INTRODUCTION

Jacques CHEVALLIER

Professeur
à l'Université Paris II Panthéon-Assas
Directeur du CERSA-CNRS

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS
CEVIPOF-Science Po

La réforme de l'État reste inscrite en France sur l'agenda gouvernemental depuis une bonne quinzaine d'années pendant lesquelles on est passé d'un regard juridique ou technique sur le fonctionnement des administrations à une interrogation de fond sur la pérennité de l'État et de ses appareils. Depuis la fin des années quatre-vingt, les facteurs de remise en cause du modèle d'action publique caractérisant la V^e^ République n'ont pas cessé de se multiplier : la décentralisation, la construction européenne puis, plus récemment, la mondialisation ont modifié la perspective dans laquelle on devait organiser le système administratif. Si la question administrative soulève des enjeux politiques en France, étant donné le fort investissement idéologique opéré depuis la fin de la guerre dans le secteur public, tous les pays occidentaux, à des degrés divers et selon des rythmes différents, ont été confrontés à un mouvement de réforme justifié par deux arguments. Le premier tient au coût budgétaire apparemment excessif de la fonction publique et des administrations. Le second souligne l'évolution de la culture économique et politique des citoyens qui préféreraient choisir leurs prestations selon leur qualité et leur utilité.

On voit que la réforme de l'État recouvre plusieurs dimensions de l'action publique qui s'enchevêtrent. Une première dimension est celle du statut sociopolitique des fonctionnaires et des administrations : convient-il encore de leur offrir des droits spécifiques alors que l'économie de marché appelle la fin des monopoles et la généralisation de la concurrence ? Une seconde dimension est économique : faut-il dépenser autant pour l'État et ses dépendances ? L'outil administratif est-il adapté à la demande ? Une troisième dimension tient au périmètre de la souveraineté : ne doit-on pas réduire la voilure de l'État pour le rendre plus efficace en laissant opérer les marchés ou le secteur privé dans tous les domaines où son savoir-faire semble dépassé ? Selon les pays, les réponses apportées à ces questions et les réactions qu'elles suscitent peuvent varier singulièrement alors même que tous préconisent « la » réforme. Les histoires politiques et administratives étant différentes, les sujets de préoccupation ne pouvaient être les mêmes. Dans des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, où la condition de fonctionnaire n'est guère différente de celle du salarié du secteur privé, l'emprunt aux

techniques de gestion des entreprises ne pouvait guère provoquer de traumatisme. De même, dans les pays fortement régionalisés ou fédéraux, la séparation des centres de décision et des institutions chargées de la mise en œuvre des politiques publiques ne venait pas bouleverser les routines administratives ou les mœurs de la classe politique. Là où la société civile avait déjà depuis longtemps pris en charge au niveau local un grand nombre de prestations sociales, le freinage de l'État-providence était plutôt bien accepté pour avoir rétabli l'équilibre des finances publiques. Le comparatisme, s'il ne permet pas d'établir des normes uniques valables pour tous, conduit en revanche à déceler des variables cachées qui n'apparaissent pas au grand jour dans les débats sur la réforme de l'État. On pourra notamment évoquer la légitimité de la classe politique, parfois compromise par sa faiblesse face à la haute fonction publique, et désireuse de retrouver son autorité, ou bien le rôle que joue l'appareil administratif en matière de promotion sociale dans les pays où l'entreprise est fortement hiérarchisée. On pourra également observer que la force de concepts comme celui de service public tient à la présence ou à l'absence d'une culture civique favorisant la solidarité spontanée de la société civile.

Ce numéro de la *Revue française d'administration publique*, issu d'une collaboration entre le CERSA de l'Université Paris II et le CEVIPOF de Sciences Po, a tenté d'aborder la question complexe de la réforme de l'État en prenant acte de l'évolution du débat depuis une dizaine d'années. La réforme de l'État des années deux mille doit en effet tenir compte d'un certain nombre de changements. Tout d'abord, l'entreprise privée n'est plus nécessairement le modèle de référence. Les affaires Enron ou Vivendi ont démontré que les entreprises pouvaient être au moins aussi opaques que des bureaucraties à l'ancienne, tout cela derrière un paravent de communication et une mobilisation forte des salariés. Ensuite, la référence omniprésente au marché ne peut plus cacher les pratiques interventionnistes des États, comme en témoigne la contestation, au demeurant maladroite, des accords de l'OMC. Il faut faire la part de l'idéologie et des pratiques réelles : la recherche de la puissance par tous les moyens reste toujours un objectif politique. Enfin, on doit également prendre en considération les progrès de la recherche en administration publique qui mettent en lumière des ensembles complexes d'institutions et de représentations, les administrations n'étant plus perçues uniquement comme des produits juridiques mais également comme des systèmes d'organisation disposant de mémoire et de langages qui décryptent les demandes de l'environnement.

On a bâti ce numéro en dégageant trois axes de réflexion. Une première direction consistait à faire le bilan du *New Public Management*, doctrine mondialisée dont on ne connaît que peu ou mal les retombées effectives autant sur la qualité des prestations ou la vie des services que sur les rapports entre administration et politique. On peut sans doute voir dans le *New Public Management* davantage une théorie politique qu'une doctrine administrative. Il soulève la question de savoir quel regard théorique on porte désormais sur l'administration publique : est-ce uniquement un instrument ou bien un champ social disposant d'une certaine autonomie ? Une seconde partie est consacrée aux transformations des administrations publiques. Si les changements sont indéniables dans les procédures financières ou dans les modes de gestion du personnel, il n'en demeure pas moins que les cultures administratives n'ont pas disparu. L'importation de solutions clé en main ne peut guère changer des systèmes d'action élaborés dans des contextes très différents. Les pays d'Europe centrale et orientale ou ceux de l'Europe du sud ont adopté une partie des thèses managériales tout en cherchant à renforcer leur État de droit alors qu'en Afrique la greffe semble prendre avec beaucoup plus de difficulté. Les techniques

de gestion font donc l'objet d'assimilation partielle et de réinterprétation selon les environnements nationaux. Une troisième partie aborde enfin les mutations de l'État et le développement de thèses critiques voyant émerger une « gouvernance » marquée par la multiplication des partenaires dans l'action publique. Là encore, il faut prendre garde à l'histoire car ce qui peut paraître nouveau et susceptible d'action volontariste est souvent le produit de plusieurs siècles d'évolution sociale, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Il semble donc difficile de décréter la gouvernance. Le dépassement de l'État est une thèse classique que l'on a déjà vu se développer dans les organisations internationales durant l'entre-deux guerres. Par ailleurs, les pratiques de l'État diffèrent. Ce n'est pas parce que l'État est discret, comme aux États-Unis, qu'il est faible. Encore faudrait-il s'interroger sur la grille d'analyse que l'on peut retenir pour mesurer cette force et cette faiblesse, car si l'État paraît se désengager des politiques sociales dans bon nombre de pays occidentaux, il revient en force dans son expression régalienne, militaire ou policière. Il faut donc rester prudent dans les interprétations des changements en cours.

Les contributions qu'on lira ci-après témoignent d'ailleurs à cet égard d'une très grande circonspection. Sans doute, le *New Public Management* (ou encore « Nouvelle gestion publique ») est bien devenu à partir des années quatre-vingt un paradigme dominant, sous-tendant les politiques de réforme administrative : bénéficiant de la caution d'institutions internationales (Banque mondiale, OCDE...), cette nouvelle conception de la gestion publique, axée sur la performance et visant à un meilleur usage des ressources publiques, s'est progressivement imposée en tant que modèle de référence ; et elle a connu une spectaculaire diffusion, aussi bien dans l'ensemble des pays occidentaux qu'en Amérique latine (E. Saravia), en Europe centrale et orientale (T. Verheijen) ou en Afrique (D. Darbon) — moins aux États-Unis dans la mesure où l'idée d'efficience administrative était depuis longtemps présente (G. Peters). Néanmoins, le *New Public Management* n'a jamais constitué une réelle « doctrine administrative » cohérente (J. Ziller) : pour C. Talbot, il a été au contraire, dès le départ, caractérisé par des éléments paradoxaux et contradictoires, que les discours politiques ne parviendront qu'imparfaitement à occulter ; selon que l'accent sera mis sur tel ou tel aspect, le sens même des réformes s'en trouvera modifié. D'autant que ce modèle laisse en suspens un certain nombre de questions fondamentales au regard de la logique démocratique, telles que l'imputabilité, la responsabilité et le contrôle politique (C. Spanou). Par ailleurs, les préceptes du *New Public Management* ont été très vite contrebalancés par d'autres impératifs, et notamment par la nécessité de construire dans les pays en transition ou en développement des « bureaucraties robustes » : les pressions extérieures incohérentes, contradictoires et changeantes auxquelles les administrations africaines seront ainsi soumises auront pour effet de réduire davantage encore leur lisibilité.

Aussi, les politiques de réforme administrative déployées au cours des deux dernières décennies ne sauraient-elles être réduites à l'application stéréotypée des préceptes d'un management aux contours incertains : non seulement la comparaison entre des réformes qui se situent à des niveaux (J. Ziller), à des moments (W. Kickert), dans des cadres (A. Stevens) et dans des conjonctures politiques (L. Rouban) variables ne peut être qu'artificielle, mais encore et surtout l'existence de cultures administratives différentes ne peut qu'infléchir leur portée et leur signification ; l'analyse de ces réformes ne saurait au demeurant faire abstraction des « ordres institutionnels » particuliers auxquels elle s'applique (L. Rouban). Sans doute, le désengagement de l'État de la

sphère des activités productives apparaît-il comme un phénomène très général (F. Lacasse), mais ce mouvement s'explique bien davantage par les contraintes de la globalisation que par le seul souci d'efficience publique. En revanche, les effets de la diffusion des préceptes du *New Public Management* restent pour le moins ambigus : si pour les uns (G. Bouckaert), il convient d'opérer une distinction entre les pays, appartenant pour l'essentiel au monde anglo-saxon, qui ont appliqué le « type idéal », mais seulement pour un temps limité, et ceux qui sont restés pour l'essentiel fidèles au modèle webérien, sous réserve de certains ajustements, d'autres n'hésitent pas à conclure que le *New Public Management* n'offre « pas d'alternative crédible » au modèle webérien (C. Spanou) ; les réformes managériales consisteraient en fin de compte, non en une remise en cause, mais seulement en un infléchissement d'un modèle (« néo-webérien ») qui, adossé à la logique démocratique et corseté par le droit (J. Caillosse), constituerait toujours l'horizon indépassable de l'architecture des systèmes administratifs contemporains.

Sans doute, l'État est-il contraint d'adapter ses modes d'action et ses principes d'organisation en fonction du nouveau contexte d'interdépendance structurelle dans lequel il se trouve placé (J. Chevallier) : le recentrage des activités de l'État autour des missions qu'il est seul à pouvoir assumer (F. Lacasse), notamment parce qu'elles touchent à la sécurité (G. Peters), la redistribution des pouvoirs qui s'opère, sous des formes diverses, à travers l'octroi aux autorités locales de compétences étendues et d'une autonomie nouvelle de décision (L. Vandelli) sont quelques-unes des manifestations de ces transformations, qu'il est désormais convenu de ranger sous un vocable de « gouvernance », non dénué d'équivoque ; néanmoins, cette adaptation, qui prend des formes différentes en fonction des contextes locaux, n'est pas telle qu'elle mette en péril les fondations mêmes de l'institution étatique.