LES HAUTS FONCTIONNAIRES CROIENT-ILS À LEURS MYTHES ?

L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État Quelques exemples français (1988-1997)

PHILIPPE BEZES

L'examen attentif des titres consacrés par la presse aux réformes successives de l'État en France fait apparaître deux caractéristiques récurrentes. Les réformes sont placées, d'une part, sous le signe de la répétition, voire de la routine, assimilées à un effort incessant pour éviter l'enlisement et la démobilisation. Mais elles sont, d'autre part, l'occasion d'exprimer la détermination des réformateurs, de souligner avec des accents quasi héroïques, leur volontarisme et leurs nobles ambitions. Le récit médiatique des réformes de l'État se présente ainsi, par-delà ses variations conjoncturelles et ses codifications différentes selon les journaux, comme un mythe au sens que Paul Veyne [1] donne à ce terme : c'est un récit anonyme et indirect, qui peut être répété, et qui informe à la fois sur l'État (son fonctionnement, ses défaillances, ses caractéristiques idéales toujours à restaurer) et sur les possibilités et la nécessité de le réformer sans cesse. Récit héroïque, donc, au moins dans sa dimension de discours d'action : il laisse entendre que les hauts fonctionnaires s'investissent, de façon récurrente, dans des actions réformatrices, parce qu'ils croient en leur nécessité, même s'ils ne peuvent pas ignorer que l'échec menace toujours ce type d'entreprise.

La sociologie des réformes administratives peut difficilement délaisser cette question : les acteurs recourent trop régulièrement à ce récit mythique dans les entretiens [2], lorsqu'ils font état à la fois de leur scepticisme et de leur volontarisme, pour qu'il ne devienne pas légitime de s'interroger sur leurs modalités de croyance en la matière et ce qu'elles mettent en jeu. On se trouve alors incité à analyser la dimension cognitive des engagements réformateurs, à se demander *comment* ils croient et comment ils « composent » leurs engagements en ajustant leurs croyances et leurs pratiques. Par dimension cognitive, on entendra, *stricto sensu,* toute approche qui met

1. P. Veyne, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*, Paris, Le Seuil, 1992 (1ère éd. 1983), p. 34.

2. L'enquête menée a porté sur un petit noyau d'acteurs collectifs, constituant le champ des politiques de réformes administratives. Les entretiens utilisés ici ont été conduits de 1996 à 1999 auprès de fonctionnaires et de membres des cabinets des Premiers ministres, des cabinets et directions centrales des ministères transversaux (Budget et Fonction publique) et des organismes *ad hoc* créés à l'occasion de programmes de réforme (Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par Jean Picq, Commissariat à la réforme de l'État). Trois moments significatifs de réforme administrative en France sont retenus : Renouveau du service public mené par Michel Rocard sur la période 1989-1991 (circulaire du 23 février 1989), la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par Jean Picq (septembre 1993-mai 1994) et le programme du Premier ministre Alain Juppé lancé par la circulaire du 26 juillet 1995.

Revue française de science politique, vol. 50, n° 2, avril 2000, p. 307-332.
© 2000 Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

l'accent sur les représentations, les catégorisations et les opérations de pensée qui structurent l'action des acteurs publics et concernent donc l'explication des comportements et des croyances individuelles et, *lato sensu*, l'analyse des croyances collectives prises dans les systèmes d'interaction entre institutions [1].

Un rapide examen de certains courants de la sociologie des réformes institutionnelles permettra de justifier l'intérêt d'une perspective cognitive. On se proposera alors de mettre en valeur deux mécanismes centraux éclairant les rationalités des réformateurs, qui seront testés à l'aide du matériel empirique rassemblé dans notre recherche, permettant d'avancer des hypothèses plus assurées sur les modalités d'adhésion aux idées de réforme et sur la diversité des croyances en la faisabilité de l'action.

LES RÉFORMATEURS ET LES MYTHES : LES DEUX PÔLES D'UN OBJET SOCIOLOGIQUE

Schématiquement, la « réforme de l'État », parfois appelée plus simplement réforme de l'administration pour désigner en fait ce que Max Weber appelait bureaucratie [2], fait l'objet de deux caractérisations dominantes en sciences sociales. Quel qu'en soit leur intérêt bien réel, on voudrait montrer qu'elles offrent des analyses assez schématiques du rapport des réformateurs aux réformes, comme contenu et comme action.

Les tenants de l'école du choix rationnel (appelée dans le domaine des changements institutionnels *politics of structural choice* selon T. M. Moe [3]) décrivent les programmes de réformes de la bureaucratie comme des tentatives pour « modeler l'ordre institutionnel » [4] par modification de la distribution des ressources de pouvoir dans l'organisation. La réforme administrative est vue comme un jeu redistributif entre fonctionnaires et hommes politiques élus ou entre groupes de fonctionnaires (par exemple, entre administrations centrales et services déconcentrés). Dans la mesure où un changement affecte les intérêts en place, positivement ou négativement, toute réforme crée des gagnants et des perdants qui réagiront en fonction de leurs positions, de leur représentation du temps et des anticipations qu'ils peuvent avoir des conséquences de la réforme [5]. Dans cette perspective, l'activité réformatrice relève d'abord

1. Pour une discussion des différents usages du terme « cognitif », cf. A. Bouvier, *Philosophie des sciences sociales*, Paris, PUF, 1999, p. 6-9.

2. On parlera indistinctement de « réforme de l'administration » ou de « réforme de l'État ». Le trait distinctif de ces programmes est leur transversalité : tous prétendent agir par et sur des règles, des procédures ou des comportements qui s'appliquent à toutes les administrations (ministères, services, bureaux), à l'ensemble des agents publics. En fonction des configurations, des conjonctures politiques et des stratégies qui s'y déploient, les acteurs peuvent parler de réforme de l'administration ou de réforme de l'État pour désigner des programmes qui visent à résoudre les problèmes (d'expansion, de contrôle, de rationalisation, de réduction, etc.) du système politico-administratif.

3. T. M. Moe, « Toward a Theory of Public Bureaucracy », dans O. E. Williamson, *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York, The Free Press, 1990.

4. Cf. M. J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995 et T. M. Moe, cité.

5. J. G. Christensen, « Interpreting Administrative Change : Bureaucratic Self-interest and Institutional Inheritance in Government », *Governance*, 10 (2), avril 1997.

d'une rationalité instrumentale : l'organisation peut être transformée intentionnellement afin d'en accentuer le contrôle, d'en améliorer l'efficacité ou d'en augmenter la sensibilité aux demandes. Les réformateurs endossent certaines idées ou doctrines parce qu'elles servent leurs desseins ou leurs stratégies. Ils proposent d'agir sur certaines règles formelles dont ils attendent une transformation des comportements.

Dans cette perspective, la question de l'engagement dans l'action n'est pas primordiale même si la « politique du choix structurel » a tout de même formulé le problème en soulignant qu'une réforme est d'autant plus susceptible de réussir qu'elle repose sur un « engagement crédible » de la part du gouvernement [1]. Le souci est alors d'identifier les arrangements institutionnels qui favoriseront la « crédibilité de l'engagement ». L'action des réformateurs n'est donc pas décrite comme une pragmatique inscrite dans un ordre institutionnel. Elle est contrainte par l'existence des institutions mais ces dernières sont d'abord des structures d'incitation qui modifient les attentes des acteurs engagés dans un processus de réforme. Les réformateurs sont considérés comme un groupe indépendant des « réformés », qui choisissent les formes idéales de l'institution [2].

Le principal reproche que l'on peut adresser aux théories du choix rationnel est donc de faire des hypothèses de rationalité rudimentaires. La motivation des acteurs réformateurs se réduit bien souvent à un utilitarisme étroit. La question de l'adhésion des réformateurs aux idées et aux valeurs contenues dans le programme de réforme fait l'objet d'un traitement schématique, du fait de cette réduction. Sur un autre plan, l'action en tant que processus demeure une boîte noire. Les analyses rationnelles considèrent toujours l'engagement « décidé » et les croyances assimilées. Elles méconnaissent la complexité des engagements dans une réforme qu'on ne peut saisir sans recourir aux notions d'intention et d'incertitude liée aux risques et à la faisabilité, et sans considérer les dispositifs institutionnels nécessaires à la réalisation d'une action [3].

On n'en reconnaîtra pas moins un mérite important aux approches du choix structurel. Elles montrent bien que la réforme de l'administration a à voir avec l'exercice du gouvernement. Comme le souligne F. W. Scharpf [4], l'intervention sur l'administration par des réformes institutionnelles est une politique d'autant plus sensible, pour un gouvernement, qu'elle peut affecter la performance des politiques sectorielles. Tout programme de réforme de l'administration fait en effet de l'instrument ou du moyen du pouvoir politique (l'administration) un problème préalable ou parallèle à la produc-

1. Sur cette notion, cf. K. Shepsle, « Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment », dans P. Bourdieu, J. Coleman (dir.), *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Westview Press, 1991.

2. Dans cet esprit, pour une analyse des types de réformes administratives survenues en Nouvelle-Zélande à partir des acquis des théories des coûts de transaction, cf. M. J. Horn, *The Political Economy..., op. cit.*

3. On renvoie ici aux apports des « théories de l'action », qu'il s'agisse des travaux de psychologie sociale sur l'engagement (pour une discussion, cf. R.-J. Joule, J.-L. Beauvois, *La soumission librement consentie*, Paris, PUF, 1998, p. 52-95) ou aux recherches de sémantique (*Les formes de l'action. Sémantique et sociologie*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990 (coll. « Raisons pratiques ») et P. Livet, *La communauté virtuelle. Action et communication*, Paris; Éditions de l'Éclat, 1994). J. G. Padioleau a appelé, à plusieurs reprises, à analyser l'action publique en introduisant la dimension pragmatique (J. G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 47) ou les notions de praxis et de performance (J. G. Padioleau, « Praxis d'une science sociale de l'action publique », dans J. Baechler, F. Chazel, R. Kamrane, *L'acteur et ses raisons. Mélanges en l'honneur de Raymond Boudon*, Paris, PUF, 2000, à paraître).

4. F. W. Scharpf, « Policy Failure and Institutional Reform : Why Should Form Follow Function ? », *International Social Science Journal*, 38 (2), 1986, p. 184 (version française dans *Revue internationale des sciences sociales*, 38 (2), 1986).

tion des fins pour lesquelles il existe : il faut agir sur ce qui sert à agir. Le caractère *a priori* contraignant de ces programmes incite donc, d'autant plus, à examiner concrètement la forme des engagements des réformateurs.

À cette première perspective s'opposent les tenants d'une approche *sociologique* de l'institution [1]. Pour eux, les réformes institutionnelles (la mise en place d'instruments du management public ou des mesures de réorganisation) sont des processus d'intégration de « normes institutionnelles » au sein de l'institution pour lui donner plus de stabilité, de ressources et de légitimité et afin de la rendre « isomorphe » à son environnement. Ces normes sont présentes dans la société et fonctionnent comme des « mythes de rationalité » parce que ce sont des prescriptions impersonnelles qui font correspondre des fins sociales légitimées à des schémas de conduite pour les atteindre (normes d'organisation, de production, de comptabilité, etc.) [2]. Les recherches de J. G. March et J. P. Olsen montrent bien, par exemple, que les « idées » contenues dans les réformes véhiculent des idéaux caractéristiques de la rationalité occidentale (distinction entre leaders et non-leaders, coordination de toute l'organisation à travers l'idéal de hiérarchie, l'idéal de maîtrise de l'institution ou l'idéal de clarté) que l'organisation intègre et institutionnalise pour accroître ou reconstruire sa légitimité [3]. Ces travaux insistent donc essentiellement sur les valeurs et les idées diffusées par les programmes de réformes administratives et valorisent particulièrement les modalités de diffusion, de circulation ou d'importation de ces normes. Les recherches de P. J. DiMaggio et W. W. Powell mettent ainsi à jour des mécanismes de pur mimétisme institutionnel, de coercition ou de socialisation [4].

Ces approches mettent bien en exergue une propriété importante de la « réforme de l'État » : avant d'être une politique publique, la réforme de l'État est un discours construit qui diffuse des représentations sociales de « l'Administration », liées aux expériences que chacun en fait. Dans ce sens, les travaux de W. W. Powell et P. J. DiMaggio permettent de comprendre comment la réforme administrative finit par devenir un lieu commun argumentatif de l'État ou encore une norme culturelle de l'action gouvernementale. La conjonction d'affichages répétés par les gouvernements et la force des processus de diffusion du registre créent un effet de continuité qui participe de la constitution de la réforme de l'État en « mythe ». Elle devient à la fois un discours qui, isolé de son contexte d'élaboration, met en scène le pouvoir politico-administratif à travers ses représentations traditionnelles (efficacité de l'État, séparation entre pouvoir politique et administration, transparence de l'État, etc.) et un récit anonyme qui se transmet sans qu'apparaissent explicitement les groupes qui contribuent pourtant à le nourrir. On retrouve bien la structure du mythe telle que la décrit

1. P. A. Hall, R. C. R. Taylor les désignent sous l'étiquette « institutionnalisme sociologique » : cf. P. A. Hall, R. C. R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 481-486.

2. J. W. Meyer, B. Rowan, « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83 (2), septembre 1977, p. 340-363.

3. Cf. J. G. March, J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York, The Free Press, 1989 ; N. Brunsson, J. P. Olsen, *The Reforming Organization*, Londres, Routledge, 1993. Cf. aussi P. S. Tolbert, L. G. Zucker, « Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations : The Diffusion of Civil Service Reform (1880-1935) », *Administrative Science Quarterly*, 28, 1983, p. 22-39.

4. P. J. DiMaggio, W. W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields », dans W. W. Powell, P. J. DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 67-74.

Paul Veyne : le discours est formalisé comme un discours indirect, comme une connaissance diffuse, générale et, en un sens, inappropriable [1]. Les discours de réforme ne font alors plus l'objet d'évaluation en termes d'efficacité mais sont tenus pour vrai, sans qu'ils aient pourtant directement à voir avec le fonctionnement « réel » de l'organisation.

Le problème réside précisément dans le fait que ce courant néo-institutionnaliste fait largement disparaître les acteurs des processus de circulation des normes véhiculées par les réformes administratives et postule l'homogénéité des contenus. Il n'y a donc pas d'adhésion intentionnelle aux idées de réforme mais seulement des logiques de conformité ou de ressemblance, le plus souvent analysées au niveau des organisations et non des groupes d'acteurs qui les constituent. La croyance se confond ici avec un mécanisme de socialisation, de contagion ou d'imitation. La question de l'engagement dans la réforme n'est pas pertinente ; les hommes sont enveloppés dans leurs mythes. Il ne peut donc y avoir de bricolage ou de contradiction dans les contenus d'une réforme. De même, il ne saurait y avoir d'adhésion partielle ou « négociée » aux idées de réforme à travers des procédures d'argumentation.

Si l'on schématise, on constate que les deux approches radicalisent l'opposition entre, d'un côté, la question du « qui réforme ? » avec des hypothèses sur les groupes qui contrôlent les réformes administratives et les intérêts qui les portent et, d'un autre côté, les études sur les idées qui alimentent les réformes, avec des hypothèses sur les idéaux que portent ces programmes et la légitimité que confère leur intégration dans l'organisation. Cette opposition n'est pas problématique en soi ; elle est même féconde du point de vue des recherches respectives qu'elle induit. On voudrait cependant suggérer l'intérêt qu'il peut y avoir à tenir ensemble ces deux facettes du phénomène en problématisant, de manière plus minutieuse, la question du rapport entre les réformateurs et les réformes, comme contenus (les doctrines, les mythes) et comme actions. De fait, dans les deux courants étudiés, l'analyse des modalités d'adhésion aux idées de réforme – ce que nous appellerons des modalités de croyances – et l'examen des formes de l'engagement dans les réformes sont absents ou trop schématiquement décrits. De ce qui précède, plusieurs pistes de recherche peuvent donc être suggérées afin de mieux restituer le rôle des croyances, des représentations de l'action et des institutions. Les données empiriques dont on dispose amènent d'ailleurs à considérer qu'il existe une grande diversité de rapport des réformateurs à la réforme de l'État que la notion de « croyance » permet sans doute d'éclairer. Dans la suite de l'article, on voudrait donc souligner et illustrer l'utilité d'une approche cognitive appliquée à notre objet.

MODALITÉS DE CROYANCES ET MODALITÉS D'ENGAGEMENT DANS LA RÉFORME DE L'ÉTAT : VERTUS DES APPROCHES COGNITIVES ET COGNITIVISTES

Tenir ensemble les engagements réformateurs dans leur singularité et les idées qui circulent dans les programmes de réformes administratives suppose en effet de comprendre les rapports des réformateurs aux réformes. On limitera notre propos en mettant l'accent sur deux mécanismes cognitifs simples qui structurent les modalités

1. P. Veyne, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes*, *op. cit.*, p. 34.

de croyance, deux « types » distincts de rapport aux programmes de réforme de l'État. Ils portent sur l'adhésion aux idées de réforme et sur les degrés de croyances en la « faisabilité » d'un programme. On suggère en effet que la posture de réformateur suppose, en premier lieu, d'adhérer à certaines doctrines administratives auxquelles on prête une valeur (croyance n° 1) ; en second lieu, de croire à la possibilité de les réaliser, sous certaines conditions (croyance n° 2). Notre hypothèse est que le réformateur *adhère* à des idées (il faut alors comprendre les raisons qui le font croire) et *prend en compte* les risques et les chances de réussite de son action à venir (il faut alors éclairer les rapports complexes qu'il entretient à l'égard de la faisabilité politique du programme qu'il endosse). Les deux mécanismes cognitifs retenus portent donc sur deux éléments distincts du rapport du réformateur aux réformes : le rapport à la « réforme-contenu » et le rapport à la « réforme-action de transformation à conduire » [1].

L'ADHÉSION AUX IDÉES : POSITIONS, DISPOSITIONS, INSTITUTIONS

La première piste est sans doute celle qui a fait l'objet des développements les plus importants dans la perspective des approches dites « cognitives » (au sens large). On la trouve présente aussi bien en science politique dans les travaux du néo-institutionnalisme historique [2] ou des politiques publiques [3] qu'en sociologie [4]. Sans mésestimer les différences entre ces orientations, on cherche ici à souligner l'intérêt heuristique qu'elles présentent pour notre objet.

La sociologie cognitive de Raymond Boudon [5] fournit un premier cadre théorique particulièrement heuristique. Elle met l'accent sur les raisons cognitives (pour simplifier les opérations de pensée ou les raisonnements) qui font que des individus vont tenir pour vraie une doctrine et y adhérer. L'accent est donc mis sur les mécanismes qui structurent la croyance ou l'adhésion aux idées. Il peut s'agir de raisonnements articulant des savoirs entre eux, de biais cognitifs reposant sur des déficits d'information qui structurent la définition du problème, d'effets de perception (par exemple, l'impact des politiques antérieures et la perception de leurs résultats), d'effets de cadrage au sens où des données vont être présentées d'une certaine manière dans certains cadres institutionnels, du poids des cadres existants, d'effet d'apprentissage, etc.

1. Il va de soi que les deux dimensions sont analytiquement et schématiquement séparées pour bien distinguer la spécificité de chacun des mécanismes.

2. Pour une synthèse, cf. P. A. Hall, R. C. R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », art. cité, p. 470-476 ; H. Heclo, « Ideas, Interests and Institutions », dans L. C. Dodd, C. Jillson, *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1993 ; B. G. Peters, *Institutional Theory in Political Science. The « New Institutionalism »*, New York, Pinter, 1999, chap. 4, « The Legacy of the Past : Historical Institutionalism », p. 63-77.

3. P. Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995 et Y. Surel, « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998.

4. R. Boudon, A. Bouvier, F. Chazel (dir.), *Cognition et sciences sociales. La dimension cognitive dans l'analyse sociologique*, Paris, PUF, 1997.

5. Cf. R. Boudon, *L'idéologie, ou l'origine des idées reçues*, Paris, Points-Le Seuil, 1992 (1ère éd., Fayard, 1986) ; *L'art de se persuader*, Paris, Fayard, 1990 ; *Le juste et le vrai*, Paris, Fayard, 1995 ou encore « L'actualité de la distinction parétienne entre "actions logiques" et "actions non logiques" », dans A. Bouvier (dir.), *Pareto aujourd'hui*, Paris, PUF, 1999.

Le lien avec les recherches qui portent sur des formes élargies de la rationalité est clair [1]. En tout état de cause, l'utilisation des travaux de R. Boudon suggère de prendre en compte la variété des adhésions aux idées de réforme en considérant que les groupes d'acteurs réformateurs n'endossent pas des idées de réforme pour des seuls motifs d'intérêt mais à travers des mécanismes cognitifs complexes. Les groupes potentiellement réformateurs – le Premier ministre, son cabinet, la direction du Budget ou le ministère de la Fonction publique – endosseront une doctrine administrative s'ils ont l'impression qu'elle leur permet de faire face à la situation dans laquelle ils se trouvent et qu'elle est donc fondée sur des « raisons fortes » [2]. Une doctrine n'a donc pas seulement du succès (ou suscite l'adhésion) en vertu de certaines de ses propriétés argumentatives intrinsèques ni parce qu'elle correspond à un intérêt, mais parce qu'elle peut constituer, pour le réformateur, une théorie qui lui permet de résoudre le problème auquel il est confronté, *compte tenu des ressources cognitives dont il dispose*. La réserve finale est importante. Elle signifie que sa croyance dans la doctrine est fondée sur une coïncidence entre les explications que fournit la doctrine et ses propres cadres cognitifs et axiologiques. Précisément, ces ressources dépendent de plusieurs facteurs : l'institution d'appartenance qui structure la perception des individus en développant des expertises spécifiques, la propre trajectoire de l'acteur, ses convictions, etc. Autrement dit, la doctrine permet au réformateur de construire le problème d'une manière satisfaisante pour lui, compte tenu des informations qu'il possède (idéal de compatibilité), de ses croyances antérieures (idéal de cohérence et d'intégration), des principes auxquels il croit (idéal moral), des cadres et des normes qu'il endosse. En suivant toujours sur ce point le travail de Raymond Boudon [3], on peut suggérer que l'adhésion à une doctrine s'appuie sur des *effets de dispositions* (des savoirs, des convictions, des raisonnements). mais aussi sur des *effets de position* [4]. *La position* des acteurs (leur appartenance à une institution, un ministère, un corps, une fonction) joue en effet un rôle dans le sens que la doctrine administrative prendra pour eux et intervient dans leur manière d'y adhérer. Certes, parce qu'à une position correspondent des intérêts. Mais aussi, plus simplement, parce que la position crée des effets de perspective [5] : la réalité que perçoit un acteur est affectée et structurée par sa situation ou sa localisation dans l'ordre institutionnel.

Ce dernier point crée un pont avec les travaux de science politique qui proposent des articulations entre les idées, les intérêts et les institutions [6] et montrent bien comment les acteurs réformateurs s'appuient sur des « théories » pour résoudre leurs problèmes. Simultanément, ces travaux insistent sur les contraintes institutionnelles qui

1. Pour une présentation du lien entre théorie du choix rationnel et cognition, cf. à nouveau A. Bouvier, *ibid.*, p. 119-147.

2. R. Boudon, « Au-delà du "modèle du choix rationnel ?" », dans B. Saint-Sernin, E. Picavet, R. Fillieule, P. Demeulenaere (dir.), *Les modèles de l'action*, Paris, PUF, 1998, p. 30.

3. R. Boudon, *L'idéologie...*, *op. cit.*, p. 106-118.

4. Pour une utilisation empirique très fine de ces notions pour analyser une politique publique de lutte contre la toxicomanie, cf. H. Bergeron, *L'État et la toxicomanie. Histoire d'une singularité française*, Paris, PUF, 1999.

5. R. Boudon, *L'idéologie...*, *op. cit.*, p. 138.

6. On trouvera des présentations du modèle des trois « I » dans les textes suivants : P. A. Hall, « The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », dans M. I. Lichbach, A. S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; H. Heclo, « Ideas, Interests and Institutions », cité. ; en français, Y. Surel, « Idées, intérêts et institutions... », art. cité.

déterminent fortement la formulation et la réception des idées. En effet, les institutions affectent les représentations des acteurs qui en font partie, mettent à disposition des stocks de connaissance, définissent (même partiellement) les façons d'agir ou favorisent le développement de routines [1]. Elles déterminent, aussi, des configurations (variables par définition puisqu'il s'agit d'interdépendances) au sein desquelles se construisent, s'insèrent et s'institutionnalisent les activités de réforme.

Curieusement, dans une littérature pourtant abondante [2], on doit constater que les réformes de l'administration ont rarement fait l'objet d'analyses empiriques explicitement menées dans ce cadre théorique. Une exception notable semble fournie par le travail de Stephen Skowronek sur les réformes de l'administration américaine au début du siècle [3]. Pourtant, la prise en compte des dispositions et des positions en lien avec le rôle que les institutions jouent dans la détermination des cadres cognitifs doit nous permettre d'éclairer les *raisons* qui font qu'un réformateur pourra endosser plus facilement certaines doctrines et y adhérer. Cette perspective est d'autant plus adaptée à l'étude des réformes administratives que la réforme de l'État est une politique *réflexive*. La formulation et l'adhésion aux doctrines de réformes administratives sont en effet en partie structurées et contraintes par « l'ordre institutionnel » [4] sur lequel elles cherchent à agir et qui distribue, par ailleurs, les rôles des acteurs qui en entreprennent la transformation.

1. Pour une présentation générale de « l'institution » et de « l'ordre institutionnel » dans leur lien avec les représentations, les rôles, les pratiques et le changement, cf. J. Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, p. 151-181.

2. Cf., par exemple, pour les politiques économiques : P. A. Hall, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986 ; P.A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989 ; du même auteur, « The Movement From Keynesianism to Monetarism : Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s », dans S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth, *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Pour les politiques sociales : M. Weir, T. Skocpol, « State Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States », dans P. B. Evans et al. (eds), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 ou M. Weir, « Poverty, Social Rights, and the Politics of Place in the United States », dans S. Leibfried, P. Pierson (eds), *European Social Policy*, Washington, The Brookings Institution, 1995. Pour les politiques agricoles, P. Muller, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1984 (coll. « Économie et humanisme ») ou P. Mann sur les crises du Midi viticole, « De l'ancrage d'un cadre cognitif à sa redéfinition », dans R. Boudon, A. Bouvier, F. Chazel (dir.), *Cognition et sciences sociales...*, *op. cit.* Pour les politiques environnementales, P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994 ou C. Vlassopoulou, « *Ideas Matter Too*. Eléments d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce », *Revue internationale de politique comparée*, 1, printemps 2000. Pour les politiques culturelles, P. Urfalino, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, La Documentation française, 1996 ou Y. Surel, *L'État et le livre*, Paris, L'Harmattan, 1997. Pour les politiques universitaires, C. Musselin, « The Role of Ideas in the Emergence of Convergent Higher Education Policies in Europe : the Case of France », Center of European Studies, Working paper 73, 2000.

3. S. Skowronek, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities (1877-1920)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

4. L'ordre institutionnel n'est pas un ordonnancement formaliste ni un équilibre stabilisé. Il renvoie au jeu complexe des dynamiques institutionnelles, c'est-à-dire à la configuration d'institutions concernées et/ou attentives aux réformes administratives (organes constitutionnels, ministères transversaux, commissions *ad hoc*, syndicats, partis, groupes d'intérêt). Pour une présentation générale de cette posture, cf. K. Orren, S. Skowronek, « Beyond the Iconography of Order. Notes for a New Institutionalism », dans L. C. Dodd, C. Jillson, *The Dynamics of American Politics...*, *op. cit.*, p. 320-323. Voir la discussion qu'en propose E. Friedberg, « Néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, 48 (4), juin-août 1998.

La seconde perspective est plus exclusivement cognitiviste que cognitive, c'est-à-dire qu'elle met l'accent sur les opérations de pensée et adopte un point de vue plus individualiste qu'interactionniste. Elle repose sur l'idée que la compréhension des rapports des réformateurs aux réformes administratives ne se pose pas uniquement en termes d'adhésion aux idées mais intègre les préoccupations des acteurs pour la faisabilité de leur projet. Autrement dit, les réformateurs ne s'attachent pas seulement aux idées mais entretiennent des rapports complexes à la réalisation de l'action, c'est-à-dire à sa transformation « d'inputs cognitifs en performance » ainsi qu'aux risques et incertitudes liés à son déroulement [1]. L'accent est mis cette fois sur la variété des croyances dans la « réussite » de la réforme et sur la multiplicité des modalités d'engagement dans l'action. On fera ainsi remarquer que les réformateurs peuvent endosser des idées de réformes (les défendre publiquement) et simultanément se construire une représentation très personnelle des étapes nécessaires pour que ces idées puissent être effectivement mises en œuvre. Si une réforme renvoie bien à l'idée d'un accomplissement, il est nécessaire de s'intéresser aux formes de l'engagement ou encore aux modalités à travers lesquelles l'action se construit. Autrement dit, un programme de réforme de l'État ne contient pas seulement une « doctrine ». Il contient également des guides pour l'action, ou, si l'on veut, des instructions pour la mise en œuvre des mesures annoncées. En plus des recommandations sur le fond, il inclut des éléments indiquant les modalités de réalisation de ces mesures. Il peut s'agir d'échéances, d'affichages publics d'intentions, de plans, de dispositifs d'engagement (des commissions ou un calendrier de consultation), de décisions effectives, etc. En ce sens, une activité réformatrice répond aux critères de l'action finalisée ou de l'action planifiée [2]. Les acteurs réformateurs prennent en compte/se préoccupent de la faisabilité des doctrines qu'ils défendent. Ils s'intéressent aux chances de « réussite » des projets qu'ils portent et élaborent donc des *représentations* des modalités de mise en œuvre [3]. Dès lors, une question se pose : y a-t-il compatibilité entre les aspirations réformatrices (les idées que l'on défend) et la possibilité de les mettre en œuvre ? Paul Veyne formule très précisément le ressort de la contradiction dans *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?* : « La croyance qui n'a pas les moyens d'agir peut-elle être sincère ? » [4]. Si une action est irréalisable, peut-on y croire ? Comment le réformateur intègre-t-il cette dimension qui prend en compte la faisabilité ? Quelles croyances construit-il relatives à la capacité de réaliser son projet ?

Dans ce cas, on ne s'intéresse pas à l'adhésion aux idées des programmes (croyance n° 1) mais aux modalités de croyances en leur accomplissement (croyance n° 2) en suggérant qu'il existe un rapport entre les aspirations réformatrices d'un côté (les intentions exprimées) et l'anticipation de la faisabilité politique de ces idées de

1. J.G.Padioleau, « Praxis d'une science sociale... », cité. P. Engel souligne également ce fait que « nous entretenons nombre de croyances qui ne conduisent jamais à aucune action spécifique, réelle ou potentielle » (P. Engel, « Croyances collectives et acceptations collectives », dans R. Boudon, A. Bouvier, F. Chazel (dir.), *Cognition et sciences sociales..., op. cit.*, p. 159). Il est donc nécessaire de saisir l'articulation entre croyances et action. La prise en compte du souci de faisabilité de l'action en est un moyen.

2. L. Thévenot, « L'action en Plan », *Sociologie du travail*, 3, 1995, p. 418-423.

3. Sur le lien entre catégorisations de l'action et engagement, cf. A. Bouvier, « La catégorisation de l'action dans les argumentations politiques », *L'Année sociologique*, 44, 1994, p. 175-207.

4. P. Veyne, *op. cit.*, p. 39.

l'autre (en lien avec les capacités d'agir). Comment un acteur politique ou administratif intègre-t-il le souci de faisabilité du programme qu'il défend ? Notre hypothèse est que l'écart entre les aspirations réformatrices et la préoccupation pour la faisabilité de l'action est susceptible de créer ce que L. Festinger appelle une « dissonance cognitive » [1]. Le postulat initial est qu'il est difficile pour un individu d'aspirer ou d'adhérer à quelque chose qui ne peut être réalisé, c'est-à-dire de vivre avec une dissonance entre ses aspirations et les contraintes. L'existence de cet écart – de taille variable – induira, nous dit L. Festinger, un effort pour réduire la dissonance (ou ne pas en augmenter les effets) en modifiant son comportement ou la structure de ses cadres cognitifs [2]. En situation, l'acteur réformateur cherchera à mettre ses aspirations réformatrices en accord avec la croyance qu'il entretient par ailleurs sur la faisabilité politique de ses idées. Une attention portée aux manières de réduire la dissonance entre aspirations réformatrices et souci de faisabilité peut donc se révéler riche d'enseignements. Le réformateur va procéder à un ajustement cognitif pour introduire de la cohérence au prix éventuel d'une redéfinition de ses croyances ou de modifications des rationalisations : il peut chercher à réduire ses intentions pour les mettre en conformité avec les moyens dont il dispose. Il peut également redéfinir son rôle dans le processus de réforme pour se donner une « image de lui-même » qui lui permette de conserver ses aspirations en minimisant la dissonance.

L'hypothèse implicite qui sous-tend notre proposition est qu'il n'y a pas nécessairement compatibilité entre les intentions d'agir et les capacités d'agir. Il est donc possible à un acteur réformateur de faire valoir des intentions d'agir en sachant qu'il ne disposera pas des moyens pour les réaliser. De même, un réformateur peut s'engager dans des réformes et se rendre compte après coup qu'il ne dispose pas des capacités suffisantes pour les mener à bien.

MODALITÉS DE CROYANCE DES HAUTS FONCTIONNAIRES AUX IDÉES RÉFORMATRICES : DISPOSITIONS, POSITIONS, INSTITUTIONS

Les acteurs qui participent à l'élaboration d'un programme de réforme et à son inscription à l'agenda n'entretiennent pas tous le même rapport à la doctrine de réforme et leur « croyance » ne repose ni sur les mêmes processus cognitifs ni sur les mêmes ancrages institutionnels. Cinq types d'adhésion aux doctrines de réformes administratives ont été dégagés, sans ambition typologique ou exhaustive. Ils sont regroupés en deux groupes, sur la base d'une distinction schématique. Le premier groupe rassemble des hauts fonctionnaires dans une position « hors-machine » [3] parce qu'ils occupent un poste « politique » (en l'occurrence de cabinet ministériel). Leur adhésion aux réformes repose donc moins directement sur des normes héritées de l'institution d'appartenance que sur des convictions, des intérêts et des identités individuelles (trajectoire et carrière) ou collectives (identité de corps). Le second groupe est constitué de hauts fonctionnaires « dans la machine », qui appartiennent à une ins-

1. L. Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957.

2. *Ibid.*, p. 1-31.

3. Pour reprendre les termes forgés par C. Grémion, *Profession : décideurs*, Paris, Gauthier-Villars, 1979, p. 382-383.

titution fortement structurante et susceptible d'imposer des normes contraignantes. En l'occurrence, ils appartiennent aux ministères transversaux traditionnellement engagés et consultés en matière de réformes de l'administration : la direction du Budget du ministère de l'Économie et des Finances et la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) du ministère de la Fonction publique. Nous chercherons à montrer comment les institutions affectent les croyances des acteurs à travers les schèmes cognitifs, les normes ou les savoirs pratiques qu'elles diffusent et qui les informent en retour.

DES HAUTS FONCTIONNAIRES « HORS-MACHINE » : POSITIONS ET DISPOSITIONS DANS L'ORDRE INSTITUTIONNEL

Une relation « négociée » aux doctrines administratives : les professionnels des politiques publiques

De 1988 à 1991, la politique dite « Renouveau du service public (RSP) [1] » est très largement conduite par le cabinet du Premier ministre. La caractéristique positionnelle des individus en charge du RSP au cabinet est d'être des énarques qui n'appartiennent pas aux Grands Corps mais au corps des administrateurs civils. En l'occurrence, ces hauts fonctionnaires ont avec la réforme de l'administration un rapport pragmatique et « négocié ». Pour eux, l'investissement dans les techniques de gestion et dans la gestion des ressources humaines apparaît d'abord orienté par le souci d'œuvrer à l'amélioration de l'efficacité du système et à la diffusion dans l'administration d'instruments modernes (comme les contrats ou les techniques de contrôle de gestion). Sur le plan personnel, c'est un moyen de faire évoluer leurs propres compétences en s'appropriant des savoirs managériaux qui prétendent convenir, par construction, aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Ce souci de maîtriser des compétences techniques sur les « instruments » dans un ordre institutionnel dont ils ne sont pas, par croyance ou par position, en situation de contester la légitimité, explique qu'ils cherchent d'abord à rendre compatibles les principes généraux du droit (le statut de la Fonction publique, le service public, l'ordonnance de 1959 en matière budgétaire) et le management [2]. Ils sont

1. Conduite de 1989 à 1991, sous l'impulsion du Premier ministre, cette politique peut être considérée comme le premier programme de réforme de l'administration cohérent depuis les grandes lois de décentralisation et celles sur le statut de la Fonction publique de 1981-1984. La principale doctrine qui la nourrit est le management public. La réforme prévoit en particulier l'instauration de nouvelles règles de gestion des services administratifs, constitués en centres de responsabilité, à travers une formalisation contractuelle qui favorise la mise en place d'assouplissements budgétaires en contrepartie d'un contrôle de gestion et de la détermination d'objectifs. L'objectif annoncé est la responsabilisation des agents pour les sensibiliser aux coûts, à la gestion et à la fixation d'objectifs. RSP met en place un dispositif d'évaluation des politiques publiques avec la création du Conseil scientifique de l'évaluation. La réforme comprend aussi le développement de la formation continue (accord du 28 juin 1989). Dans le contexte des grèves du secteur public de 1988-1989, elle établit également des instances de dialogue avec les organisations syndicales (pour le suivi de l'accord-cadre de formation continue dans la Fonction publique du 28 juin 1989, pour les accords Durafour du 1er février 1990, pour le suivi du *Renouveau* avec création d'une commission de concertation auprès du Conseil supérieur de la Fonction publique d'État, le 16 novembre 1991).

2. Sur la mise en cause du droit administratif par les politiques de modernisation administrative, cf. J. Caillosse, « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience », *Politiques et management public*, 7 (2), juin 1989 et, du même auteur, « La modernisation de l'État. Variations sur le modèle juridique d'administration », *L'Actualité juridique-Droit administratif*, 20 novembre 1991.

davantage des médiateurs dans le système politico-administratif : d'un côté, ils investissent des compétences qui représentent la modernité [1] et, de l'autre, ils connaissent les limites de leurs capacités transformatrices. En tant qu'administrateurs civils, ils peuvent proposer des changements incrémentaux et des modifications de procédures (des changements de second ordre selon P.A. Hall [2]) mais ils n'ont pas l'autorité suffisante pour remettre en cause les fondements mêmes du système politico-administratif. Ils se considèrent donc comme des passeurs [3], cherchant d'abord à rendre compatibles les instruments de gestion qu'ils préconisent et les règles de l'administration française. Ils disposent d'ailleurs des ressources suffisantes (connaissance des rouages de l'institution, formation juridique reçue à l'ENA) pour s'engager dans des batailles byzantines sur les règles contre d'autres ministères (par exemple, la direction du Budget) sans pour autant jamais imposer totalement leur point de vue. Leur perception de l'ordre institutionnel en rapport avec leur position dans la Haute Fonction publique et leur dépendance à l'égard des ministères sectoriels pour mettre en œuvre la réforme expliquent en partie leur adhésion à une doctrine de type managérial. Leur trajectoire postérieure à RSP [4] illustre d'ailleurs les ressources distinctives qu'apporte un investissement sur les instruments.

Une relation fondée sur l'ethos : les professionnels de l'État

Le second groupe renvoie directement aux hauts fonctionnaires issus des Grands Corps qui investissent le champ de la réforme administrative à partir du début des années 1990, participant largement à la montée en généralité de la « modernisation de l'administration » à la « réforme de l'État » [5]. Ces hauts fonctionnaires appartiennent à l'Inspection générale des Finances (le conseiller technique du Premier ministre sur le sujet), au Conseil d'État (les plumes du rapport Blanc ou Picq, le commissaire à la réforme de l'État) ou encore, quoique plus rarement, à la Cour des comptes (Jean Picq lui-même). Il ne s'agit plus désormais de proposer des changements de second ordre mais de revoir l'ensemble de l'organisation du système politico-administratif en redé-

1. Plusieurs d'entre eux se sont approprié les idées managériales dans le cadre de l'Association Services Publics, qui rassemble, depuis le début des années 1980, des hauts fonctionnaires « modernisateurs » ainsi que des universitaires et des chercheurs. Sur l'association et son rôle, cf. L. Chaty, *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 33-41.

2. P. A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : the Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), avril 1993.

3. Sur ce rôle de passeur et les savoirs qui lui correspondent, cf. J. M. Eymeri, « Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère », thèse de doctorat en science politique, université Paris I, 1999, 3 vol., p. 658-668.

4. Certains hauts fonctionnaires ont occupé par la suite des postes de responsabilité au sein de directions des ressources humaines (AXA, EDF, CCF).

5. De 1992 à 1997, plusieurs rapports de commissions ainsi que les textes sur la déconcentration mettent l'accent sur la nécessité de se doter d'une vision stratégique de réorganisation des structures étatiques, et particulièrement des administrations centrales. Dès le rapport de la Commission « État, administration et services publics » de préparation du XI[e] Plan présidée par C. Blanc, puis dans celui de la mission Picq, l'axiome central est qu'il est désormais plus efficace de séparer les fonctions de régulation et de pilotage (stratégie, planification, évaluation) des fonctions opérationnelles de mise en œuvre des politiques publiques (confiées aux services déconcentrés). Cf. Commissariat général du Plan, *Pour un État stratège garant de l'intérêt général, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 »*, Paris, La Documentation française, 1993 et Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde,* Paris, La Documentation française, 1995.

finissant ses responsabilités [1]. En quoi cette doctrine large de la réorganisation est-elle pour ses réformateurs une croyance solide ? Il semble que la « réforme de l'État » est perçue par eux comme un nouveau moyen de réinvestir et de se réapproprier l'ethos du haut fonctionnaire des Grands Corps. Elle s'inscrit, presque naturellement, dans le cadre de leurs dispositions et de leurs croyances : à travers elle, ils *expriment* leur « sens de l'État », se présentent comme les défenseurs de l'intérêt général et montrent qu'ils ont toujours la capacité de contrôle de l'appareil d'État. La formulation qu'ils en offrent relève aussi d'un effet de position parce que leur perception de « l'administration » ne peut qu'être ramenée aux dimensions d'une affaire d'« État ». En plaidant pour le renforcement de l'État central et son recentrage sur les fonctions stratégiques de pilotage et de prévision, ils s'efforcent de reconstruire le « centre » qu'ils doivent occuper, à un moment où ils se trouvent confrontés au déclin de leur pouvoir de *policy-makers* avec la territorialisation accrue des interventions publiques [2] et à une crise des perspectives de carrière de la Haute Administration [3]. En endossant une doctrine qui défend la réorganisation des structures étatiques tout en laissant prudemment de côté les aspects plus néolibéraux de ces programmes (privatisations, mécanismes de quasi-marchés), certains hauts fonctionnaires des Grands Corps s'engagent dans des programmes de réforme qui leur permettent de reconstruire leur légitimité, de se donner une fonction d'État, dans l'État, et, simultanément, de renforcer les capacités intégratrices du centre. Ce type de doctrine correspond à une théorie acceptable parce qu'elle répond à la fois à leurs intérêts, à leurs croyances de corps et à leur volonté de retrouver un rôle dans l'élaboration des politiques publiques.

Une relation « partisane » aux doctrines : les professionnels de la politique

On peut dégager un troisième type d'adhésion aux doctrines de réformes administratives, incarné par des réformateurs, issus le plus souvent des partis politiques. On trouve un bon exemple de ces réformateurs « partisans » au sein du ministère en charge de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté, distinct de la Fonction publique, qui est créé en mai 1995 et fait largement écho aux engagements présidentiels lors de la campagne. Ce groupe « d'entrepreneurs politiques » résulte donc du découpage auquel a donné lieu la composition du nouveau gouvernement. En rétribution pour soutien de campagne, le ministère a été confié à un proche de Jacques Chirac, Claude Goasguen, chiraquien du CDS, député de Paris (1993-1995), adjoint au maire de Paris, conseiller de Paris mais sans expérience ministérielle. Significati-

1. La circulaire du Premier ministre Juppé, en date du 26 juillet 1995, est le premier programme public du gouvernement Juppé. Elle annonce une vaste réorganisation des administrations centrales, une réduction de leurs effectifs, un transfert de leurs compétences ; elle propose de reconsidérer la définition des missions de l'État à l'aune des transformations locales et européennes et réaffirme de manière appuyée l'image traditionnelle articulant et hiérarchisant « politique » et « administration ». Cela donnera lieu à deux créations institutionnelles *ad hoc* : un ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Citoyenneté, séparé du ministère de la Fonction publique et le Commissariat à la réforme de l'État, une administration de mission chargée du développement des mesures entrant dans le cadre de la circulaire.

2. Sur les évolutions macro-sociologiques de l'État en France et ses effets sur les rôles des hauts fonctionnaires, cf. J. Leca, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative », dans F. d'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 et L. Rouban, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994.

3. Cf. Ministère de la Fonction publique, « Rapport sur l'encadrement supérieur », 1994.

vement, le cabinet du ministre est une équipe très réduite et peu expérimentée, dénuée de véritable expertise. Le directeur de cabinet du ministre est un fonctionnaire mais il « revient » dans l'administration à un poste politique après plusieurs années passées dans le secteur privé. Ce groupe de réformateurs, fervents et militants, qui disparaîtra lors du second gouvernement Juppé, tire ses propositions des réflexions des partis de droite sur l'État et des formules de la campagne présidentielle. Percevant l'administration « de l'extérieur », comme une « bureaucratie » au sens péjoratif, ils revendiquent une posture d'autant plus radicale qu'ils se trouvent en grande partie en dehors de toute soumission au système de carrière au sein de l'institution administrative. À cet effet de position, s'ajoute le poids des dispositions (leur idéologie et leurs maigres ressources institutionnelles), tout aussi explicatif. Leur expertise ne repose pas, en effet, sur une connaissance technique et interne de l'administration. En dehors du système politico-administratif, s'appuyant uniquement sur les promesses de la campagne, ils adhèrent aux idées les plus simples et les plus radicales, considérant qu'elles ne relèvent que de la seule « volonté politique ». Le groupe « militant » diffuse des idées antibureaucratiques. Leur politique « d'agit-prop » repose donc sur l'affichage du thème sur l'agenda à partir de la « lettre » de la circulaire Juppé. La logique du changement qu'ils valorisent est brutale. Leur investissement dans la réalisation d'une « charte des citoyens », poussée par J. Chirac, plus ou moins inspirée de la *Citizen's Charter* britannique, mais qui ne verra pas le jour, révèle bien leurs modalités d'appréhension de l'ordre institutionnel.

LES HAUTS FONCTIONNAIRES « DANS LA MACHINE » DES MINISTÈRES TRANSVERSAUX : LE FILTRE DES INSTITUTIONS

Les politiques de réformes administratives sont souvent largement structurées par les formes d'engagement des ministères inter-sectoriels, particulièrement impliqués par des programmes qui s'appliquent en théorie identiquement à toutes les administrations. Ici, les engagements réformateurs des hauts fonctionnaires sont largement tributaires du rôle que leur assigne l'institution et de la manière dont ils ont « appris » avec elle.

Prisme budgétaire et réforme administrative : la direction du Budget

Les relations de la direction du Budget avec les programmes de réforme de l'État sont ambiguës. Elles sont en fait assez représentatives de ce qu'aucune véritable doctrine économique (comparable au *public choice*) ne joue de rôle structurant dans les formulations de réforme de l'État en France. Au contraire, alors que le Trésor en Grande-Bretagne a été un acteur très pro-actif dans les réformes Thatcher concernant le secteur public [1], la direction du Budget ne s'est, en France, que tardivement intéressée aux outils de gestion ou au changement institutionnel. Si l'on examine les engagements de la direction du Budget depuis les programmes de rationalisation des choix budgétaires de 1968, on est amené à considérer que les réformes managériales ont

1. C. Campbell, « Does Reinvention Need Reinvention ? Lessons From Truncated Managerialism in Britain », *Governance,* 8 (4), octobre 1995. Pour une discussion des interprétations des réformes de l'administration centrale en Grande-Bretagne, cf. P. Keraudren, « Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne », *Politiques et management public*, 17 (1), mars 1999.

rarement constitué des alternatives crédibles. D'une part, elles peuvent, à terme, remettre en cause le système formel de règles budgétaires et comptables issues de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dont la direction du Budget tire son pouvoir. D'autre part, elles remettent en cause la *pratique de ces règles*. Parce qu'elles prônent le plus souvent la décentralisation des tâches de gestion à travers le renforcement de l'autonomie des services, ces réformes remettent en cause la capacité de la direction du Budget à intervenir sur les flux budgétaires en cours d'année (la régulation budgétaire). De même, la direction du Budget est hostile à tout programme qui impose de manière unilatérale, c'est-à-dire pour tous les ministères, un rapport négocié aux règles comptables et budgétaires. Parce qu'elle tire son pouvoir d'une négociation *personnalisée* (relation de donnant-donnant) dissimulée dans la neutralité de la procédure budgétaire, les mesures transversales globales constituent pour elle des assouplissements sans contrepartie. Il faut ajouter également que la croyance des hauts fonctionnaires de la direction du Budget dans l'« efficacité » des réformes de gestion ou de structures en matière de réduction de la dépense publique est faible : selon eux, des instruments traditionnels comme la politique salariale ou le gel des crédits sont des moyens beaucoup plus efficaces dans le cadre d'une procédure budgétaire dominée par le principe d'annualité. *A fortiori*, les grandes remises à plat organisationnelles sont, elles également, vues d'un mauvais œil parce qu'elles induisent des coûts élevés à court terme que la direction du Budget ne veut pas engager. À bien des égards, les croyances des fonctionnaires du Budget en matière de politiques de réformes administratives sont le résultat des expériences passées (et malheureuses) et des propres cadres cognitifs qui font « exister » l'institution Budget. En 1989, la direction du Budget s'oppose d'autant plus durement au Renouveau du service public que ce programme survient en période de retour de croissance, alors que la direction du Budget n'a pas encore abandonné les schémas de la politique d'austérité antérieure. La solidité des cadres cognitifs préexistants ne favorise donc pas l'émergence d'un investissement fort de la direction du Budget. On ajoutera que la politique budgétaire (de réduction des dépenses publiques) n'a jamais véritablement constitué une priorité politique portée par un gouvernement. C'est alors la structuration française du *policy-mix* qui mériterait examen.

Prisme juridique et réforme administrative : le ministère de la Fonction publique

Le ministère de la Fonction publique, et particulièrement son unique direction, la DGAFP (Direction générale de l'administration et de la Fonction publique), a fortement développé, depuis la fin des années 1980, ses activités d'expertise en matière de modernisation de l'administration. Pourtant, jusqu'en 1989, le ministère ne dispose d'aucune expertise sur les savoirs gestionnaires qui entrent en contradiction avec la préservation des règles de la Fonction publique qu'il assure via le suivi des questions statutaires, des procédures de recrutement et des relations avec les organisations syndicales, en particulier dans le cadre des négociations salariales. En matière de politique contractuelle, la DGAFP demeure d'ailleurs totalement sous la contrainte de la direction du Budget, qui dispose d'informations qu'elle ne possède pas. L'évolution se produit en 1988 avec la création d'une troisième sous-direction en charge de la modernisation de l'administration. Le lancement du Renouveau du service public la légitime, favorise son essor de sorte qu'elle s'investit alors fortement dans les programmes en direction des usagers et dans les outils de gestion. Les techniques managériales (gestion des ressources humaines, contractualisation, politique des usagers) sont désor-

mais au cœur de ce que les fonctionnaires de la DGAFP peuvent défendre. Sur quoi repose l'adhésion aux idées managériales ? On peut d'abord souligner que l'adhésion à ces idées se fait par création *ex nihilo* d'une nouvelle sous-direction et par recrutement de personnels en dehors de la DGAFP. Il y a donc greffe plus que transformation. L'essentiel, par ailleurs, pour la DGAFP, est la compatibilité des instruments de gestion avec la logique statutaire qui y prédomine par ailleurs. L'intégration des idées managériales ne se fera donc qu'au prix d'une opération de traduction qui les rend conciliables avec le rôle de garant et d'animateur des règles de la Fonction publique tenu par la DGAFP, et compatible avec ses relations avec les organisations syndicales. En l'occurrence, le management public permet d'autant plus facilement ce type d'appropriation qu'il ne constitue pas une doctrine homogène mais plutôt un cadre flexible, diffusable dans des contextes différents et « construit » comme des savoirs politiquement neutres [1]. Comme le souligne justement Matthias Finger, le management public est un « curieux mélange entre une approche de marché (de droite) et une approche participative (de gauche) » [2]. C'est donc d'abord la dimension participative qui est valorisée par la DGAFP à travers l'expérimentation, le dialogue social ou encore la gestion des ressources humaines. La DGAFP utilise le management public pour étendre ses domaines d'expertise et sa relation de conseil à l'égard des ministères sectoriels. S'appuyant sur un important réseau de correspondants, elle bénéficie d'une image positive de « partenaire », à la différence de la direction du Budget. Rien d'étonnant, par conséquent, à ce que les fonctionnaires du ministère de la Fonction publique réagissent mal, en 1995, à la création du Commissariat à la Réforme de l'État, présenté comme un lieu rival d'expertise en matière de réformes institutionnelles. Leur opposition à cet organisme autonome et au ministère de la réforme de l'État s'est d'ailleurs manifestée dans leur tentative réussie de faire supprimer l'organisme, aujourd'hui réintégré au sein de la DGAFP.

MODALITÉS COGNITIVES D'ENGAGEMENT DANS LA RÉFORME : LE SOUCI DE FAISABILITÉ

On vient de suggérer comment les modalités d'adhésion aux réformes peuvent être structurées par des effets de position et de disposition, liés à l'importance des institutions qui structurent les croyances et sélectionnent les idées acceptables et légitimes. Le second mécanisme concerne les modalités d'engagement dans l'action de réforme. S'il s'agit bien, dans cet article, de s'appuyer sur la dimension cognitive pour viser une « pragmatique » de l'action réformatrice, il faut alors analyser les rapports qu'entretiennent les hauts fonctionnaires réformateurs aux possibilités de réalisation du programme. À partir des hypothèses de Festinger, on suggère en effet qu'il n'y a pas nécessairement compatibilité entre les aspirations réformatrices et la faisabilité du projet. Il peut être alors heuristique de s'intéresser au mécanisme de réduction de dissonance entre les ambitions intellectuelles attachées au projet de réforme (les intentions) et la faisabilité politique de ces projets (l'estimation des capacités). Le réformateur « conséquent » peut chercher, en effet, à rendre tenable sa position : il mettra ainsi en place des stratégies qui

1. C. Hood, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 69, printemps 1991.

2. Cf. M. Finger, « New Public Management - Un débat manqué », *Revue suisse de science politique*, 1 (4), 1995.

visent à ajuster les intentions affichées à la faisabilité estimée. Deux types de processus cognitifs ont été repérés qui renvoient à deux modalités d'ajustement distinctes : l'une modifie la représentation que l'on a des intentions ; l'autre modifie la représentation que l'on a de l'action à mener. Cette distinction est schématique et ne prétend pas fournir une présentation exhaustive des stratégies cognitives auxquelles ont recours les réformateurs. Elle fournit cependant des hypothèses qui peuvent expliquer certaines conduites et certaines catégorisations de l'action.

AGIR SUR LES INTENTIONS RÉFORMATRICES

La première attitude possible pour réduire la dissonance est d'agir sur les *intentions*, c'est-à-dire sur les aspirations réformatrices. Deux modalités d'ajustement entrant dans cette catégorie ont été dégagées. Les réformateurs peuvent en effet ajuster leurs propres aspirations aux anticipations qu'ils se font de la possibilité de les réaliser. Ce raisonnement est à la base de l'incrémentalisme. À l'extrême, les réformateurs ne retiendront alors que les mesures qui font l'objet d'un consensus. Ils peuvent également « faire flotter » leurs intentions pour conserver la possibilité de les revoir à la baisse. Ils manipulent alors la « crédibilité » de l'engagement initial.

La dynamique d'un réformisme incrémental : les recherches de proportionnalité

Le réformateur qui accorde une forte importance aux possibilités de réalisation dispose d'une stratégie raisonnable. Parce qu'il privilégie la mise en œuvre du projet, il cherchera à moduler ses intentions réformatrices soit en les limitant soit en les complétant de nouvelles dispositions susceptibles de susciter l'adhésion des groupes concernés par la réforme. Dans les deux cas, il s'agit pour lui de limiter ses aspirations pour les rendre compatibles avec l'espace des possibles. Il peut en particulier chercher à rendre réalisable son projet en acceptant des concessions sur des terrains contigus pour obtenir le soutien des groupes sur qui s'exerce la réforme (jeu de donnant-donnant). Il peut également, dans la même perspective, minorer la dimension transformatrice de ses propositions et valoriser, dans le programme, des représentations collectives, stables et légitimées, susceptibles de fonder la confiance et donc de permettre l'action. Le Renouveau du service public offre un bon exemple de ce type de stratégie.

La circulaire du 23 février 1989 apparaît en effet comme un texte à deux dimensions, intentionnellement mêlées. D'un côté, elle assure l'institutionnalisation et la diffusion de techniques d'assouplissement des contraintes budgétaires visant à améliorer la performance administrative et à permettre de responsabiliser les agents en les amenant à s'engager sur des objectifs. Simultanément, la circulaire fait des agents de la Fonction publique des « régulateurs » de l'État au même titre que les usagers. Le paragraphe de l'introduction « être attentif aux citoyens » l'illustre bien en établissant une symétrie de position des usagers et des fonctionnaires, les uns et les autres victimes de l'État.

> Ainsi, « les attentes des fonctionnaires rejoignent-elles celles des citoyens pour exiger un renouveau en profondeur du fonctionnement de l'État et par conséquent pour revoir les relations du travail comme les modes de décision et de gestion... ce n'est pas en dévalorisant les fonctionnaires dans la société que l'État et les collectivités locales seront mieux gérés » [1].

1. « Circulaire du 23 février 1989 », p. 4.

La circulaire distingue ainsi « l'État » des agents (autrement appelés « administration », p. 3) et des usagers (autrement appelés « société civile ») qui doivent être tous deux « respectés ». Par soustraction, « l'État » est défini dans le texte comme ce qui reste, c'est-à-dire « les contrôles », « le marbre des procédures qui n'a plus de sens à une époque où les qualifications des agents se sont fortement élevées », le « carcan des procédures » qui font rejeter les initiatives [1]. L'État ce sont les règles hiérarchiques qui s'opposent aux comportements, aux initiatives, aux responsabilités, aux individus, agents ou usagers. La solution est comprise dans l'énoncé du problème : il s'agit de revaloriser la gestion des « ressources humaines », la formation continue, le dialogue social dans l'administration, la déconcentration des actes de gestion ou la démarche « projets de service » qui suppose que soient définis les objectifs sur la base d'une réflexion des agents, de leur encadrement et des partenaires du service. L'appui des agents publics est ainsi défini comme une priorité car « *Renouveau du service public* doit se faire avec le soutien des personnels et de leurs organisations syndicales » [2]. Toute l'argumentation vise donc à désarmer une critique qui porterait sur les agents eux-mêmes et leurs comportements pour proposer une critique de la « bureaucratie » vidée de son personnel et réduite aux règles qui la constituent. En ce sens, la stratégie des réformateurs en charge du Renouveau est de préserver largement l'autonomie et la légitimité de l'administration française. Cette stratégie s'explique facilement en raison du contexte et de la configuration institutionnelle dans laquelle se trouvent le Premier ministre et son cabinet. Confronté à de nombreux conflits sociaux dans le secteur public de 1988 à 1990, affaibli par l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, fragilisé par les incursions perturbatrices du président de la République, engagé enfin dans les luttes internes au parti socialiste à la veille du Congrès de Rennes, le Premier ministre fait de la réalisation de la réforme et du soutien des « réformés » un but politique. Il proportionne alors les objectifs affichés aux conditions de faisabilité pour rendre le projet plus réalisable administrativement et politiquement. Dans ce cas, l'incrémentalisme n'est pas un processus constaté *ex post* mais bien une stratégie, une représentation finalisée de l'action. Ce processus renforce l'idée qu'une réforme est la conjonction d'une stratégie offensive de transformation et d'une stratégie défensive de réaffirmation de valeurs traditionnelles qui susciteront l'adhésion et la confiance et rendront plus faciles l'action [3].

Le jeu sur les intentions ou la force des engagements faibles

Dans certains cas, le réformateur n'est pas en situation d'ajuster *ex ante* l'ambition de son projet aux conflits qu'il anticipe. Confronté à un programme de réformes qu'il a voulu ou simplement affiché mais qu'il ne peut endosser au moment où il doit

1. *Ibid.*, p. 3.
2. *Ibid.*, p. 4.
3. On s'inspire ici des remarques suggestives de A. Stepan, « State Power in the Southern Cone of Latin America », dans P. B. Evans et al. (eds), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985. Ce type de mécanisme, à l'œuvre dans les réformes administratives, a déjà fait l'objet d'analyses : cf. les intuitions fondatrices de P. Selznick (P. Selznick, *Leadership in Administration : A Sociological Interpretation*, Evanston, Row and Peters, 1957) ou l'idée originale d'un « leadership conservateur » défendue par L. D. Terry (L.D. Terry, *Leadership of Public Bureaucracies. The Administrator as Conservator*, Londres, Sage Publications, 1995). Pour un essai d'utilisation de ces notions au cas français, cf. P. Bezes, « Defensive *vs* Offensive Approaches to Administrative Reforms in France (1988-1997) : The Leadership Dilemmas of French Prime Ministers » (*Governance*, à paraître, 2001).

le mettre en œuvre, il doit alors minorer les intentions proclamées, voire les abandonner. Dans ce cas, il lui faut « sauver la face ». Il peut alors, *ex post*, justifier son action en défendant les valeurs de l'incrémentalisme, c'est-à-dire défendre la politique des petits pas comme moyen d'agir dans un système pluraliste. Il peut aussi, l'un n'est d'ailleurs pas incompatible avec l'autre, trouver une voie de secours en refusant d'endosser les mesures d'un programme qu'il a commandité mais dont il n'est pas l'auteur. Certains dispositifs institutionnels, qui participent à la mise sur agenda du programme, favorisent le désengagement et la révision des intentions parce qu'ils constituaient des « engagements faibles » ou, pour reprendre la terminologie de K. Shepsle, peu crédibles. Le sort réservé à la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, dite « mission Picq » offre un exemple de ce type de situation.

Le 12 novembre 1993, le Premier ministre E. Balladur commande une mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État confiée à un haut fonctionnaire de la Cour des comptes. La séance inaugurale en présence de nombreux ministres d'État, la lettre de mission, les moyens d'enquête (dont les corps d'inspection) et les moyens financiers mis à disposition ainsi que la possibilité de procéder à de nombreuses auditions laissent peu de doute quant à l'engagement du Premier ministre sur un programme qu'il veut porter publiquement. Pourtant, à sa remise en mai 1994, le rapport « l'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde », est désavoué par E. Balladur, mis au secret puis diffusé en cachette dans les administrations pendant l'été. Fin août 1994, le texte est finalement disponible au ministère de la Fonction publique, précédé d'un avant-propos du ministre de la Fonction publique, André Rossinot : « Ce rapport constitue une contribution indépendante, et qui n'engage pas le Gouvernement, au débat public sur la modernisation de l'État [1] ». Il est officiellement publié à la Documentation française en novembre 1994, amputé de quelques passages. Dans le contexte de préparation de l'élection présidentielle, les propositions réformatrices du rapport dépassent largement les possibilités réalisatrices du Premier ministre. Le rapport a débordé largement le cadre traditionnellement assigné à ce type de travaux. Loin d'en rester à des propositions transversales, le « rapport Picq » propose un ensemble de réformes sectorielles, destinées à chaque ministère et ministre. Une telle mise en cohérence de propos sur l'État supposerait une vaste démarche symbolique et politique de mise en œuvre. En mai 1994, moins d'un an avant les élections présidentielles de mars 1995, le Premier ministre ne souhaite pas légitimer une entreprise qui risque d'entraîner l'hostilité d'un grand nombre d'acteurs (ministres-soutiens, fonctionnaires, syndicats...).

La lecture entraîne donc chez le Premier ministre et les ministres un effet de dissonance cognitive, qu'il faut attribuer à la situation des personnes et au contexte politique. Le rapport est déconsidéré pour l'écart qu'il introduit entre l'idéal proposé (un ensemble de désirs ou de croyances sur le devoir-être de l'État) et la perception, par les acteurs politiques, des capacités et moyens qu'ils peuvent et veulent mettre en œuvre à l'instant t. Pour réduire la dissonance entre les ambitions affichées au moment de la création de la commission et la représentation que l'on se fait de la prise en compte de ces propositions, il faut « jouer » sur les intentions et, concrètement, les revoir à la baisse. Ce mécanisme, pris dans un contexte politique, engage un exercice de rationalisation et de justification. En l'occurrence, la doctrine réformiste forgée par

1. « Avant-Propos », dans Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, *L'État en France..., op. cit.*, p. 11. Le principal artisan du rapport, Jean Picq, sera accusé d'avoir trahi son ethos de haut fonctionnaire et d'avoir proposé le rapport au candidat Chirac (*Le Monde*, 18 mai 1995).

l'homme politique E. Balladur [1] constitue une ressource argumentative pour justifier un renoncement. L'art de la réforme y fait l'objet d'une théorisation qui légitime le pragmatisme de l'action au nom du consensus.

> « Pour autant, faut-il tout changer ? Certes pas. Tantôt il faut innover, tantôt maintenir ce qui existe, tantôt reconstruire ce qui a été détruit. La réforme n'est pas la boulimie de changement, le bouleversement continuel, le vertige permanent infligés à une société. Aucune n'y a jamais résisté... Si tout nous pousse à changer – l'état du monde, la contrainte et la stimulation que constitue l'édification d'une Europe fondée sur la liberté d'entreprendre et la démocratie -, nous ne devons nous engager dans le changement qu'en y associant le plus possible les élus, les représentants des professions et des catégories, les membres du corps enseignant, les chefs d'entreprise, tous ceux qui, responsables d'un secteur de la société, ne peuvent être mis devant le fait accompli. Faute de convaincre, la réforme est vouée à l'échec. » [2]

Le jeu sur les intentions est érigé en principe.

> « Quel homme politique va annoncer à l'avance tous ses objectifs, toutes les voies qu'il entendra emprunter, toutes les étapes de son action ? Lequel dit à tout moment toute la vérité sur ses intentions ? Lequel s'exposera ainsi en terrain découvert à l'hostilité de ses adversaires ? Celui qui échoue. » [3]

L'existence de l'écart entre discours politique et capacité réalisatrice est elle-même dénoncée.

> « Discours (de la réforme) : voir RÊVE... RÊVE : En politique, c'est la forme extrême de l'espoir. Faut-il ou ne faut-il pas faire rêver les peuples ? C'est utile pour les entraîner, susciter leur adhésion au changement. C'est dangereux si, allant trop loin, employant de trop grands mots, travestissant la réalité, exagérant à l'excès la possibilité de l'améliorer, on aboutit immanquablement à faire naître la déception, puis la colère de ceux qui se sentent trompés. » [4]

Le Premier ministre trouve donc justification à son renoncement dans l'incrémentalisme qu'il a professé et édifié en vertu politique. Le dispositif institutionnel constitué par la commission rend également possible la révision des intentions. La constitution par l'autorité politique d'une commission *ad hoc* est une *délégation de la parole publique*. Comme l'écrit J. Elster à propos des assemblées constituantes : « il est prévisible que le créateur cherche à contrôler sa créature » [5]. L'autonomie de la commission est en effet contrainte par la dépendance finale à l'égard du mandataire qui conserve toujours le pouvoir d'utiliser (ou non) la connaissance produite, de justifier (ou non) son action par le recours aux arguments de la mission. Le fait de réunir une commission est une « stratégie d'action indirecte » de l'autorité [6]. Il s'agit, pour le Premier ministre, de différer (consciemment ou inconsciemment) une mesure politique (allocations de ressources, changement de règles) en la transférant, sous une autre forme, à une instance déléguée. Réunir une commission a un coût politique plus faible que légiférer : l'entrepreneur politique ne s'engage pas directement à agir. Il s'engage seulement à se voir présenter des problèmes dans un délai court mais conserve la maî-

1. Cf. particulièrement E. Balladur, *Dictionnaire de la réforme*, Paris, Fayard, 1992.
2. *Ibid.*, p. 16-17.
3. *Ibid.*, p. 14.
4. *Ibid.*, p. 84 et p. 252.
5. J. Elster, « Argumenter et discuter dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 43 (2), avril 1994, p. 187-256.
6. J. Elster, *Le laboureur et ses enfants*, Paris, Minuit, 1986, p. 111.

trise de leur publicisation. Le recours à une commission permet donc d'agir indirectement en raison d'une situation politique qu'on estime délicate (le contexte exige la prudence) ou d'une faiblesse de volonté de l'acteur politique. Le dispositif de délégation constitue un engagement faible qui permet au mandataire de jouer sur les intentions.

AGIR SUR LA REPRÉSENTATION DE LA FAISABILITÉ

Un autre processus cognitif d'ajustement existe dans l'opération de réduction de la dissonance. Il s'agit des cas où le réformateur n'agit pas sur ses aspirations réformatrices – elles demeurent inchangées – mais sur la représentation qu'il se fait de la faisabilité du projet auquel il participe. Il s'agit bien de répondre à la question de Paul Veyne – la croyance qui n'a pas les moyens d'agir peut-elle être sincère ? – dans un domaine – celui de réformes – où les mécanismes d'anticipation des conséquences ou du résultat peuvent sembler inévitables. Comment peut-on endosser des projets dont la faisabilité n'est pas assurée ? Nous nous proposons ici de rendre compte de trois mécanismes différents qui témoignent de la variété des manières par lesquelles les « réformateurs » agissent et informent simultanément leurs représentations de l'action.

L'idéal d'une réforme autoréalisatrice : les vertus de l'expérimentation

Une première manière de réduire la dissonance entre aspirations et faisabilité est « d'assouplir » les conditions de réalisation de l'action et particulièrement d'affaiblir la dimension irréversible de l'action. Tels sont particulièrement les ressorts de l'expérimentation comme modalité de la réforme. En elle-même, l'expérimentation ne contient aucune limitation portant sur les objectifs ou les contenus du projet de réforme. Elle contient en revanche une limitation de l'horizon temporel de l'action et un affaiblissement de la dimension autoritaire et obligatoire de la réforme. Le réformateur cherche alors à minimiser les résistances par deux types de moyens. Anticipant des réactions d'opposition si la réforme est présentée comme irréversible, il construit alors son action comme une action réversible, faisant l'objet d'une évaluation donc susceptible d'être remise en cause. Sur un autre mode, les réformateurs peuvent choisir de faire dépendre leur projet de la libre participation des acteurs sur lesquels portent les transformations. En cherchant à intégrer ces groupes par des dispositifs de moyen ou long terme qui les associent à la mise en œuvre des mesures, les réformateurs espèrent faciliter le degré de réalisation de la réforme. Le Renouveau du service public permet d'observer, à des degrés variables, ces types de mécanisme. Le Renouveau du service public se présente en effet d'abord comme un dispositif expérimental puisque la constitution des services en centres de responsabilité repose sur une démarche volontaire et limitée dans le temps : le contrat est signé pour trois ans au terme desquels est prévue une évaluation. Le RSP repose ensuite sur une stratégie d'intégration à l'ordre institutionnel : le dispositif de production et même de diffusion de l'action de réforme cherche en effet à s'appuyer sur les agents et les services à travers une démarche de participation et de mobilisation largement déconcentrée. En confiant la dynamique de la réforme aux services eux-mêmes, les réformateurs de l'équipe Rocard cherchent ainsi à lui donner une capacité d'auto-réalisation, qui lui permette de durer au-delà du mandat du Premier ministre et ainsi de résister aux inter-

férences politiques à venir [1]. D'une certaine manière, cette composante de la représentation de l'action est à la base d'une grande partie des doctrines réformistes : la *participation* est perçue comme la condition de la *réalisation* de la réforme pour la raison même que la réforme est une perfectibilité sans téléologie dont les principes et les contenus sont remis en cause à mesure que les préférences des gouvernants et des gouvernés évoluent [2].

La délégation de l'action à venir : deux mécanismes d'idéalisation du « politique »

Considérons maintenant un autre cas dans lequel le porteur de réforme va construire une rationalisation de l'action qui évacue en partie la question de la faisabilité. Il existe en effet des cas où l'ampleur ou le radicalisme des transformations proposées font de la réforme un problème énorme et donc politiquement difficile à « manier ». Comment des hauts fonctionnaires endossent-ils des projets ambitieux ou radicaux ? Notre hypothèse est que la réduction de la dissonance cognitive entre les aspirations réformatrices et leur faisabilité s'effectue cette fois selon une autre modalité qui fait précisément varier la représentation de cette faisabilité soit par occultation du problème soit par délégation de la responsabilité de la mise en œuvre à d'autres acteurs.

D'une part, en effet, le réformateur peut idéaliser la faisabilité politique, c'est-à-dire, d'une certaine manière, s'aveugler lui-même ou se mentir à lui-même sur la réalité de l'espace des possibles. Toute sa rationalisation repose sur l'enfermement dans une représentation idéalisée de l'action à mener qui accentue la représentation héroïque de la réforme. Dans cette vision, le « réformateur » fait tout ; c'est sur sa volonté et sur son intention que repose la conduite de l'action. La faisabilité est réduite à la représentation suivante : « on peut si on veut ». L'action des membres du cabinet du ministre de la Réforme de l'État, en 1995, fournit une illustration de ce processus cognitif.

> « Dans la campagne du candidat Chirac, il était apparu qu'il s'attellerait à une réforme profonde, sans tabou, que nous pourrions tout examiner et proposer des changements radicaux. Pourquoi faut-il un droit administratif en France aujourd'hui encore ? Certes, cela s'explique par des considérations historiques mais il y a des États où la puissance publique est sans droit administratif. Faut-il encore un statut de la Fonction publique ?... Je pensais que le président de la République avait la volonté de faire autre chose que de l'eau tiède... C'était un thème très martelé au niveau de la campagne. On voulait signer une nuit du 4 août 1789. Des personnes se sont investies mais il n'y avait pas de service, pas de dossier. Du coup, on y passait des nuits. » (entretien, membre du cabinet du ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté)

Le réformateur ne se pose à aucun moment la question de la mise en œuvre. L'échec de la réforme est alors exclusivement attribué à la seule faiblesse de la volonté et à des formes de démission des personnes. La suite de l'entretien illustre bien cette rationalisation : « J'ai vu la force de la conviction au sein du cabinet du Premier ministre se réduire progressivement. Or on avait besoin de bousculer l'administration.

1. Sur l'analyse du dispositif de mise en œuvre, le recours à l'expérimentation et l'appropriation de la réforme RSP par les agents, cf. L. Chaty, *L'administration face au management..., op. cit.*

2. Pour une analyse du rapport au temps et à la participation dans la social-démocratie, cf. B. Manin, « Démocratie, pluralisme, libéralisme », dans A. Bergounioux, B. Manin, *Le régime social-démocrate*, Paris, PUF, 1989, p. 23-55.

Il fallait des arbitrages forts. X l'a fait mais il y a eu des tensions entre lui et le Premier ministre. Des gens ont compris que ce qu'il disait n'était plus parole d'évangile ». Sa représentation de l'action repose d'abord sur la croyance dans l'existence de la conjonction d'un volontarisme et d'un moment (l'élection d'un nouveau président) qui ouvre une fenêtre d'opportunité pour des réformes radicales. Son discours volontariste, souvent schématique, ne se préoccupe pas des modalités de réalisation. Significativement, Claude Goasguen refusera de rencontrer les syndicats. Ce n'est pas seulement que ce groupe de réformateurs se complaise dans le discours mais plutôt qu'il refuse de considérer que ce qu'il énonce ne peut être appliqué.

Le « rapport Picq » fournit un second cas dans lequel le réformateur réduit la dissonance par construction d'une représentation plus satisfaisante de la « faisabilité ». L'ampleur du programme, sa précision et son intrusion dans le fonctionnement des ministères en font à la fois un programme qui dérange et un programme inapplicable. Comment comprendre que le souci de faisabilité n'ait pas dominé la rédaction du rapport au point de s'écarter délibérément de la commande du Premier ministre ? Bien entendu, on peut considérer que la production d'un programme de réforme ambitieux s'explique en termes d'opportunité de carrière. L'engagement dans un projet de refondation de « l'État » constituerait un projet professionnel valorisant pour ses auteurs. L'hypothèse a d'autant plus de pertinence que les deux auteurs du rapport ont ensuite été largement rétribués par le gouvernement Juppé (respectivement en charge du SGDN et du Commissariat à la réforme de l'État). On suggérera toutefois une hypothèse supplémentaire. Les réformateurs ont séparé le travail de production de la réforme des considérations de sa faisabilité politique, en se déplaçant sur le terrain de l'expertise et en refusant tout rôle de « décideur ». Tout le rapport Picq est en effet traversé par la rhétorique du volontarisme politique : l'argument repose essentiellement sur le renforcement de la séparation entre administration et politique et sur des injonctions favorables au renforcement de l'activité politique fondées sur une représentation très limitative de ce qu'*est* le politique [1]. Le politique est renvoyé à des « choix » clairement distingués de l'activité administrative permanente à laquelle s'identifient les auteurs du rapport. La question de mise en œuvre du rapport ne relève donc pas du cadre d'action de nos réformateurs. Ils s'en « désintéressent » dès lors que la construction de leur rôle de hauts fonctionnaires n'intègre pas cette dimension décisionnelle mais repose sur la seule exécution des décisions du gouvernement.

> « La République a besoin à la fois de ministres politiques, proches des gens, pour imposer à l'administration les décisions qu'attendent les citoyens et de grands commis de l'État, sûrs de leur compétence et capables de dire non, pour aider les ministres à prendre les meilleures décisions. Il ne s'agit pas de créer un quelconque "pouvoir administratif". Il s'agit simplement de reconnaître que la politique est un métier et que l'administration en est un autre » [2].

Le réformateur construit son système de croyances à travers la reproduction de catégorisations intériorisées (politique *vs* administration) dont il connaît pourtant bien

1. Le rapport énonce que « le gouvernement ne doit plus avoir à trancher de différends administratifs. Il doit faire de véritables choix politiques » (Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 111). Dans le même sens, il plaide pour le renforcement des capacités d'expertise auprès du Premier ministre (*ibid.*, p. 114) ou la réduction des cabinets ministériels (*ibid.*, p. 118) qui constituent une zone floue entre ministres et directions centrales.

2. *Ibid.*, p. 107.

la distance à la réalité des pratiques [1]. Il affirme pourtant bien que son travail de haut fonctionnaire est de proposer des plans de réforme tandis qu'il appartiendra aux « politiques » de les réaliser. Il lui reviendra alors de faire la « critique » du politique qui n'aura pas su réaliser le programme.

Un exemple de pari pascalien ? Faire comme si on croyait pour engendrer la croyance

Le dernier cas repéré présente des difficultés d'interprétation. Il semble laisser entrevoir une autre forme de rapport à la faisabilité de la réforme. Plusieurs des entretiens menés, pour la période 1995-1996, révèlent l'existence d'un conseiller du Premier ministre A. Juppé, volontariste et très engagé dans l'inscription à l'agenda de la réforme de l'État. La présence de ce conseiller semble constituer un rouage essentiel du début de mise en œuvre de la circulaire Juppé. Pourtant, l'entretien avec le « réformateur volontariste » laisse entrevoir une forme d'engagement déconcertante, irréductible *a priori* aux hypothèses formulées jusque-là. Quelques extraits de l'entretien illustrent la complexité de la croyance.

> « La logique qui dominait, c'était une vision politique et institutionnelle qui disait qu'il était indispensable pour mettre en œuvre les réformes de bousculer l'administration... Le texte (la circulaire) était fort et on a obligé un certain nombre de ministres à gérer le problème dans des délais brefs pour qu'ils soient obligés de s'engager. Sans créer d'irréversibilité car il n'y en a pas en politique. Il fallait présenter quelque chose qui était de l'ordre de la volonté politique mais j'étais persuadé qu'on n'arriverait pas dans un État totalement différent... C'est un sujet qui m'ennuie profondément. J'aime les choses efficaces et je ne croyais pas du tout à ce thème. J'étais sceptique quant à la capacité de l'État de se réformer et quant à la capacité des hommes politiques d'avoir une volonté de réforme suffisamment stable dans le temps. Je pense avoir été assez lucide pour ne pas prendre en charge les grands discours martiaux... J'ai voulu la création du Commissariat à la réforme de l'État mais la création de ce genre de commission *ad hoc* est déjà un acte manqué. C'est pour cela que j'aimais bien les orientations irrationnelles comme la baisse du nombre d'administrations centrales. Les ministères étaient obligés de faire avec... Si on veut réduire le nombre de corps, on peut le faire. Il suffit de le décider. Si on veut, avant même d'engager une réforme, avoir toutes les réponses, on ne la fait jamais. » (entretien, membre du cabinet du Premier ministre).

Les représentations de l'action de réforme à mener semblent paradoxales. Le haut fonctionnaire semble croire dans la valeur de l'idéal visé (l'État réformé est souhaitable), mais ne croit pas à l'efficacité d'un programme de réforme de l'État pour y parvenir. Dans ce cas de figure, le « réformateur » ne pense pas la réforme à l'aune du résultat qu'il faut atteindre. À la limite, il ne croit pas qu'il puisse obtenir un quelconque résultat. L'action processuelle qui conduit au résultat est en partie dévalorisée au profit d'une idéalisation de « l'action instantanée ». Son engagement dans la réforme de l'État en 1995 ne semble donc pas reposer sur une croyance dans la faisabilité, mais sur la seule croyance en la valeur de l'idéal visé. Jon Elster propose une explication plausible de ce type de comportement qu'il appelle « décision de croire ». Dans *Le laboureur et ses enfants*, il constate en effet qu'« on peut se forcer à effectuer une certaine action en induisant chez soi une croyance qui aura cette action pour conséquence inévitable » [2]. Autrement dit, on *veut* croire à une action avant de croire à l'efficacité de cette action

1. Pour une discussion des faux-semblants de la séparation entre administration et politique, cf. C. Campbell, B. G. Peters, « The Politics/Administration Dichotomy : Death or Merely Change ? », *Governance*, 1 (1), janvier 1988.

2. J. Elster, *op. cit.*, p. 115.

mais le fait de décider de croire fera advenir le résultat. Fondant l'analyse de ce mécanisme sur une discussion du pari pascalien, Elster résume ainsi l'argument de Pascal : il suffirait d'accomplir des gestes, de faire comme si on croyait pour engendrer une véritable croyance. Cette relation originale de cause à effet suggère d'utiliser cette explication comme un mécanisme possible permettant de réduire la dissonance entre les aspirations fortes du réformateur et son scepticisme apparemment absolu dans les moyens d'y parvenir. Dans son cas, il s'engage dans l'action non parce qu'il croit objectivement en sa valeur conséquentialiste mais par décision de croire en la « réforme de l'État-moyen ou programme » en espérant que naîtra ainsi une croyance authentique dans l'efficacité de ces programmes pour atteindre la « réforme de l'État-fin ». C'est ainsi pour lui le « dispositif de croyance » dont il est en partie l'inventeur (un Commissariat à la réforme de l'État d'une durée de vie de trois ans, un séminaire gouvernemental régulier, une circulaire) qui prime. De cette décision de croire, institutionnalisée et manifestée en un dispositif institutionnel, peut résulter une efficacité alors même qu'aucune raison ne permettait d'y croire. Cet exemple illustre une autre forme de rapport à l'action de réforme. Il n'y a pas de raisons de croire mais des raisons de vouloir croire.

**

Enquêter sur les politiques de réformes administratives conduit le chercheur à s'interroger sur leur permanence comme discours et comme politique publique. On a souligné que cette permanence pouvait amener à considérer que ces réformes constituaient un « mythe » structurant l'institution État, alimenté par les savoirs techniques qui l'informent. Dans cet article, on admet que l'étude des réformes administratives constitue bien une piste féconde pour analyser « l'État » à condition, toutefois, de ne pas les réifier comme on a pu réifier l'État, ainsi que le dénonçait Norbert Elias [1]. Parce que l'objet de recherche pose de nombreuses difficultés empiriques et méthodologiques d'interprétation, on a suggéré que les réformes du gouvernement bureaucratique pouvaient être analysées en considérant d'abord qu'elles sont en partie structurées et contraintes par l'ordre institutionnel au sein duquel elles émergent, sur lequel elles cherchent à agir et qui distribue, par ailleurs, les rôles des acteurs qui en entreprennent la transformation ; ensuite que le statut de « roman d'État [2] » de ces programmes n'exonère pas d'une recherche sur les modalités de croyances et d'engagement de leurs promoteurs. On peut d'ailleurs rappeler que Tocqueville, lorsqu'il analyse dans *De la démocratie en Amérique* l'activité réformatrice des légistes, leur respect de l'ordre et leur amour des formes [3], ou Max Weber dans *Économie et société*, lorsqu'il discute la notion d'ordre juridique et la possibilité qu'y émergent des innovations [4], ont bien perçu le lien entre l'activité de réforme, la position dans l'institution, la représentation que l'on se fait de l'ordre institutionnel et la question de l'action et du rapport fins/moyens. Ceci suggère, peut-être, de nouvelles directions dans l'analyse des réformes administratives *.

1. N. Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Éd. de l'Aube, 1991.

2. Nous empruntons cette formule à Joseph A. Schumpeter qui parle de la constance de ce genre littéraire que constituent les *Staatromane*, de la Renaissance à la fin du 19e siècle. J. A. Schumpeter, *Histoire de l'analyse économique, L'âge des fondateurs*, Paris, Gallimard, 1983, vol. 1, p. 90 (1ère éd., 1954).

3. Cf. A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1981 (1ère éd., 1835), tome 1, p. 365-369.

4. Cf. M. Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1995 (1ère éd., 1971), tome 2, p. 26-28.

Philippe Bezes

Philippe Bezes est doctorant en science politique. Il termine actuellement une thèse à l'Institut d'études politiques de Paris (sous la direction de Jacques Lagroye) qui porte sur les réformes administratives en France (1962-1997). Il est l'auteur de *L'action publique volontariste. Analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'Harmattan, 1994. Il a récemment écrit « Defensive *vs* Offensive Approaches to Administrative Reform in France (1988-1997) : The Leadership Dilemmas of French Prime Ministers » (*Governance*, à paraître, 2001). Ses thèmes de recherche portent sur la structuration des politiques de réformes de l'État en relation avec les configurations politico-administratives nationales (Centre de sociologie des organisations, 19 rue Amélie, 75007 Paris).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

LES HAUTS FONCTIONNAIRES CROIENT-ILS À LEURS MYTHES ? L'APPORT DES APPROCHES COGNITIVES À L'ANALYSE DES ENGAGEMENTS DANS LES POLITIQUES DE RÉFORME DE L'ÉTAT. QUELQUES EXEMPLES FRANÇAIS (1988-1997)

Les politiques de réformes de l'État, à force de répétition dans leurs annonces, finissent par constituer un récit mythique, anonyme et indirect, qui informe sur l'État (ses dysfonctionnements, ses défaillances, ses caractéristiques idéales, etc) et qui célèbre, simultanément, la dimension héroïque ou, au contraire, routinière des engagements réformateurs. Pour répondre à une question légitime « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », l'article suggère de se demander comment ils croient et de formuler des hypothèses sur la complexité de leurs croyances et des modalités d'engagement dans les réformes. À partir d'une discussion des théories néo-institutionnalistes et d'hypothèses tirées des travaux de R. Boudon et L. Festinger, sont mis en valeur deux mécanismes cognitifs qui structurent en partie l'engagement des réformateurs : l'adhésion aux idées, contrainte par les dispositions des acteurs et par l'appartenance à l'ordre institutionnel et les modalités de croyance en la faisabilité de l'action. Pour rendre compte de la variété des ajustements des croyances aux pratiques, l'article propose de nombreux exemples tirés des réformes administratives intervenues en France depuis 1988.

DO SENIOR CIVIL SERVANTS BELIEVE IN THEIR OWN MYTHS ? THE CONTRIBUTION OF THE COGNITIVE APPROACH TO THE ANALYSIS OF COMMITMENT TO STATE REFORM POLICIES. FRENCH EXAMPLES (1988-1997)

State reform policies, by dint of repetition in their announcements, end constituting a mythical, anonymous and indirect narrative that provides information about the state (its dysfunctions, shortcomings, ideal characteristics, etc.) and simultaneously celebrates both the heroic and the routine dimensions of commitment to reform. Seeking to answer a legitimate question – "do senior civil servants believe in their own myths ?" –, the article suggests that one should investigate how they believe, and formulate hypotheses about the complexity of their beliefs and the varieties of their reform commitment. After a discussion of neo-institutionalist theories and hypotheses drawn from the writings of R. Boudon and L. Festinger, two cognitive mechanisms are shown to structure partially the reformers' commitment : acceptance of reform ideas, constrained by the actors' attitudes and by their position in the institutional order, and diversity of beliefs in the feasibility of the action. In order to account for the diversity of adjustments of beliefs to practices, the article provides many illustrations based on administrative reforms carried out in France since 1989.

* Une première version de ce texte a fait l'objet d'une présentation dans le cadre du Congrès de l'Association française de science politique (Rennes, 28 septembre 1999-1er octobre 1999) au sein de l'atelier dirigé par Hélène Reigner et intitulé « Les avatars de la réforme de l'État : appropriations locales et nationales ». Je tiens à remercier chaleureusement Jacques Caillosse, Claude Gautier et Jacques Lagroye pour leur lecture attentive et critique des versions précédentes de ce texte ainsi que Philippe Urfalino et Yves Surel pour leurs précieux conseils. Il va de soi que l'article n'engage que son auteur.