cependant un obstacle dans le sens de la réalité des acteurs sociaux. En effet, évaluant le caractère juste ou injuste de leur condition en rapprochant leur vie de celle de gens qui leur sont proches ou de celle de leurs parents, les personnes ordinaires mettent rarement en question le cadre général dans

lequel s'inscrivent les situations qui suscitent de leur part indignations et protestations. Boltanski remarque néanmoins que cette autorestriction réaliste des protestations ne se situe pas toujours au même niveau. Elle varie selon le degré auquel la réalité sociale parvient à faire croire à sa robustesse et à faire intérioriser par les acteurs leur impuissance à changer les formats d'épreuve. Cette robustesse est fonction de la capacité des instruments de totalisation et de représentation de ce qui est à recouvrir complètement le champ événementiel actuel et à donner des descriptions de ce qui arrive et pourrait advenir sous la forme d'un réseau de causalités reliant des entités et des forces. Mais l'ampleur du questionnement par rapport à la réalité sociale dépend aussi de la possibilité d'accès plus ou moins grande des acteurs à des dispositifs pratiques et à des outils cognitifs leur permettant de rompre leur isolement en rapprochant les situations. L'autorestriction réaliste des protestations sera donc maximale dans les situations sociales atomisées où chacun ne peut compter que sur ses propres forces, mais elle diminuera dans les périodes où l'action collective semble possible et particulièrement dans les situations exceptionnelles (révolutionnaire ou insurrectionnelle). La montée en généralité apparaît dès lors comme une condition nécessaire de réussite des protestations publiques. Poser la question de la domination revient donc, pour Boltanski, à s'interroger sur les conditions qui favorisent la fragmentation de ceux qui se trouvent dominés. Et l'un des objectifs premiers du travail d'émancipation que se propose la critique doit être de faire passer les dominés d'un état de fragmentation à un état collectif. Si, comme le montre le cas des Lumières, il convient, dans une étape initiale de détacher les acteurs de leurs anciennes appartenances collectives, en les déterminant comme individus autonomes, il faudra ensuite s'interroger sur la manière de préserver – voire de renforcer – l'autonomie, en composant avec la formation de collectifs d'un genre nouveau.

Boltanski met en évidence l'incertitude relative à *ce qui est* et à *ce qui vaut* qui imprègne la vie sociale. Latente dans les situations où, selon toute apparence, l'ordre règne, cette incertitude se manifeste vigoureusement dans les moments de dispute, quand les acteurs se délient des engagements pratiques qui maintenaient un cours d'action plus ou moins commun, coordonné autour de repères. La question de la relation entre ce qui se tient et ce qui se trouve frappé d'incertitude doit être abordée à partir des concepts de *réalité* et de *monde*. La réalité tend à se confondre à ce qui paraît se tenir en quelque sorte par sa seule force, c'est-à-dire, avec l'ordre. Elle se détache sur un fond appelé monde que Boltanski, reprenant la formule de Wittgenstein, définit comme « tout ce qui arrive ». Pour nous permettre de mieux saisir cette distinction entre la réalité et le monde, il établit une

analogie avec la façon dont Franck Knight (Knight, 1985) aborde les notions de risque et d'incertitude. Du fait qu'il est probabilisable, le risque constitue un des instruments de construction de la réalité inventés au dix-huitième siècle, solidaire, comme l'a montré Michel Foucault (Foucault, 2004), du mode de gouvernance libéral qui se met alors en place. Mais tout événement n'est pas maîtrisable dans la logique du risque, si bien qu'il demeure une part inconnue d'incertitude que Knight appelle incertitude « radicale ». Si l'on peut faire le projet de connaître et représenter la réalité, le dessein de décrire le monde, dans ce qui serait sa totalité, n'est à la portée de personne. Boltanski fait remarquer que la question de ce qui est ne peut pas faire l'objet d'une réponse individuelle. Particulièrement, quand la dispute devient explicite et s'étend, et qu'il importe de mettre un terme à des désaccords qui menacent de basculer dans la violence, l'expression d'un point de vue est insuffisante. Recourant à l'analyse développée par Olivier Cayla dans le domaine juridique, Boltanski souligne la nécessité d'instaurer « l'artifice d'un tiers » auquel est accordé « par convention », la prérogative « d'avoir le dernier mot », c'est-à-dire, le monopole de l'interprétation juste. Ce tiers se présente habituellement sous les apparences d'un personnage mais l'on n'attend guère de lui qu'il exprime sa position personnelle. Il doit devenir « un être sans corps » (Cayla, 1993). Cet « être sans corps » est évidemment l'institution. Il appartient donc aux institutions de dire et de confirmer ce qui importe, de fixer la référence. Cette opération implique l'établissement de types qui doivent être fixés et mémorisés d'une manière ou d'une autre (mémoires des anciens, codes juridiques écrits, rituels, ...) et souvent stockés dans des définitions. Les institutions ne doivent pas être confondues avec deux autres types d'activités qui désignent les moyens dont les institutions doivent être dotées pour pouvoir agir concrètement : d'une part, les administrations, qui assurent des fonctions de police, d'autre part, les organisations, chargées de fonctions de coordination.

La dénonciation du pouvoir des institutions en y voyant, comme le fait Pierre Bourdieu, la manifestation d'une violence symbolique, présuppose la nécessité de la critique. Si les institutions sont nécessaires, elles sont aussi fragiles. Cette fragilité tient en premier lieu à leur fondement. Mais Boltanski s'attarde davantage à un autre facteur de cette fragilité qui est celui de leur incarnation dans des porte-parole. Il relève que si seul un être sans corps peut échapper à la contrainte du point de vue, cet être ne peut s'exprimer que par l'intermédiaire de porte-parole qui sont eux-mêmes des êtres de chair et d'os, comme le sont, par exemple, des magistrats ou des professeurs. Pour mettre l'accent sur le fait que ces porte-parole s'expriment au nom d'une institution, ils se voient souvent dotés de marques

symboliques – uniformes, tournures rhétoriques imposées ... Il n'en reste pas moins qu'aucun signe symbolique ne peut garantir qu'ils ne se trompent pas et qu'ils incarnent bien l'institution et non eux-mêmes. On fait donc confiance à l'institution tout en sachant qu'elles ne sont que des fictions, que seuls sont réels les hommes qui les incarnent. Boltanski pointe ainsi une tension qui est inscrite dans la vie sociale commune – croyance dans l'institution et critique de l'institution – qu'il nomme la *contradiction herméneutique*. Celle-ci pourrait être interprétée comme s'il s'agissait d'une conséquence fatale de tout ordre politique, nécessairement tiraillé entre le caractère nécessaire des institutions et la possibilité inévitable de la critique. Elle se manifeste sous des formes spécifiques et s'articule à des modes de gouvernement qui sont inégalement agressifs si on les considère sous le rapport des effets de domination qu'ils permettent. Boltanski désigne ainsi par le terme de « régime politique » les arrangements qui, constitutifs de différentes sociétés historiques, s'établissent autour de la contradiction herméneutique, à la fois pour l'incarner sous différentes formes et pour la dissimuler. Si l'on est tenté de caractériser la modernité par l'accroissement progressif de la place laissée à la critique, le développement de l'intensité et de la visibilité de celle-ci s'est accompagné d'une limitation considérable de son champ d'application. En effet, la tâche de statuer sur ce qui est et de le confirmer continuellement avait fait l'objet, selon les termes de Bruno Latour, d'un « grand partage » qui l'a distribuée entre les institutions scientifiques et politiques selon qu'étaient envisagés des faits relevant de la nature ou de la vie sociale des collectifs (Latour, 1991). Or, le pouvoir accordé à la science s'est continuellement étendu, intégrant des faits attribués à la science et arrachés à la politique. La science a mis son point d'honneur à faire de la critique son principal instrument de connaissance. Mais, de ce fait, la critique se voyait soustraite au plus grand nombre pour être déposée dans les seules mains des scientifiques. Dans un tel contexte, l'arrivée des sciences sociales et, au premier chef, l'économie, a eu pour conséquence de modifier considérablement le compromis instauré entre la science et la politique en réduisant encore le champ de cette dernière. Pour Boltanski, on peut voir un véritable changement de régime et un nouveau mode de domination dans ce glissement d'une définition de la politique fondée sur un compromis entre, d'un côté, des représentants du peuple investis du rôle de porte-parole et, de l'autre, des experts se réclamant de l'autorité de la science vers une définition de la politique presque entièrement subordonnée au pouvoir d'expertise.

Il faut distinguer différents types de domination. On peut identifier des effets de domination simple dans deux types de situation : d'abord, quand les

personnes sont partiellement ou complètement privées des libertés élémentaires et quand de profondes asymétries sont maintenues ou créées en mettant en oeuvre une violence directe, bien que non exclusivement physique; ensuite, dans des cas de figure moins extrêmes où le maintien d'une orthodoxie est obtenue par les moyens d'une violence visant à étouffer la critique. Dans un mode de domination simple, les instances de confirmation sont obsessionnellement orientées vers le maintien d'une réalité toute faite, refusant tout changement. Cela va évidemment de pair avec l'écrasement de la critique. Mais il existe également des effets de domination complexe mieux ajustés aux sociétés capitalistes contemporaines qui se définissent par le fait de rejeter l'idée même de domination et évitent autant que faire se peut de recourir à la répression – du moins de façon visible. Cette forme de domination reconnaît la validité de la critique mais, en incorporant celle-ci, lui offre moins de prise qu'un régime répressif. Le changement n'est pas entravé pour maintenir coûte que coûte une orthodoxie mais, au contraire, valorisé et orienté. Boltanski revient à un article qu'il a écrit il y a une trentaine d'années avec Pierre Bourdieu (Bourdieu et Boltanski, 1976) présentant une analyse de la littérature produite par les élites politiques et économiques alors au pouvoir. Le coeur de l'argumentation développé dans ces écrits était qu'il fallait vouloir le changement parce qu'il était inévitable. Boltanski relève que ce rapprochement de la *volonté* et de la *nécessité* – que l'on a souvent associé aux régimes totalitaires se réclamant d'une philosophie déterministe de l'histoire – constitue un lieu commun des modes de gouvernance du capitalisme avancé. Le même type de rhétorique s'est retrouvé dans une analyse que Boltanski a réalisée vingt ans plus tard avec Eve Chiapello (Boltanski et Chiapello, 1999). Dans un régime de domination complexe (ou gestionnaire), la volonté dont les porte-parole des institutions se font l'expression se présente comme n'étant rien d'autre que la volonté du monde lui-même dans la représentation nécessairement modifiée qu'offrent les experts. La critique se trouve absorbée dans les dispositifs de domination où elle est réinterprétée dans les formes qui lui ont été données dans les instances scientifiques et techniques qui servent de répondant aux institutions. Elle entre alors dans des querelles entre expertise et contre-expertise où cette dernière est nécessairement dominée. Cette façon de maîtriser la critique en l'incorporant est renforcée par le fait que la domination par le changement se réclame elle-même de la critique dont elle prive ceux qui voudraient s'opposer à elle, mais d'une critique interne, à l'image des disputes scientifiques. Or, souligne Boltanski, ce qui caractérise ces « disputes d'experts », c'est précisément qu'on s'y accorde sur l'essentiel et ne s'y oppose que sur des points à la marge. Dès lors, un mode

de domination de ce genre se prête mieux que tout autre au travail de dissimulation de la contradiction herméneutique.

Cependant, une tension demeure dans les « démocraties-capitalistes » où règne ce type de domination. Elle tient au fait que ces sociétés ne peuvent complètement liquider les formes héritées du passé – qu’elles soient d’inspiration libérale ou, comme c’est le cas en France, marquées par l’interprétation jacobine du rousseauisme – qui soutiennent l’Etat-nation. En effet, le mode de domination décrit ci-dessus s’est forgé dans le laboratoire du management – ce qui, observe Boltanski, rend compte du lien étroit qu’il entretient avec le développement du capitalisme. Mis d’abord en oeuvre dans le gouvernement de l’entreprise, il a ensuite été implanté dans l’Etat. Celui-ci a dès lors été considéré au même titre que l’entreprise, comme une organisation visant à gérer un ensemble de ressources de façon à en extraire un profit, sous contrainte de concurrence avec d’autres organisations du même genre. Mais un tel renversement de tendance pose la question de l’articulation entre ces deux instruments possibles de domination que sont l’Etat et l’entreprise, qui doivent faire face à des contraintes différentes. Ainsi, l’entreprise réclame à juste titre, dans la logique capitaliste qui est la sienne, la liberté de contrôler les principaux paramètres dont dépend la détermination du profit, notamment ses flux d’entrée et de sortie, en marchandises mais aussi en travailleurs. Elle constitue une forme d’organisation qui doit pouvoir s’affranchir des contraintes territoriales et de durée. A l’inverse, l’Etat ne peut se soustraire à de telles contraintes. Il lui revient d’assurer la sécurité d’une population distribuée sur un territoire, ce qui l’a amené, sous la pression des luttes sociales, à multiplier les formes de prise en charge de cette population de citoyens, mais aussi à accroître le niveau de contrôle et de contrainte étatiques à son égard.

Les réseaux délocalisés et les dispositifs complexes sur lesquels prend appui un mode de domination gestionnaire peuvent donner l’image d’un pouvoir qui serait devenu systémique au sens où il n’appartiendrait plus à personne, dont le contrôle échapperait partiellement à chacun des acteurs pris isolément. Boltanski s’interroge donc sur l’existence d’une classe dominante dans un tel contexte. Constatant que le critère de la propriété des moyens de production tout autant que celui des affinités et de la culture classique commune, avancé par Pierre Bourdieu, ne sont plus utilisables, il observe cependant que les nouvelles élites opérant aux quatre coins de l’univers partagent une culture internationale qui s’enracine dans l’économie et surtout dans les disciplines du management. Pour ces responsables, si les règles sont nécessaires et doivent officiellement s’appliquer à tous, il leur appartient de

pouvoir les détourner, les contourner et les changer au nom de l'efficacité. Une telle latitude ne peut cependant pas être rendue publique ni donnée en partage à ceux qui ne sont pas responsables, parce que tout le monde se sentirait alors autorisé à tourner les règles et cela conduirait à l'anarchie. Dès lors, note Boltanski, appartenir à la classe dirigeante, c'est d'abord être convaincu que l'on peut transgresser la lettre de la règle, sans en trahir l'esprit.

Boltanski indique que la différence entre réalité et monde est sous-jacente à « *l'entreprise grandiose menée par Cornélius Castoriadis* ». Même si elles sont posées de façon différente, il n'est pas inutile de mettre en rapport les deux approches. Retournant à ce qui est pour lui le point de départ de notre questionnement politique, à savoir la Grèce antique, Castoriadis met en relief l'opposition qui y fut établie entre chaos et cosmos. Il rappelle la vision grecque du désordre initial le plus total avant que l'ordre – le cosmos – ne fut créé. Mais, précise Castoriadis, « *aux racines de l'univers, au-delà du paysage familier, le chaos règne toujours souverain* ». Pour lui, cette dualité conditionne la création de la philosophie et de la politique. En effet, si l'univers était totalement ordonné, il n'y aurait pas la moindre philosophie, mais seulement un système de savoir unique et définitif. Et si le monde était pur chaos, il n'y aurait aucune possibilité de penser. D'autre part, un univers humain parfaitement ordonné, soit de l'extérieur, soit par son activité spontanée (par exemple, « la main invisible ») ne laisserait aucune place à la pensée politique ni aucun champ ouvert à l'action politique. Et si les êtres humains ne pouvaient créer quelque ordre pour eux-mêmes en posant des lois, il n'y aurait aucune possibilité d'action politique, instituant. Castoriadis met en cause ce qu'il appelle l'ontologie unitaire, à savoir, le postulat opératoire qui a « *empoisonné* » la philosophie politique depuis Platon jusqu'au libéralisme moderne et au marxisme, selon lequel il y aurait un ordre total et « rationnel » du monde et, de ce fait, un ordre des affaires humaines lié à cet ordre du monde. Or, remarque-t-il, si une connaissance sûre et totale du domaine humain (*epistèmè*) était possible, la politique prendrait immédiatement fin et la démocratie serait tout à la fois impossible et absurde, car elle suppose que tous les citoyens ont la possibilité d'atteindre une *doxa* correcte mais aussi que personne ne possède une *epistèmè* des choses politiques (Castoriadis, 1986).

Un tel éclairage recoupe les considérations de Boltanski sur la domination complexe qui réduit le champ d'action de la politique en subordonnant celle-ci au pouvoir d'expertise. Cette évolution est inquiétante et va au-delà d'un changement de régime ou de mode de domination. Comme l'avait pressenti

Castoriadis, c'est un véritable retour à l'hétéronomie qui s'est enclenché et la capacité à remettre en cause l'ordre institué qui se trouve menacée. Une nouvelle clôture, parée des atours de la science, est aujourd'hui érigée pour enfermer la critique. Castoriadis ne se résignait cependant pas au désespoir. Il décelait en effet « *des signes de résistance, des gens qui luttent ici et là, (...) des livres importants qui paraissent* ». Il repérait « *dans le courrier adressé au Monde, par exemple, (...) des lettres exprimant des points de vue tout à fait sains et critiques* ». Sans se prononcer sur le fait de savoir si tout cela suffirait pour inverser la situation, il invitait « *ceux qui ont conscience de la gravité de ces questions* » à « *faire tout ce qui est en leur pouvoir – qu'il s'agisse de la parole, de l'écrit ou simplement de leur attitude à l'endroit qu'ils occupent – pour que les gens se réveillent de leur léthargie contemporaine et commencent à agir dans le sens de la liberté* » (Castoriadis, 1996). Visiblement Boltanski agit en ce sens et on ne peut que l'approuver quand il assigne à la sociologie la tâche de renforcer le pouvoir de la critique.

Bibliographie

Boltanski, L., *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009.

Boltanski, L. et Chiapello, E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

Bourdieu, P. et Boltanski, L., « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.2, n°2, 1976.

Castoriadis, C., *Les carrefours du labyrinthe, II. Domaines de l'homme*, Paris, seuil, 1986.

Castoriadis, C., *Les carrefours du labyrinthe, IV. La montée de l'insignifiance*, Paris, Seuil, 1996.

Cayla, O., « Les deux figures du juge », *Le Débat*, n°74, mars- avril 1993.

Foucault, M., *Sécurité, territoire, population. Cours du Collège de France (1977-1978)*, Paris, Hautes Etudes/Gallimard/Seuil, 2004.

Knight, F., *Risk, Uncertainty and Profit*, Chicago, University of Chicago Press, 1985 (1921).

Latour, B., *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991.

Rancière, J., *Le Philosophe et ses pauvres*, Paris, Flammarion, 2007 (1983).

RECOMMANDATIONS AUX AUTEURS

Les propositions de textes destinées à être publiées dans la revue *Pyramides* doivent impérativement être envoyées par fichier électronique (au format Word) à l'adresse suivante : cerap@ulb.ac.be.

Ils seront soumis à un **Comité de lecture**. Ce dernier tiendra compte d'éléments tels que : l'intérêt et l'originalité de la proposition, la clarté du cadre conceptuel et la prise en compte de la littérature pertinente en regard du sujet abordé, la démarche méthodologique (dans le cas, en particulier, d'une analyse de données de terrain), la qualité de l'analyse ou de l'argumentation (dans le cas, en particulier, d'une contribution à caractère plus théorique). La qualité de l'écriture et le style de l'auteur seront également pris en considération dans l'évaluation du projet de contribution. Il est également demandé aux contributeurs de relire attentivement leur texte avant envoi (orthographe, coquilles typographiques, ...). Dans la mesure où *Pyramides* s'adresse à des lecteurs appartenant aussi bien au monde académique qu'à un public de praticiens, il est recommandé aux auteurs d'user d'un style d'écriture aussi accessible que possible.

Les auteurs des propositions sont invités à respecter les règles énoncées ci-dessous.

(1) Les textes soumis ne doivent pas excéder **45.000 signes** (espaces compris – hors bibliographie et notes) ;

(2) La numérotation des pages ne doit pas être prévue. Elle se fera automatiquement lors de la composition finale (ne rien prévoir dans les zones en-tête et pied de page) ;

(3) Les notes sont à insérer au bas des pages correspondantes, en utilisant obligatoirement la numérotation en continu, avec départ au chiffre 1 ;

(4) Les intertitres peuvent être numérotés de la façon suivante : I.1. I.1.1 1.1.2, etc., toujours suivi d'un point.

(5) **Page de titre** : la première page du texte soumis indique le titre de l'article, le (les) prénom(s) complet(s) et le (les) nom(s) de l'auteur (des auteurs) suivis d'un renvoi à une note de bas de page précisant la (les) fonctions de l'auteur (des auteurs) ainsi que les coordonnées électroniques du ou des auteurs.

(6) **Page de titre** : elle comportera également un **résumé** d'une quinzaine de lignes maximum.

(7) **Bibliographie – références bibliographiques**

Dans le texte, les références sont appelées entre parenthèses et sans prénom : (Crozier, 1963), (Crozier, 1963 ; Rocard, 1987). A partir de trois auteurs : (Paquette et al. 1998). La liste des références est non numérotée et organisée par ordre alphabétique en fin d'article par noms d'auteurs et par ordre chronologique pour un même auteur.

Toutes les références comprises dans la bibliographie doivent correspondre à des références citées dans le texte (et inversement). Elles doivent être complètes. Pour les articles de revues il y a lieu d'indiquer, le volume, le numéro ainsi que les pages (pp. XX-XX).

Elles seront présentées selon les modèles illustrés ci-dessous :

- **Ouvrage** :
Rocard, M., *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, pp. 247-248.
- **Article de revue (indiquer tous les auteurs)** :
Ifrah, B., « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de Sciences administratives*, Volume 5, n°2, 1994, pp. 672-685.
- **Chapitre d'ouvrage collectif avec coordinateur** :
Pradel, M., « La sociologie de l'administration en Suisse » in : Savary, P. (Ed.), *La sociologie de l'administration en Europe*, Lausanne, Editions du Miroir, 1999, pp. 675-698.
- **Ouvrage collectif avec coordinateur** :
Laurillon, M. (Ed.), *La crise de l'emploi*, Paris, PUF, 2000.

Toute information complémentaire peut être obtenue auprès de Mme Florence Daury, Secrétaire de rédaction (Tél : +32 (0)2 650 42 79 - Fax : +32 (0)2 650 49 56)

PYRAMIDES - Titres parus

- N° 1 : Vers une évaluation des politiques publiques**
- N° 2 : Management et état de droit**
- N° 3 : La politisation de l'administration**
- N° 4 : La motivation au travail dans les services publics**
- N° 5 : La maîtrise de la qualité dans le secteur public**
- N° 6 : Acteurs associatifs et politiques publiques**
- N° 7 : Relations de service et secteur public**
- N° 8 : Des services publics désorientés**
- N° 9 : Les services publics et l'espace mondialisé**
- N° 10 : Le changement dans tout son état**
- N° 11 : Les réformes de la Justice
« Thémis : problème ou solution ? »**
- N° 12 : Les réformes de la Justice
Les mesures de la charge de travail**
- N° 13 : Egalité et laïcité dans les services publics**
- N° 14 : Les systèmes en réforme : les universités**
- N° 15 : La gouvernabilité du risque – Varia**
- N° 16 : La régulation éthique dans les services publics
Volumes I et II (Cas pratiques)**
- N° 17 : Les réformes de l'administration vues d'en bas
Volume I**
- N° 18 : Les réformes de l'administration vues d'en bas
Volume II**

COMMUNIQUÉ

TITRES DE PYRAMIDES A PARAÎTRE

N°20 : COPERNIC, DIX ANS APRES

*N°21 : L'ARMÉE : REFORMES,
MULTICULTURALITÉ*

*N°22 : LES DIFFÉRENCES STATUTAIRES DANS LA
FONCTION PUBLIQUE*

**LE CERAP ORGANISE LE 27 OCTOBRE 2010 UNE
JOURNÉE D'ÉTUDE SUR LE THÈME :**

**« L'ADMINISTRATION AUX PRISES AVEC
L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE.
CONSTRUCTION DU SENS DE L'ACTION OU OUTIL
MANAGERIAL ? »**

Adressez vos articles, propositions d'articles ou commentaires à :
« Pyramides », CERAP-ULB
Avenue F.D. Roosevelt 50 - CP 135
1050 Bruxelles.
cerap@ulb.ac.be.