INFORMATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

RAADSCHELDERS (Jos C. N.), TOONEN (Theo A. J), VAN DER MEER (Frits M.) eds., ***The Civil Service in the 21st Century : Comparative Perspectives,*** Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, 319 pages.

Dans la lignée d'un projet initié en 1990 par Hans Bekke, James Perry et Theo Toonen, cet ouvrage est le dernier volume d'une série ambitieuse de publications collectives sur le fonctionnement et les transformations récentes des fonctions publiques dans le monde. À partir d'un cadre conceptuel et théorique défini dans un premier volume publié en 1996[1] un certain nombre de « systèmes de fonction publique » ont été examinés, donnant lieu à la publication d'études comparatives consacrées successivement à l'Europe centrale et orientale[2], à l'Europe occidentale[3], à l'Asie[4] et aux pays anglo-américains[5]. *The Civil Service in the 21st Century* se propose de renouveler ces premiers travaux par l'analyse des changements les plus récents et des défis nouveaux qui se posent aux systèmes de fonction publique depuis le début des années 2000. Évitant un écueil fréquemment observé s'agissant d'ouvrages collectifs à visée comparative, ce livre ne se résume pas à une recollection de chapitres monographiques limités à des descriptions plus ou moins fines des réformes récentes dans différents pays. Après une rapide mise à jour des analyses précédentes et l'adjonction d'un chapitre sur les fonctions publiques d'Afrique, le cœur de l'ouvrage consiste essentiellement en une réflexion prospective sur les multiples points de vue possibles pour l'étude des fonctions publiques dans un contexte où leur position centrale et leur rôle traditionnel est remis en cause par les transformations de la gouvernance et l'émergence d'un État régulateur. Davantage que le résultat des enquêtes menées par les différents contributeurs, le lecteur trouvera ici un aperçu des recherches en cours et quelques pistes de recherche non encore explorées.

La première partie de l'ouvrage vient corroborer, sur le domaine plus précis des fonctions publiques, les nombreuses analyses qui expliquent les mécanismes de divergence entre différents types de systèmes administratifs par la plus ou moins grande robustesse des arrangements institutionnels qui les constituent. Les systèmes de fonction publique, définis selon l'approche néo-institutionnaliste comme des « institutions (c'est-à-dire des ensembles complexes de règles) qui mobilisent des ressources humaines au service de l'État » (p. 5), façonnent les réformes qui leurs sont appliquées en fonctions de caractéristiques qui leurs sont propres et qui diffèrent selon les pays. Ainsi, John Halligan montre que les fonctions publiques des pays anglo-américains possèdent des caractéristiques institutionnelles qui permettent des mécanismes de « diffusion facile » des idées du *New Public Management*.

1. Bekke (Hans A.G.M), Perry (James) et Toonen (Theo), *Civil Service Systems in Comparative Perspective,* Bloomington, Indiana University Press, 1996.

2. Verheijen (Tony) (with Alexander Kotchegura) eds, *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe,* Cheltenham, Edward Elgar, 1999.

3. Bekke (Hans A.G.M.) et Van der Meer (Fritz) eds, *Civil Service Systems in Western Europe,* Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

4. Burns (John P.), Bowornwathana (Bidhya) eds, *Civil Service Systems in Asia,* Cheltenham, Edward Elgar, 2001.

5. Halligan (John) ed., *Civil Service Systems in Anglo-American Countries,* Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

Confrontés aux mêmes problèmes de restriction budgétaire, de resserrement du périmètre de l'État et de critique accrue de la rigidité bureaucratique, les pays d'Europe continentale doivent au contraire faire avec les nombreuses résistances institutionnelles, et notamment corporatistes, qui limitent le champ des possibles en matière de réformes administratives. Frits M. Van der Meer, Trui Steen et Anchrit Wille soulignent le caractère ambigu de la « managérialisation » ambiante dans ces pays : lorsqu'elles ne restent pas simplement lettres mortes, les réformes produisent des effets souvent difficiles à évaluer. La question de la politisation des fonctionnaires est, par exemple, à manier avec précaution : celle-ci prend une signification différente et recouvre des pratiques contrastées selon qu'on considère la politisation « par le bas », qui désigne un accroissement de l'activité politique des fonctionnaires, de la simple prise en compte du contexte politique à l'allégeance partisane – ou la politisation « par le haut », qui implique un plus fort degré de contrôle des gouvernants sur les fonctionnaires. Dans les pays d'Europe centrale et orientale qui réalisent depuis l'effondrement du bloc communiste leur transition vers la démocratie, la construction des bureaucraties donne à voir le conflit entre les deux modèles précités. Tony Verheijen et Aleksandra Rabrenovic montrent, par exemple, que dans des systèmes où l'on craint beaucoup la politisation, voire la corruption au sommet, le modèle « continental », qui repose sur les notions de sécurité et de légalité est souvent préféré, au moins dans un premier temps, au modèle anglo-saxon fondé sur les notions de flexibilité, de performance et de management. Bien que ces premiers chapitres constituent une source d'idées, de réflexions et de conceptualisations stimulantes, on peut regretter que le format des chapitres ne permette pas aux auteurs de développer plus en détail leurs analyses en exposant les matériaux empiriques qui en sont le fondement. Cette relative superficialité empirique s'explique cependant à l'aune des objectifs de l'ouvrage, qui dépassent la simple mise à jour des données déjà collectées sur les fonctions publiques pour privilégier des pistes d'analyse et d'interprétation.

Les contributions des deuxième et troisième parties, qui se concentrent sur des questionnements d'ordre théorique et méthodologiques, représentent le principal apport de l'ouvrage. Fil conducteur implicite, la question de l'impact de la « gouvernance multi-niveaux » constitue, concernant les systèmes de fonction publique, une perspective originale particulièrement riche. L'analyse néo-institutionnaliste des systèmes de fonction publique ne peut en effet ignorer qu'en changeant la structure et la substance des « règles du jeu », la gouvernance multi-niveau, définie comme l'entremêlement des mécanismes et acteurs de la décision publique et de la délivrance des services aux différents niveaux – local, régional, national – de gouvernement et de la société (p. 4), crée un nouvel environnement institutionnel et transforme potentiellement les règles de la fonction publique. À rebours de la plupart des études précédentes, centrées sur le gouvernement et considérant les fonctions publiques comme des organisations différenciées, positionnées au niveau national, et alimentées par des marchés du travail internes fermés, Jos Raasdschelders, Theo Toonen et Frits Van der Meer replacent les systèmes de fonction publique au cœur de l'environnement politique, administratif et social dans lequel ils sont plongés et dont leur évolution ne saurait être détachée.

Cet autre regard pose en premier lieu la question des outils du sociologue pour penser les transformations des systèmes de fonction publique. Faut-il se défaire des catégories wébériennes d'analyse de la bureaucratie ? Caspar van den Berg et Theo Toonen montrent que les instruments conceptuels de Max Weber sont encore à certains égards pertinents pour étudier des fonctions publiques réformées, dans la mesure où les innovations portées par les réformes s'ajoutent aux structures institutionnelles wébériennes bien plus qu'elles ne les remplacent. Prolongeant ce propos, Philippe Bezes et Martin Lodge soulignent qu'au-delà des « moments critiques » qui ouvrent l'opportunité d'une réforme, certaines transformations profondes peuvent avoir lieu plus progressivement. Illustration des récents travaux de Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, les auteurs

mettent en avant l'existence dans les systèmes de fonction publique, de « changements graduels » par des mécanismes de déplacement (*displacement*), superposition (*layering*), conversion ou dérive (*drift*) institutionnelle[6]. Cinq dimensions constitutives des systèmes de fonction publique sont dégagées, qui forment des arrangements institutionnels plus ou moins robustes et dessinent les trajectoires singulières des différents pays.

L'émergence de la gouvernance multi-niveaux invite également à renouveler les objets de la recherche sur les fonctions publiques. Parmi les transformations notables, deux chapitres attirent l'attention sur la montée en puissance d'échelons de gouvernement jusqu'alors trop peu étudiés par la littérature sur les fonctions publiques. Selon Sabine Kuhlmann et Jörg Bogumil, les fonctions publiques au niveau territorial ont une importance croissante dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, bien que cette montée en puissante se produise à un rythme et selon des modalités différentes selon les pays. Au sein des administrations centrales elles-mêmes, de nouveaux groupes d'acteurs jouent aujourd'hui un rôle plus important qu'auparavant : Edward Page montre par exemple que les fonctionnaires de niveau intermédiaire exercent un pouvoir de conception des politiques publiques plus important qu'on ne le reconnaît généralement. Ce sont eux notamment qui sont le plus souvent les plumes des rapports et autres « livres blancs », même lorsque ceux-ci sont délivrés sous la responsabilité et le nom d'un grand commis d'État ou d'une personnalité reconnue des sommets.

Per Laegreid et Lois Recascino Wise suggèrent d'étudier les fonctions publiques en partant des transformations de leurs marchés du travail. Observant que les mécanismes spécifiques de recrutement, de promotion et de carrière des fonctionnaires sont remis en cause au profit d'une gestion des ressources humaines davantage calquée sur le secteur privé, les auteurs tentent d'expliquer les raisons de l'ouverture plus ou moins rapide des marchés du travail internes relativement fermés qui caractérisent traditionnellement les fonctions publiques. En définitive, c'est la question de la particularité de la fonction publique qui est en cause, sa capacité à conserver la confiance des citoyens et assurer un minimum de cohésion sociale. Dans un monde où le rôle de l'État se transforme, notamment sous l'effet de la multiplication et la diversification des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, la position traditionnellement centrale des fonctionnaires semble s'éroder. Robert Christensen et Charles Wise observent par exemple que la judiciarisation de la société conduit de plus en plus les juges et les institutions juridiques à prendre le contrôle de certaines politiques publiques, aux dépens des fonctionnaires qui en sont politiquement responsables. Néanmoins, comme le soulignent Guy Peters et Jon Pierre, si les transformations de la gouvernance tendent à désinstitutionnaliser les structures caractéristiques des systèmes de fonction publique traditionnels, cela ne correspond pas toujours à une perte de pouvoir pour les fonctionnaires eux-mêmes. Dans un contexte où les règles traditionnelles de la hiérarchie verticale laissent la place à des processus nouveaux de négociation « horizontaux », le pouvoir des fonctionnaires provient de leur capacité d'enrôlement, puis de coordination des nouveaux acteurs des politiques publiques.

L'ouvrage dirigé par Jos Raadschelders, Theo Toonen et Fritz Van Der Meer est donc porteur de nombreuses pistes de recherche sur les transformations des fonctions publiques. Il permet notamment de dépasser une première conception trop autarcique des « systèmes de fonction publique » et rappelle que leurs transformations, qu'elles relèvent ou non de la doctrine du *New Public Management*, s'inscrivent dans une dynamique plus générale de changement de l'action publique en lien avec les processus de globalisation, de rigueur

6. Streeck (Wolfgang) et Thelen (Kathleen) eds., *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies,* Oxford, Oxford University Press, 2005.

budgétaire et de transformation du rôle de l'État. On peut toutefois regretter que l'approche institutionnaliste conduise trop souvent les contributeurs à laisser de côté la dimension sociologique de leur objet. En considérant les fonctions publiques avant tout comme des institutions, une grande partie des auteurs font abstraction de ceux qui les peuplent. Par conséquent, l'analyse des transformations institutionnelles demeure souvent en retrait des réalités concrètes et ne dit presque rien des conflits, des mobilisations, des identités et des stratégies politiques qui constituent pourtant aussi le cœur de ces réformes.

Natacha GALLY
Doctorante à l'Institut d'études politiques de Paris (Cevipof)

MAZOUZ (Bachir), LECLERC (Jean), avec la collaboration de TARDI (Marcel J. B.), ***La gestion intégrée par résultats - Concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique,*** Presses de l'université du Québec, 2008, 440 pages.

Cet ouvrage développe de manière approfondie la technique de gestion par résultats dans le secteur public, suivant la thèse que elle seule peut représenter un paramètre en mesure de coaguler de manière coordonnée les divers efforts visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques des États modernes.

Avant d'affronter son thème fondamental, l'ouvrage rappelle les différentes approches développées après la seconde guerre mondiale pour améliorer l'efficacité et l'efficience des structures publiques. Il permet ainsi de remettre en relation le développement des nouvelles théories avec les interventions concrètes des États occidentaux durant les années 1960 et 1970 pour faire face aux crises économico-financières. Cet ouvrage a aussi le mérite de bien encadrer le rôle (dans l'ensemble assez positif) joué par les organisations internationales pour promouvoir la modernisation administrative (surtout dans les pays en voie de développement ou en phase de transition) et dans la diffusion des « bonnes pratiques » (*best practices*). De fait, cet excursus historique suit de près l'expérience du Québec, ce qui rend cette présentation très concrète.

Après avoir rappelé l'apparition de nouvelles approches théoriques et avant d'entrer dans le cœur du sujet, ce travail passe aussi en revue de manière détaillée les tentatives concrètes de modernisation de l'administration publique qui ont été mises en œuvre en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande, en France, aux États-Unis, au Canada et, dans le cadre canadien, dans les États d'Alberta, d'Ontario et au Québec. À ce propos, il nous semble manquer à l'appel certains cas intéressants, surtout celui des Pays-Bas et les réformes des années 1990 en Italie (les réformes *Cassese* et *Bassanini)*.

À ce stade, les auteurs adoptent la thèse, assez généralement partagée, selon laquelle, pour affronter vraiment le problème de l'efficacité et du rendement des structures publiques, il faut s'appuyer sur la méthode de la gestion par résultats. Cette méthode est présentée de manière très détaillée et forme le cœur de l'ouvrage. Il faut seulement signaler que le problème de la mesure des résultats et des indicateurs n'est pas affronté, à notre avis, de manière assez approfondie. De même, le problème des rapports entre résultats de l'administration (contrôle stratégique et contrôle de gestion) et résultats obtenus par les fonctionnaires (en d'autres termes, le salaire de performance) n'est pas non plus examiné à fond.

La méthode de la gestion par résultats est présentée en prenant en considération ses aspects techniques, socio-psychologiques, organisationnels, managériaux et ceux liés à la planification stratégique. Cette présentation multidimensionnelle met bien en évidence le fait que le résultat est le paramètre autour duquel il est possible et souhaitable de construire la recherche de l'efficience et de l'efficacité dans le secteur public. On peut