



**HAL**  
open science

**A la recherche du temps perdu. La science politique française oubliée de l'administration publique. A propos de Notre Etat**

Françoise Dreyfus

► **To cite this version:**

Françoise Dreyfus. A la recherche du temps perdu. La science politique française oubliée de l'administration publique. A propos de Notre Etat. Politix, 2002, 15, pp.171 - 194. 10.3406/polix.2002.1230 . halshs-03898640

**HAL Id: halshs-03898640**

**<https://shs.hal.science/halshs-03898640>**

Submitted on 14 Dec 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

---

## A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de *Notre Etat*

Françoise Dreyfus

### Résumé

A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de Notre Etat Françoise Dreyfus

Ce papier propose une lecture critique de Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique, livre publié en 2000 sous la direction de Roger Fauroux et Bernard Spitz et qui réunit les contributions de 28 hauts fonctionnaires. Cet ouvrage se présente comme un appel à la réforme de l'Etat mais ne réussit pas à quitter le registre politique et à s'appuyer sur des analyses très approfondies de la réalité bureaucratique. En ce sens, la nécessité de multiplier les travaux de science politique sur l'administration se fait de plus en plus urgente.

### Abstract

A la recherche du temps perdu. How French Political Science Forgot Public Administration. About Notre Etat Françoise Dreyfus

The author proposes a critical comment of Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique, a famous book published in 2000, directed by Roger Fauroux and Bernard Spitz. It gathers 28 high civil servants' papers who appeal to State reform. But this work remains in the political register and fails to develop a real analysis of the bureaucratic reality. In this way, the necessity to develop political science works about administration is becoming crucial.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Dreyfus Françoise. A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de *Notre Etat*. In: Politix, vol. 15, n°59, Troisième trimestre 2002. Sciences politiques allemandes. pp. 171-194;

doi : <https://doi.org/10.3406/polix.2002.1230>

[https://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_59\\_1230](https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_2002_num_15_59_1230)

---

Fichier pdf généré le 10/04/2018

# A la recherche du temps perdu

## La science politique française oublieuse de l'administration publique

### A propos de *Notre Etat*<sup>1</sup>

Françoise DREYFUS

**S'**il est une institution à laquelle la science politique en France n'accorde qu'un intérêt limité c'est, assez paradoxalement, l'Etat en tant qu'organisation administrative. L'administration publique – ses structures (qu'elles relèvent du niveau central ou des collectivités décentralisées) et ses personnels qui pourtant constituent des variables essentielles pour qui prétend analyser et comprendre ses modes d'action – et l'ensemble des transformations dont elle est l'objet apparaissent, au vu de la littérature qui leur est consacrée, comme des « non sujets » pour les politistes français<sup>2</sup>. Ces derniers font preuve, en revanche, depuis une vingtaine

---

1. Fauroux (R.), Spitz (B.), dir., *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Robert Laffont, 2000 ; 2<sup>e</sup> éd. Hachette Littératures (Pluriel) 2002. Le livre sera référencé simplement *Notre Etat* dans la suite des notes.

2. La recension des articles consacrés à un sujet administratif français ou étranger parus dans la *Revue française de science politique*, au cours des dix dernières années (1989-2000), est significatif : Keraudren (P.), « Le nouveau Management public en Grande-Bretagne depuis 1979 : un échec relatif », 43 (4), 1993 ; Cini (M.), « La Commission européenne lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », 46 (3), 1996 ; Bezes (P.), « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », 50 (2), 2000. En ce qui concerne *Politix*, pour la même période, aucun article n'a concerné ce sujet.

d'années d'un intérêt marqué à l'égard des politiques publiques, c'est-à-dire de l'action – voire de l'inaction – à laquelle l'administration a, au minimum, partie liée et dont elle est, le plus habituellement, l'un des principaux opérateurs ; en raison même de cet attrait pour « l'Etat en action<sup>3</sup> », l'indifférence à l'égard de l'institution administrative ne manque pas de surprendre. S'il n'est pas ici le lieu de procéder à une analyse exhaustive des raisons pour lesquelles ce champ scientifique est aussi faiblement investi par les politistes, on peut toutefois rappeler que, d'une part, la « science administrative » a pendant longtemps été considérée comme l'apanage des spécialistes de droit administratif<sup>4</sup> et que, d'autre part, les travaux les plus importants portant sur le système administratif et sur les hauts fonctionnaires ont été menés principalement par des sociologues<sup>5</sup> qui ont, à leur tour, fini par délaisser le sujet. A chaque temps sa mode : l'analyse sociologique de l'administration a été remplacée par celle des politiques publiques, en attendant qu'un nouvel engouement ne relègue cette dernière au magasin des accessoires.

Ce constat serait anodin, scientifiquement parlant, si l'objet « administration » n'offrait plus rien à découvrir et si les études passées suffisaient à nous donner à comprendre le présent. Or très précisément, il n'en est rien : tout d'abord parce que l'administration, comme toute institution, est en perpétuel mouvement quelles que soient les pesanteurs qui l'entravent ; ensuite, parce que l'administration fait l'objet, depuis une vingtaine d'années, de réformes dont l'ampleur, même si elle est moins spectaculaire en France que dans nombre d'autres pays, mérite qu'en soient mesurés le sens et les effets.

---

3. Jobert (B.), Muller (P.), *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

4. Le premier manuel de *Science administrative* est écrit par C. Debbasch (Dalloz, 1970). L'Institut français de science administrative, société savante qui consacre ses travaux aux questions administratives, est « hébergée » au Conseil d'Etat et sa présidence est assurée par le vice-président du Conseil d'Etat, tout comme son secrétaire général est toujours un membre de cette institution. L'ouvrage de J. Chevallier et D. Lochak (*Science administrative*, Paris, LGDJ, 1978) est le premier à envisager l'administration en tant qu'objet des sciences sociales.

5. Cf. plus particulièrement Crozier (M.), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963 ; Darbel (A.), Schnapper (D.), *Le système administratif*, Paris, Mouton, 1972 et *Les agents du système administratif*, Paris, Mouton, 1969 ; Grémion (P.), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976 ; Thoenig (J.-C.), *L'ère des technocrates*, Paris, Ed. d'Organisation, 1973 ; Birnbaum (P.), *Les sommets de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1977 ; Dupuy (F.), Thoenig (J.-C.), *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983 ; Bourdieu (P.), *La noblesse d'Etat*, Paris, Minuit, 1989. Il convient de citer au titre des travaux de politistes : notamment, Siwek-Pouydesseau (J.), *Le personnel de direction des ministères*, Paris, A. Colin, 1969 ; Kessler (M.-C.), *Le Conseil d'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1968 ; Bodiguel (J.-L.), *L'ENA : les anciens élèves de l'ENA*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978 ; Kessler (M.-C.), *L'ENA : la politique de la haute fonction publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978.

Certes, au début des années 1990, lorsque le gouvernement Rocard entreprit de mettre en chantier le « renouveau du service public<sup>6</sup> », quelques politistes manifestèrent un certain intérêt pour cette réforme<sup>7</sup> d'apparence assez bénigne comparée à celles qui ont été entreprises notamment au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Suède, en Australie, en Nouvelle-Zélande ou au Canada sous le sceau de la « nouvelle gestion publique<sup>8</sup> » et qui ont suscité, et suscitent jusqu'à présent – comme nous le verrons ultérieurement, une littérature considérable dans le monde anglo-saxon<sup>9</sup>. La place marginale qu'occupent à l'heure actuelle, au sein de la science politique française, les études relatives à l'administration publique (qu'elle soit nationale<sup>10</sup>, étrangère<sup>11</sup>, européenne ou internationale<sup>12</sup>, sans même parler d'études comparatives<sup>13</sup>) n'est pas sans conséquences : comme le donne à voir la parution, qui fut accompagnée d'un intense battage médiatique, de *Notre Etat*, l'absence de travaux scientifiques substantiels sur l'ensemble des questions que pose la « réforme de l'Etat » – terminologie qui a remplacé

6. Circulaire du 23 janvier 1989 relative au renouveau du service public, *Journal officiel*, 24 février 1989, p. 2526.

7. Cf. notamment, Muller (P.), dir., *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan, 1992 ; Rouban (L.), *Le pouvoir anonyme. La modernisation de l'Etat à la française*, Paris, Presses de Sciences Po., 1994 ; Rouban (L.), « La modernisation de l'Etat », *Regards sur l'actualité*, décembre 1994 ; Chaty (L.), *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Chevallier (J.), « La réforme de l'Etat et la conception française du service public », *Revue française d'administration publique*, 77, 1996 ; Chevallier (J.), « La politique de modernisation administrative », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996 ; Dreyfus (F.), « La nouvelle gestion publique, nouvel instrument du clientélisme ? », in *Mélanges en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, LGDJ, 1997 ; Rouban (L.), « Quelle réforme pour l'Etat en France », *Futuribles*, 363, avril 2001.

8. Cf. par exemple, les analyses des réformes dans différents pays publiées par la *Revue française d'administration publique* : « Les cadres supérieurs de la fonction publique » (70, 1994) ; « Les administrations en Europe : d'une modernisation à l'autre » (75, 1995). De même dans la *Revue internationale des sciences administratives*, de nombreux articles sont consacrés aux réformes dans divers pays mais très peu à la France.

9. Citons parmi les innombrables ouvrages consacrés aux réformes administratives inspirées par la nouvelle gestion publique : Pollitt (C.), *Managerialism and the Public Service*, Oxford, Basil Blackwell, 1990 ; Peters (B. G.), Savoie (D. J.), dir., *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Centre canadien de gestion, Publications de l'Université de Laval, 1995 ; Spencer (Z.), *New Managerialism, Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press, 1994 ; Peters (B. G.), Savoie (D. J.), dir., *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?*, Centre canadien de gestion, Publications de l'Université de Laval, 1998 ; Pollitt (C.), Bouckcart (G.), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

10. Il convient de saluer l'important travail de Bezes (P.), *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Thèse de science politique, IEP Paris, 2002.

11. Keraudren (P.), *Les modernisations de l'Etat et le thatcherisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

12. Les grandes organisations internationales tels par exemple le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, au rôle éminent, sont aussi des institutions administratives auxquelles il conviendrait de s'intéresser.

13. Fabre-Guillemant (R.), *Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, Paris, L'Harmattan, 1998.

depuis 1995<sup>14</sup> le « renouveau du service public » – conduit à ce qu'un point de vue univoque, celui de très hauts fonctionnaires, puisse revêtir le caractère d'une vérité révélée (ce que laisse d'ailleurs entendre le sous-titre de l'ouvrage : « Le livre vérité de la fonction publique »).

Avant de nous intéresser à l'analyse que consacrent les vingt-huit auteurs à la « crise de notre Etat », dont R. Fauroux entend nous révéler l'ampleur et l'ancienneté dans le chapitre introductif, et aux solutions censées y remédier, un rapide examen des caractéristiques socioprofessionnelles de ceux « qui parlent » contribuera à éclairer le sens de leur discours et la crédibilité de leur démarche.

### *Les élites ont la parole*

A l'exception du ministre italien de la Fonction publique, chargé de la Réforme de l'Etat dans le gouvernement Prodi, et du conseiller diplomatique qui a collaboré à la rédaction du chapitre « Italie : notre révolution silencieuse », tous les auteurs de *Notre Etat* sont français et toutes les contributions sont consacrées à la France. Dix-huit auteurs (dont le conseiller diplomatique italien) sont d'anciens élèves de l'ENA ; quatre sont normaliens – parmi lesquels trois cumulent cette qualité avec celle d'énarque et l'une avec le statut d'ingénieur des Mines –, trois sont polytechniciens (l'un d'entre eux étant également énarque et un autre agrégé de sciences économiques) tandis que parmi les trois diplômés de l'ESSEC ou d'HEC, deux sont aussi énarques, le troisième étant docteur en science politique ; par ailleurs, un diplômé de l'Institut national d'agronomie également docteur en philosophie, un agrégé de droit public et un juriste exerçant la profession d'avocat complètent la liste qui ne comprend qu'une personne dont le diplôme est modeste, Nicole Notat, secrétaire générale de la CFDT ; ajoutons un haut fonctionnaire du ministère des Finances écrivant sous un pseudonyme, aucun élément biographique n'est fourni mais on peut supposer au regard de sa position professionnelle que son cursus est orthodoxe.

L'important capital scolaire que détiennent nos auteurs qui, à deux exceptions près, ont tous passé des concours ouvrant l'accès à la fonction publique – onze d'entre eux ayant intégré un grand corps – ne constitue pourtant qu'un des atouts ayant contribué à leur réussite professionnelle. Leurs affinités, voire leurs engagements, politiques – majoritairement socialistes – les ont conduits à occuper des fonctions qui, pour la plupart d'entre elles, leur conféraient un certain pouvoir décisionnel. Parmi les vingt-sept auteurs dont les biographies sont données, on compte quatre

---

14. Circulaire du 26 juillet 1995 sur la réforme de l'Etat et des services publics, *Journal Officiel*, 28 juillet 1995, p. 11217.

ministres – Pierre Joxe, Michel Rocard, Roger Fauroux, Franco Bassanini –, deux conseillers du président de la République François Mitterrand, dix personnes ayant fait partie du cabinet d'un Premier ministre<sup>15</sup>, quatre membres de cabinets ministériels. Si l'on considère leurs parcours, abstraction faite des anciens ministres, on constate en ce qui concerne les énarques et les ingénieurs, que sept d'entre eux ont quitté momentanément ou définitivement le service de l'Etat : devenus avocats ou consultants pour les uns, d'autres exercent d'éminentes responsabilités dans des entreprises, à l'instar de Jean Peyrelevade ou d'Anne Lauvergeron. Enfin, on doit noter que le nombre de fonctionnaires qui, au moment où l'ouvrage est écrit, étaient effectivement en poste au sein de l'administration active – et donc en prise directe avec les problèmes de sa réforme – se limite finalement à cinq !

Doit enfin être souligné le fait que ces auteurs-fonctionnaires appartiennent tous à la fonction publique d'Etat et qu'ils ont occupé ou occupent encore des emplois discrétionnaires au sein de l'administration centrale. Les fonctionnaires en poste dans les services déconcentrés de l'Etat – les préfets en particulier –, tout comme les fonctionnaires territoriaux, sont les grands absents de l'ouvrage, ce qui n'est évidemment pas sans conséquence sur les appréciations portées sur la « réforme » quand l'on sait que les mesures visant à accroître toutes les formes de déconcentration en constituent les principaux outils<sup>16</sup> !

Enfin, *Notre Etat* donne essentiellement à lire le point de vue d'une élite de hauts fonctionnaires surdiplômés pour la plupart dont les brillantes carrières sont, en partie, redevables de leur proximité avec le politique. Si leurs positions dans la sphère politico-administrative ne leur ont guère donné l'occasion de se frotter au « terrain », elles leur permettaient d'ouvrir les chantiers de la réforme – ce que fit Michel Rocard<sup>17</sup> dont le travail fut d'ailleurs poursuivi par Pierre Bérégovoy et Edouard Balladur<sup>18</sup>. Mais loin de s'attacher à établir un bilan des succès et des échecs, le constat auquel se livrent la majorité des auteurs-acteurs, qui semblent avoir été impuissants à réaliser les changements qu'ils estiment indispensables, est largement négatif. Ce qui les conduit, après avoir fourni « les clés du changement » (p. 591-761) à faire des propositions de nature à transformer notre Etat en « Etat moderne » (p. 772-783). On doit à la vérité de dire que ni le constat, ni les solutions ne se caractérisent par leur originalité. Michel Crozier, dans les

---

15. Cabinets de P. Mauroy, M. Rocard, P. Bérégovoy, E. Balladur ; la majorité de ceux ayant fait partie du cabinet d'un Premier ministre ont également appartenu aux cabinets d'un ou plusieurs ministres.

16. Cf. la loi du 6 février 1992 et le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration, ainsi que le décret du 19 janvier 1997.

17. Sa contribution à *Notre Etat* concerne l'Europe et non pas son action réformatrice comme Premier ministre.

18. Cf. le rapport de Seriyex (H.), *L'Etat dans tous ses projets : un bilan des projets de service dans l'administration*, Paris, La Documentation française, 1995.

trois éditions de *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*<sup>19</sup> avait déjà dit – sur un ton moins belliqueux – l'essentiel ; de leur côté, les hauts fonctionnaires Christian Blanc, en 1993<sup>20</sup>, et Jean Picq, en 1994<sup>21</sup>, avaient dans leurs rapports formulé des thèses proches de celles que développe la conclusion de *Notre Etat*. On notera enfin que la parole des élites se suffisant à elle-même, l'ouvrage ne comporte pas de bibliographie et que les références en bas de page sont rares.

### *Les maux français*

L'ouvrage, ouvert par la charge de Roger Fauroux dénonçant la traditionnelle incapacité de la France à se réformer, ne saurait se lire comme un livre scientifique, le but qu'il poursuit étant de toute évidence politique. Il s'agit, en effet, de faire prendre conscience aux gouvernants de l'urgence des réformes à entreprendre pour combler le retard caractérisant l'action de l'Etat dans pratiquement tous les domaines : réforme de l'Etat à proprement parler – dans ses structures et son personnel administratifs, ses procédures, etc. –, réforme des politiques publiques relevant tant des fonctions régaliennes que de l'Etat providence – santé, éducation, emploi, retraites, pour ne citer que les secteurs les plus sensibles pour l'avenir de notre pays. Nous nous attacherons ici aux analyses consacrées à « l'Etat-forteresse » qui, peut-on affirmer, sont les seules ayant un rapport avec le sous-titre de l'ouvrage « Le livre vérité de la fonction publique ».

Trois chapitres – « L'Etat est-il malade de ses hauts fonctionnaires<sup>22</sup> ? », « Les retards de l'Etat manager<sup>23</sup> » et « La réforme de Bercy : paralysie ou suicide collectif<sup>24</sup> » mettent en évidence les défauts du système de la fonction publique et les blocages auxquels se heurte toute tentative de réforme concernant les agents ou plus largement les structures

---

19. Paris, Fayard 1987, Le Seuil (Points) 1991, Fayard 1997.

20. C. Blanc (rapporteur de la commission Etat, administration, services publics), *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Paris, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1993.

21. Picq (J.), *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde* (rapport au Premier ministre), Paris, La Documentation française, 1995. Ce rapport avait semblé si « explosif » à M. Balladur qu'il en avait fait différer la publication. Cf. l'analyse de Rouban (L.), « L'Etat régulateur à la recherche d'une théorie », *CFP*, novembre 1994, p. 11-14.

22. Ce chapitre est écrit par L. Schmid, sous-directrice des ressources humaines à la direction internationale au ministère des Finances, auteur avec O. Mongin de « La haute fonction publique au cœur de la crise du "gouvernement rationnel" », *Esprit*, 10, 1997 et de *Crises et réformes de la haute fonction publique*, Fondation Saint Simon, 1997, et avec J. Peyrelevade de « Changer l'Etat », *Les Notes de la fondation Jean Jaurès*, 24, septembre 2001.

23. Ce chapitre est dû à un haut fonctionnaire du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie qui écrit sous le pseudonyme de J. Kerna.

24. Ce chapitre est écrit par Th. Bert, chef du service de l'Inspection des Finances.

administratives ; le quatrième chapitre « Italie : notre révolution silencieuse<sup>25</sup> », de la plume du ministre qui en a été l'artisan, décrit les modalités et le contenu des réformes entreprises avec succès en Italie.

Si l'administration italienne était caractérisée par l'archaïsme de ses structures et l'inefficacité de son action alors que les entreprises privées faisaient, au contraire, preuve d'un dynamisme remarquable, en France, la qualité de l'administration n'a, jusqu'à récemment, guère été mise en doute, quelles qu'aient pu être les critiques traditionnelles adressées à une organisation de type bureaucratique. Les réformes introduites en Italie, à partir de 1993, par les gouvernements de centre-gauche ont été largement induites par la nécessité politique de mettre l'Italie aux normes prévues par le traité de Maastricht afin qu'elle puisse faire partie de la zone euro. La réduction des dépenses publiques constituant un impératif majeur, l'ensemble des mesures qui ont été adoptées visaient cet objectif ; il s'agissait de mesures de grande ampleur intéressant divers éléments de la structure administrative, mais également des procédures. L'aspect le plus spectaculaire de la réforme, outre la privatisation des nombreux entreprises et établissements publics, concerne la fonction publique qui a, elle aussi, fait l'objet d'une « privatisation » en ce sens qu'au statut public des agents a été substitué un contrat régi par le droit commun applicable aux salariés du secteur privé. La rémunération des hauts fonctionnaires, dont le recrutement est toujours assuré par concours, devrait désormais être liée, de manière conséquente, aux résultats atteints par rapport aux objectifs qui leur sont assignés. En effet, dans le cadre de la réforme de 1993, et conformément aux principes de la nouvelle gestion publique, le gouvernement définit les programmes devant être mis en œuvre par les hauts fonctionnaires qui, pour ce faire, bénéficient d'une grande autonomie en matière de dépenses, de gestion du personnel et de contrôle des employés.

La réalité semble, toutefois, assez différente du tableau dessiné par le ministre : Sabino Cassese remarque que les directeurs généraux des ministères préfèrent ne pas prendre ces nouvelles responsabilités concernant la gestion de leur administration, notamment en raison du contrôle accru auquel se livre *ex ante* une Cour des comptes de plus en plus agressive ; par ailleurs, l'objectif d'une réduction de 10 % de hauts fonctionnaires prévu par la loi n'est pas réalisé<sup>26</sup>. Si le ministre italien estime que le but de réduction du nombre de fonctionnaires et, partant, des dépenses publiques visé par la réforme de 1993 est atteint, grâce au gel des embauches<sup>27</sup>, il ne cache pas, pour autant, que la réforme du travail public se heurte à la résistance « d'un

---

25. Ce chapitre est écrit par F. Bassanini, ministre italien de la Fonction publique, chargé de la Réforme de l'Etat.

26. Cf. Cassese (S.), « Italy's Senior Civil Service », in Page (E. C.), Wright (V.), eds, *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 61-62.

27. *Notre Etat*, op. cit., p. 162.

nombre réduit mais redoutable de bureaucrates qui ont peur de perdre leurs privilèges<sup>28</sup> ». Ce type d'affirmation ne prend toutefois de sens qu'appuyé sur des études permettant de comprendre qui sont ces bureaucrates et pourquoi ils réagissent ainsi à la réforme. S. Cassese<sup>29</sup> et, de manière plus détaillée, Stella Righettini<sup>30</sup>, nous donnent, quant à eux, les clés sociologiques de l'attitude de « cette élite modeste ». Si les caractéristiques de la haute fonction publique italienne – un groupe hétérogène dépourvu d'esprit de corps, mais uni par ses origines géographiques (le Mezzogiorno) et sociale (la classe moyenne), sans liens avec la classe politique et le monde industriel – contribuent à expliquer sa résistance au changement, il n'en va pas de même chez nous.

### *Un système de haute fonction publique démobilisant*

L'impuissance à réformer l'Etat en France ne tient pas aux personnes qui constituent l'élite administrative mais au système<sup>31</sup>. Le constat, auquel se livre Lucile Schmid, est critique : à l'égard de l'ENA qui, loin de démocratiser l'accès à la haute administration, est « aujourd'hui devenue un élément essentiel de fermeture<sup>32</sup> » ; à l'égard du système qui « aménage des parcours d'excellence qui partent de l'Etat vers les entreprises et le monde politique<sup>33</sup> » ; à l'égard du fossé séparant les hauts fonctionnaires et les autres fonctionnaires de catégorie A – qui, pourtant travaillent ensemble au quotidien – creusé, notamment, par la possibilité pour les premiers de « faire carrière » alors que les seconds n'ont que des chances très limitées d'y parvenir, bien que tous aient obtenu le même niveau de diplôme avant de passer le concours d'entrée dans une grande école ou simplement un concours administratif<sup>34</sup>. Finalement, selon L. Schmidt, l'application du statut de la fonction publique ne se justifie plus pour les emplois de la haute administration ; le principe de continuité des carrières et la garantie de l'emploi à vie « vont à l'encontre du mouvement » et « ont encouragé l'inertie » tandis que « l'absence de personnalisation des responsabilités et d'évaluation sape la légitimité des dirigeants publics<sup>35</sup> ». L'inadéquation des règles statutaires avec le métier de dirigeant public conduit à un « sentiment

---

28. *Ibid.* p. 172.

29. Cassese (S.), « Italy's Senior Civil Service », in Page (E. C.), Wright (V.), eds, *Bureaucratic Elites...*, *op. cit.*, p. 63.

30. Righettini (S.), « Les dirigeants de la haute fonction publique de l'Etat italien. Une élite modeste ? », in Suleiman (E.), Mendras (H.), dir., *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

31. *Notre Etat*, p. 45.

32. *Ibid.*, p. 52.

33. *Ibid.*, p. 53.

34. *Ibid.*, p. 62-63.

35. *Ibid.*, p. 70-71.

d'impuissance » au sein « d'une organisation qui se paralyse peu à peu<sup>36</sup> », qui serait à l'origine de la baisse d'attractivité de l'administration pour les jeunes diplômés et pour ceux qui sortent des grandes écoles. Ce dernier constat nous semble fort discutable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, avant d'être entré dans l'administration active, il est difficile de se faire une idée claire de la manière dont elle fonctionne, des contraintes qui entravent la créativité des agents, et d'avoir « le sentiment qu'il n'y existe pas d'avenir individuel<sup>37</sup> ». D'autre part, « la diminution du nombre de candidats au concours externe de l'ENA observée en 2000<sup>38</sup> », qui attesterait le désintérêt des meilleurs<sup>39</sup> pour la haute fonction publique, s'explique évidemment par les capacités renforcées du marché du travail. Enfin, comme le remarque la gestionnaire des ressources humaines au sein de la direction internationale de Bercy, les « hauts fonctionnaires en herbe sont plus que par le passé soucieux d'accumuler rapidement des expériences monnayables dans leur CV ». Mais en imputant ce comportement au fait qu'ils sont « très conscients des incertitudes de leur destinée<sup>40</sup> », elle fait preuve de naïveté ou d'aveuglement. En effet, si un énarque, administrateur civil au ministère des Finances, a des chances relativement limitées d'accéder aux postes de directeur qui sont, majoritairement, occupés par les membres de l'Inspection des finances, le fait même d'avoir choisi Bercy plutôt qu'un ministère technique ou, pour ceux classés juste après, les rangs donnant accès aux grands corps, plutôt que l'IGAS ou l'IGA<sup>41</sup>, signifie que le prestige dont jouit le ministère des Finances et les primes que l'on y perçoit revêtent une importance au moins égale aux possibilités de carrière dans la sphère administrative. D'autre part, comme le note pourtant L. Schmid, outre nombre d'inspecteurs des Finances, « une proportion non négligeable des hauts fonctionnaires [...] de la direction du Trésor, de celles des Impôts et du Budget, des directions du pôle industrie choisit de poursuivre sa vie professionnelle en entreprise<sup>42</sup> ». Enfin, l'accélération des carrières pouvant également être conditionnée par le passage dans un cabinet ministériel, sachant qu'aux Finances « 70 % des énarques qui en composent les cabinets sont des administrateurs civils<sup>43</sup> », on peut considérer que les fonctionnaires ayant des accointances politiques augmentent leurs chances de « réussite », soit au sein de l'administration, soit dans le secteur privé.

---

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*, p. 72.

39. Cette diminution pourrait être un indice de « la menace d'une baisse du niveau des jeunes générations de hauts fonctionnaires par rapport à leurs aînés », *ibid.*

40. *Ibid.*, p. 73.

41. Cf. sur les énarques choisissant le ministère des Finances, et en particulier le Trésor ou le Budget, Eymeri (J.-M.), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001, p. 224-227.

42. *Notre Etat*, p. 56.

43. Cf. Rouban (L.), « Les énarques en cabinet 1984-1996 », *Les cahiers du CEVIPOF*, 17, 1997, p. 21.

Enfin, L. Schmid entend démontrer que l'administration n'est pas malade de ses hauts fonctionnaires mais bien du système qui les enferme dans un monde clos, protégé et déresponsabilisant – en particulier parce que l'obligation de réserve les astreint au silence – ; un système qui n'est plus en mesure de leur « offrir des parcours d'excellence qui s'étendent sur la longue durée<sup>44</sup> ». Ceci expliquerait non seulement la fuite des cerveaux, mais aussi l'incapacité des hauts fonctionnaires – responsabilité partagée, au demeurant, avec les politiques – de penser collectivement la réforme de l'Etat. Pour remédier à cet immobilisme, la solution consiste donc à rompre l'enfermement « en ouvrant l'administration à des idées et à des personnalités venues d'ailleurs<sup>45</sup> » et à assurer la circulation des élites entre les secteurs privé et public. Remettre en cause le principe de la continuité des carrières au sein de la haute administration, mettre en place un système d'évaluation comportant des éléments de promotion et de sanction, définir des contrats d'objectifs et de moyens précis pour les deux ou trois ans pendant lesquels un directeur d'administration centrale devrait occuper son emploi : telles sont les solutions prônées afin que « la haute administration continue d'être attractive [...], condition essentielle de réussite des changements dans l'Etat<sup>46</sup> ».

Ces conclusions empruntent très largement aux idées mises en œuvre au Royaume-Uni depuis le début des années 1980, dont le rapport Oughton de 1993<sup>47</sup> constituait une synthèse. Toutefois de la théorie à la pratique, l'écart peut être profond, comme l'atteste avec éclat la permanence des règles applicables à la haute fonction publique britannique. Si la volonté politique de les changer a été clairement affichée, dès l'arrivée de Margaret Thatcher au pouvoir, et si d'importantes transformations structurelles ont été accomplies dans le cadre du programme *Next Steps*, on constate que la haute fonction publique ministérielle n'a finalement pas été affectée par les principes applicables aux dirigeants des agences exécutives<sup>48</sup>. L'immense majorité de ceux qui occupent les plus hauts emplois administratifs continue d'être recrutée au sein de la fonction publique – comme le suggérerait, d'ailleurs, le Livre blanc *The Civil Service: continuity and change*<sup>49</sup> –, les contrats de courte durée n'ayant pratiquement pas été utilisés. Christopher

---

44. *Notre Etat*, p. 72.

45. *Ibid.*, p. 71.

46. *Ibid.*, p. 78.

47. Efficiency Unit, (Oughton Report), *Career Management and Succession Planning Study*, Londres, HMSO, 1993.

48. Cf. notamment Burnham (J.), *Whitehall and the Civil Service*, Sheffield, The Political Association and Sheffield-Hallam University Press, 1999 ; Peters (B. G.), Pierre (J.), eds, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform: the Changing Balance*, Londres, Routledge, 2000 ; Richards (D.), *The Civil Service under Thatcher*, Brighton, Sussex University Press, 1997 ; Rhodes (R.A.W.), ed., *Transforming British Government*, vol. 1 *Changing Institutions*, vol. 2, *Changing Roles and Relationships*, Londres, Macmillan 2000.

49. Cm 2627, *The Civil Service. Continuity and Change*, Londres, HMSO, 1994.

Hood<sup>50</sup> a montré que la mise en œuvre de la contractualisation, en tant que *business practice*, est loin de produire dans l'administration le type d'effets qu'en attendaient leurs promoteurs. L'idée que les fonctionnaires étant responsables de leurs résultats pourraient être démis si ces derniers étaient insuffisants, s'est révélée moins simple à réaliser qu'il n'y paraissait ; en raison, soit du caractère flou des objectifs qui ne permet pas de clarifier l'étendue des responsabilités incombant aux fonctionnaires et aux ministres, soit parce qu'un fait extérieur aux obligations contractuelles, fixées avec précision, ne peut être imputé à celui qui a atteint les objectifs qui lui étaient assignés et servir de prétexte à l'éviction d'un fonctionnaire<sup>51</sup>. Quant aux rémunérations à la performance – dont Jean Kerna préconise également l'introduction en France<sup>52</sup> – elles ne remplissent guère leurs fonctions incitatives dans la haute fonction publique notamment parce qu'elles récompensent des personnes qui sont, le plus souvent, motivées par d'autres facteurs que financiers et qui s'imposent un haut niveau de rendement<sup>53</sup>. Les études menées dans les différents pays<sup>54</sup> où a été introduit un système de rémunération liée aux performances évaluées par rapport aux objectifs que doivent atteindre les hauts fonctionnaires « contractualisés », mettent en évidence le fait que ces contrats promettent plus qu'ils ne peuvent donner, en raison de la faiblesse instrumentale du concept de réforme contractuelle<sup>55</sup>. Assez curieusement enfin, alors qu'en Grande-Bretagne l'ouverture des hauts emplois à des non-fonctionnaires faisait redouter, à la fois, la possible mise en place d'un *spoils system* et l'influence des intérêts privés au cœur même de l'administration, à l'instar des pratiques américaines, ces risques ne sont pas évoqués par L. Schmid, pas plus d'ailleurs que n'est mentionné le système des dépouilles à la française aux

---

50. Hood (C.), « Individualized Contracts for Top Civil Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-engineering – or Trobriand Cricket? », in Fortin (Y.), dir., *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, Paris, L'Harmattan, 1999. Cf. aussi Peters (B. G.), « Contracts as a Tool for Public Management: Their Strange Absence in North America », in *ibid.*, qui explique pourquoi les Etats-Unis, où les valeurs managériales sont profondément ancrées dans la société, répugnent à importer les techniques du secteur privé dans le gouvernement.

51. Sur ce point, cf. Lewis (D.), *Hidden Agendas: Politics, Law and Disorder*, Londres, Hamish Hamilton, 1997.

52. *Notre Etat*, p. 109.

53. Cf. par exemple Dargie (C.), Locke (R.), « The British Senior Civil Service », in *Bureaucratic Elites in Western European States*, *op. cit.*

54. Sur la rémunération à la performance mise en place aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Suède, Pays-Bas, Danemark, Norvège, la littérature est très abondante ; citons entre autres Cave (M.), Kogan (M.), Smith (R.), eds, *Output and Performance Measurement in Government: The State of Art*, Londres, Jessica Kingsley, 1990 ; Gunvaldsen (J.), « Merit Pay for Top Civil Servants in the Central Government Administration based on Management Contracts. Norway's Experience after Five Years », in Y. Fortin (Y.), dir., *La contractualisation dans le secteur public...*, *op. cit.*

55. Cf. Laegreid (P.), « Top Civil Servants under Contract », *Public Administration*, 78 (4), 2000.

caractéristiques très particulières dans la mesure où il « fonctionne en circuit fermé au seul bénéfice des fonctionnaires<sup>56</sup> ».

### *Une administration résistante au changement*

Réformer l'Etat, en vue de le rendre plus efficace tout en étant moins coûteux, implique de remettre de l'ordre dans les rémunérations annexes souvent occultes, de mieux gérer les « ressources humaines » et, en particulier, d'avoir une vision précise du nombre d'agents servant l'Etat afin de permettre une gestion prévisionnelle des effectifs en fonction des besoins de chaque service, étant entendu que la mobilité des personnels soit effective<sup>57</sup>. Mais la réforme doit également porter sur les structures administratives lorsque, telles qu'elles sont organisées, elles ne sont satisfaisantes ni pour le public ni pour l'Etat. La « réforme de Bercy » – dont les étapes sont décrites de manière très précise par Thierry Bert – a été mise à l'étude, dès 1987, par D. Strauss-Kahn alors ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ; elle s'est soldée, en mars 2000, par un échec retentissant, le projet de redistribution des compétences entre la direction générale des Impôts et celle de la Comptabilité publique ayant provoqué une grève conduisant au retrait du projet. Comprendre les raisons de ce fiasco pourrait permettre, à l'avenir, de réussir à réformer ces structures frappées d'archaïsme<sup>58</sup>. La démarche engagée, sous la houlette de la Mission 2003, pour connaître l'opinion des usagers<sup>59</sup> et des fonctionnaires sur le fonctionnement du système d'imposition et sur les moyens de le simplifier apparaît pourtant, à première vue, comme exemplaire ; en particulier, les fonctionnaires et leurs organisations syndicales ont été consultés et ont abondamment débattu des différentes solutions envisageables<sup>60</sup>. Autrement dit, s'il est clair que le projet de réforme n'a pas été suscité par une demande

---

56. Cf. Dreyfus (F.), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII<sup>e</sup> -XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 233-235.

57. *Notre Etat*, p. 100-108.

58. Le principe de la séparation physique des fonctions « d'assiette » relevant de la direction générale des Impôts et de « recouvrement » relevant de la direction générale de la Comptabilité publique a été mis en vigueur par Napoléon, en 1805, pour réagir contre les abus des trésoriers d'Ancien régime ; cf. *Notre Etat*, p. 131.

59. Trois études sur les opinions et les propositions des usagers ont été lancées, dont l'une auprès des entreprises et deux auprès des particuliers. 90 % des personnes interrogées se sont prononcées en faveur du correspondant fiscal unique (*Notre Etat*, p. 126)

60. Divers moyens ont été utilisés pour connaître l'opinion des fonctionnaires ; notamment les problèmes et les solutions « furent évoqués d'abord devant l'ensemble des cadres lors de réunions locales tenues par la mission en juin et juillet 1999, puis repris par des "ateliers locaux de propositions" qui mobilisèrent sept mille agents des trois directions, par groupe de quinze » en septembre et octobre ; le ministre assuma huit débats d'une journée en province et « le tout fut repris, débattu et synthétisé lors de dix conventions interrégionales qui permirent jusqu'à la fin du mois de novembre de confronter les opinions » (*ibid.*)

émanant des fonctionnaires des Finances, la concertation fut effective et les points de vue ont pu se faire entendre. Telle ne semble pourtant pas avoir été la perception des agents. L. Schmid note que la littérature syndicale de l'été 1999 « abonde en formules sur le faux dialogue ou le dialogue de sourds, le fait accompli, les donneurs de leçon, la tentation de considérer les ateliers régionaux comme des chambres d'enregistrement<sup>61</sup>... » Et elle impute ces réactions au fossé qui sépare les hauts fonctionnaires venus de Paris des autres agents et qui empêche le dialogue ; quant à l'échec final, il « illustre l'absence de culture de la négociation du côté des syndicats comme du haut encadrement<sup>62</sup> ». Il semble surtout que le traditionnel malentendu<sup>63</sup> sur la fonction assignée à la concertation, par ceux qui en prennent l'initiative et ceux auxquels elle s'adresse, a joué à plein. Pour autant l'explication de l'échec ne se limite pas, pour T. Bert, qu'à cela. Aussi s'emploie-t-il à analyser « les raisons pour lesquelles [...], le processus ne s'est jamais vraiment enclenché<sup>64</sup> » et à montrer comment et pourquoi « l'Etat, (les) organisations syndicales ou (les) agents eux-mêmes [...] (ont) finalement semblé d'accord pour jouer des passions, des mythes, des principes là où une analyse même rapide aurait permis d'identifier les jeux d'intérêts souvent très banals et donc négociables<sup>65</sup> ». On ne peut que regretter que, à l'encontre de cette fine analyse des responsabilités partagées de l'échec, Nicolas Baverez dans le chapitre « A l'épreuve de la mondialisation » mette dans le même sac toutes les tentatives de réformes qui, de Michel Rocard à Christian Sautter<sup>66</sup>, ont selon lui échoué pour un ensemble de raisons identiques, parmi lesquelles « une préparation rapide » et « un changement fondé sur la force supposée de l'autorité centrale sans consultation ni mobilisation préalables des responsables opérationnels ou de l'opinion » tiennent une place de choix dans cette rhétorique éculée sur « le maintien d'un l'Etat autoritaire et centralisé, hiérarchique et clos sur lui-même<sup>67</sup> ». Ce type de dénonciation véhémement et partielle « oublie », à l'instar du rapport Picq, toutes les réformes advenues qui, pas à pas, ont profondément modifié l'organisation des compétences au sein du système administratif. La soi-disant résistance au changement a, récemment encore, été démentie par l'adoption, contre toute attente, en juillet 2001, de la loi organique réformant l'ordonnance du 4 janvier 1959 relative aux lois de finances. S'il est un texte ayant fait l'objet de critiques tant de la part des

---

61. *Notre Etat*, p. 61.

62. *Ibid.*

63. Cf. à ce sujet les développements sur la politique de communication et les projets de service mis en place par la direction générale des Impôts en 1989 : Tilly (B.), *La compétence des agents du fisc*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 378-386.

64. *Ibid.*, p. 141.

65. *Ibid.*

66. Rappelons que C. Sautter, deux mois après avoir remplacé D. Strauss-Kahn au ministère des Finances a voulu mettre en œuvre la réforme de Bercy, de manière jugée parfois brutale.

67. *Ibid.*, p. 616.

hommes politiques que des universitaires<sup>68</sup>, c'est bien l'ordonnance de 1959 ; dès le mois d'octobre 1959, une proposition de loi était déposée visant à clarifier l'un de ces articles. Cette première tentative, comme les trente-quatre qui suivirent, avorta<sup>69</sup> et, en raison de cette succession d'échecs, beaucoup craignaient que la proposition de loi déposée en juillet 2000 par Didier Migaud<sup>70</sup> soit vouée au même sort<sup>71</sup>. Il n'en fut rien et la nouvelle loi opère une « vraie révolution copernicienne », pour reprendre l'expression de Michel Sapin<sup>72</sup>. En effet, comme le souhaitait Jean Kerna recensant les retards de l'Etat manager, elle substitue à « la culture de la dépense la culture de l'efficacité » en instituant le « vote de programmes correspondant à des actions lisibles et des objectifs mesurables, (de) larges marges de manœuvre » pour le gestionnaire des crédits, la « mesure des résultats, des comptes plus complets<sup>73</sup> » ; enfin, elle rééquilibre les pouvoirs du Parlement, qui en matière budgétaire étaient jusqu'à présent très limités, et ceux de l'exécutif en donnant au premier des compétences élargies et, surtout, de nouveaux instruments de contrôle lui permettant d'apprécier l'efficacité de la dépense par rapport aux missions et programmes définis dans la loi de finances. Les esprits chagrins pourront évidemment faire remarquer que l'initiative de cette réforme, qui devrait constituer un levier pour d'autres réformes, a été prise par le Parlement et non par l'administration, la direction du Budget du ministère des Finances, en particulier, ayant toujours été favorable au *statu quo*. Si la « révolution » a finalement eu lieu, c'est parce que le ministre des Finances, L. Fabius qui avait été à l'origine de la réflexion sur l'efficacité de la dépense publique, fort de l'appui du Premier ministre, pouvait imposer une réforme qui n'émanait pas des services de Bercy et à laquelle s'était ralliée l'opposition parlementaire.

La morale de cette histoire peut être brièvement résumée : pour advenir, les réformes doivent être politiquement soutenues par le Premier ministre, et obtenir un consensus au Parlement dans les cas où elles relèvent de la compétence législative ; si cette condition n'est pas suffisante, elle est toutefois nécessaire, comme l'a donné à voir l'échec de la réforme des

---

68. Cf. par exemple Levoyer (L.), « Ordonnance du 2 janvier 1959 et droit de l'Union économique et monétaire », in Dussart (V.), Espuglas (P.), dir., *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse, 2000, p. 215.

69. Cf. Carrour (F.), « Les tentatives de réforme avortées de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances », in *ibid.*, p. 55-85.

70. Fin 1998, L. Fabius alors président de l'Assemblée nationale constitua un groupe de travail, dit groupe Fabius-Migaud, chargé de réfléchir sur l'efficacité de la dépense publique et sur le contrôle parlementaire ; le groupe conclut à la nécessaire réforme de l'ordonnance de 1959, réforme annoncée en mars 2000 par le Premier ministre et formalisée dans la proposition de loi de D. Migaud.

71. *Notre Etat*, p. 99 ; cf. aussi Carrour (F.), « Les tentatives de réforme... », in *L'ordonnance du 2 janvier 1959...*, *op. cit.*, p. 80-85.

72. *Le Monde*, 28 juillet 2001, p. 8.

73. *Notre Etat*, p. 97-99.

services fiscaux<sup>74</sup>. Dans le face à face entre un ministre et ses agents, le rapport des forces est inégal au détriment du premier ; quant à la voix des citoyens, faute d'être médiatisée par de puissantes organisations, elle n'a de poids effectif que lorsqu'elle est relayée par les parlementaires faisant pression sur le gouvernement. La loi du 26 juillet 2001 est peut-être le signe et l'amorce d'une nouvelle politique qui transformerait en profondeur les règles de la gestion publique, à l'instar de ce qu'ont fait depuis longtemps la Grande-Bretagne, l'Australie, les Pays-Bas, etc.

### *Le mimétisme réformateur*

Comme nous l'avons vu précédemment, l'exemple des changements dont l'administration a fait l'objet dans nombre de pays constitue une source d'inspiration pour ceux qui, en France, appellent la réforme de leurs vœux. Ce phénomène, loin d'être nouveau, jalonne depuis au moins deux siècles l'histoire des administrations « modernes<sup>75</sup> ».

En recourant désormais au *benchmarking* – la comparaison internationale des systèmes de gestion, des procédures et des résultats qu'utilisent les entreprises – les Etats s'appuient sur des indicateurs chiffrés, officiellement neutres et scientifiques, permettant de légitimer des réformes dont les exemples étrangers montrent qu'elles ont réussi. Le ministère des Finances, réfléchissant à la mise en place du « guichet unique » pour les contribuables, a ainsi constaté que « les autres pays avaient réussi à organiser leur système d'administration fiscale de manière plus efficace, plus respectueuse des citoyens, et tout cela pour moins cher<sup>76</sup> ». Cette méthode a également été utilisée en Italie pour procéder à la réforme entamée en 1993<sup>77</sup>. L'OCDE tient à jour les indicateurs<sup>78</sup> permettant de faire ces comparaisons qui donneraient à voir qu'en termes de « coût ou plutôt de rapport qualité-prix de l'action administrative » la France tient « assez régulièrement la lanterne rouge<sup>79</sup> » tandis que la Grande-Bretagne apparaît comme le modèle incontestable d'un pays ayant réussi une réforme de très grande ampleur ayant contribué à la réduction des dépenses publiques. Si certains auteurs de *Notre Etat* marquent leurs réserves à l'égard du « recours irréfléchi aux recettes anglo-saxonnes, dont le vocabulaire émaille d'ailleurs de plus en plus le discours en matière de gestion publique<sup>80</sup> », pour d'autres les

74. *Notre Etat*, p. 62.

75. Cf. Dreyfus (F.), *L'invention de la bureaucratie...*, *op. cit.*

76. *Notre Etat*, p. 114.

77. *Notre Etat*, p. 150.

78. Cf. par ex. les diverses statistiques de l'OCDE in Pollitt (C.), Bouckaert (G.), *Public Management Reform...*, *op. cit.*

79. *Notre Etat*, p. 20.

80. *Ibid*, p. 85.

réformes britanniques constituent la panacée. Ainsi « la privatisation de nombreux services publics » du secteur marchand, la modernisation des services administratifs par leur conversion en agences, « la transformation des modes de gestion et d'intervention par le recours massif aux techniques de management entrepreneuriales, à la comptabilité et aux financements privés [...], à l'évaluation des performances », « la mise en place d'autorités de régulation indépendantes<sup>81</sup> » fournissent, aux yeux de N. Baverez, l'exemple à suivre. Pour illustrer son propos, ce dernier ne s'appuie sur aucun résultat, si ce ne sont les taux des excédents budgétaires et, dans certains cas, du désendettement des pays ayant promu ces réformes ; mais ne donnant pas les chiffres concernant la France, la comparaison ne peut être établie avec pertinence. La littérature scientifique, en français, sur ces sujets étant malheureusement pauvre, il est nécessaire de se référer à celle produite par nos collègues anglo-saxons pour apprécier la validité de ce type de discours.

#### *Les leçons de la science politique britannique*

En Grande-Bretagne, un vaste programme de recherche<sup>82</sup> consacré à *The Changing Nature of British Central Government* a, de 1994 à 1999, mobilisé des dizaines de chercheurs travaillant sur vingt-trois projets. Ces travaux avaient pour objectif non seulement d'analyser les réformes entreprises depuis une vingtaine d'années et les changements qu'elles ont induits dans la nature du gouvernement britannique, mais aussi de comparer ces changements avec ceux que connaissent les Etats membres de la Communauté européenne et les Etats ayant un système de gouvernement de type « Westminster<sup>83</sup> » .

L'intérêt de ces recherches et de leurs résultats tient, en particulier, à ce qu'ils mettent en évidence les effets « imprévus » produits par ces réformes. Ces effets concernent, tout d'abord, le gouvernement à proprement parler en tant qu'acteur. La création des agences exécutives – amorcée par le gouvernement de John Major à la suite du rapport *Next Steps* et poursuivie par le gouvernement de Tony Blair – marque le transfert de la gestion opérationnelle des politiques publiques à ces entités, l'administration centrale des ministères dont elles dépendent conservant la définition des

---

81. *Ibid.*, p. 610-611.

82. Ce *Whitehall Programme* a été financé par the Economic and Social Research Council's (ESRC) et, pour une petite part, par the Office of Public Service and Science (OPSS) au Cabinet Office. Sur les détails de l'ensemble du programme et sur la liste des publications auxquelles il a donné lieu, cf. *Public Administration*, 78 (2), 2000.

83. Il est impossible de citer tous les travaux résultant de ces recherches. L'ouvrage publié sous la direction de R.A.W. Rhodes (*Transforming British Government*, vol. 1, *Changing Institutions*, vol. 2, *Changing Roles and Relationships*, Londres, Macmillan, 2000), en constitue la synthèse.

dites politiques. En réalité, cette séparation a échoué et les agences ont accru leur rôle en matière de définition des politiques ; en conséquence, la capacité d'influence des ministres sur l'action des agences est limitée<sup>84</sup>. Or dans le cadre de la traditionnelle responsabilité des ministres qui « sont comptables devant le Parlement des politiques, décisions et actions de leurs départements et agences », les hauts fonctionnaires n'ayant pas le droit de comparaître sauf s'ils y sont invités par une commission, la question s'est posée de savoir si les directeurs d'agences, dans la mesure où ils bénéficient d'une large autonomie de gestion, devaient être eux-mêmes comptables face au Parlement. Les ministres, quant à eux, considèrent qu'ils ne sont pas responsables des agissements des directeurs d'agences, ce qui signifie qu'en cas de mauvaise gestion ils n'ont pas à démissionner<sup>85</sup> ; en fait, l'ambiguïté, d'une part, du statut des agences – elles n'ont pas la personnalité juridique – et, d'autre part, de la distinction entre élaboration des politiques et mise en œuvre opérationnelle, conduit à une dilution de la responsabilité, bien que jusqu'à présent ce soient les directeurs d'agences qui ont fait les frais des erreurs tant de politique que de gestion.

Par ailleurs, en raison de la fragmentation administrative à laquelle a conduit ce système, il serait nécessaire que l'exécutif assure une coordination renforcée pour éviter que chaque ministère et ses agences ne soient déconnectés du reste de la sphère publique ; mais l'exécutif étant lui-même fragmenté entre les divers ministères, dont les ressources comme les soutiens de leurs réseaux pèsent d'un poids inégal face au Premier ministre, on constate que ce n'est pas au niveau de ce dernier que s'opère la coordination, mais aux échelons inférieurs de la hiérarchie<sup>86</sup>.

Les arguments avancés, dans tous les pays soucieux de réduire les dépenses publiques, pour privatiser les services publics ou en déléguer la gestion par la technique du *contracting out* postulent la supériorité du marché et les avantages qui en résultent pour les consommateurs ; le « test du marché » qui, dans une situation concurrentielle, permet de voir qui rend le meilleur service au meilleur prix a alimenté la rhétorique des réformateurs en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et aux Etats-Unis<sup>87</sup>. A la question de savoir si la privatisation remplit bien ses promesses, Herbert Simon répond que les nombreuses expériences de privatisation de services, qui étaient antérieurement fournies par des établissements publics, commencent à

---

84. Cf. Elder (N. C.), Page (E.), « Accountability and Control in Next Steps Agencies », *in ibid.*, vol. 1, chap. 12.

85. Cf. Harlow (C.), « Les agences exécutives au Royaume-Uni et la question de la responsabilité », *Revue française d'administration publique*, 87, 1998, p. 442-453 ; Pollitt (C.), Bouckeaert (G.), *Public Management Reform...*, *op. cit.*, p. 136-140.

86. Hayward (J.), Wright (V.), *in ibid.* vol. 2, chap. 2.

87. Ce thème a été particulièrement développé par A. Gore (« Businesslike Government: Lessons Learned from America's Best Companies, Washington DC, *National Performance Review*, 1997).

montrer que le passage à un système d'organisations opérant sur le marché n'est pas le remède souverain à tous les maux administratifs<sup>88</sup>. Par ailleurs, considérant que l'identification des membres à leur organisation est un puissant moteur pour l'accomplissement des buts de cette dernière, il note qu'en moyenne les organisations gouvernementales ou à but lucratif qui produisent les mêmes produits et qui, dans les deux cas, opèrent sur le marché, atteignent les mêmes niveaux d'efficacité ; il apparaît donc que le motif du profit ne rend pas les entreprises privées plus compétitives. Aussi la tendance croissante, au cours des dernières décennies, des organismes publics à déléguer nombre de leurs activités n'est, de toute évidence, pas dictée par des considérations d'efficacité ou, si tel est le cas, il y a peu de preuves empiriques solides en faveur de cette préférence<sup>89</sup>. Comme le souligne aussi J. Kerna, « rien ne prouve que des bureaucraties de type privé seraient plus efficaces que des bureaucraties de nature publique », la Grande-Bretagne ayant fourni à cet égard des exemples récents<sup>90</sup>, n'incitant guère à les imiter.

Si les différentes techniques de privatisation des services publics peuvent être bénéfiques pour les consommateurs, encore faut-il que la concurrence existe réellement et que n'ait pas été simplement substitué à un monopole public un monopole privé. Le risque que, contrairement aux attentes, la qualité du service ne soit pas améliorée, les prix augmentent et que certains citoyens ne puissent plus bénéficier de services remplissant traditionnellement une mission d'intérêt général, a conduit les gouvernements à prendre des dispositions visant à protéger les droits des citoyens. La Charte des citoyens, adoptée en Grande-Bretagne en 1991<sup>91</sup>, et la *Carta dei Servizi Pubblici*, instituée en Italie en 1995<sup>92</sup>, mettent le citoyen au cœur d'un dispositif visant à contrôler la qualité des services dont les standards ont été établis par l'autorité de régulation après consultation des usagers et de l'opérateur. En effet, parallèlement à la privatisation des services publics ont été institués des organes de régulation « autonomes », pour reprendre la pertinente terminologie de Thierry Tuot<sup>93</sup>, qui ont pour vocation de « concilier le fonctionnement d'un marché avec l'intérêt général

---

88. Simon (H.), « Public Administration in Today's World of Organizations and Markets », in *Political Science and Politics*, 33 (4), 2000, p. 754.

89. *Ibid.*, p. 753.

90. *Notre Etat*, p. 84. Cf. aussi Goldsmith (A.A.), « Expérience du secteur privé en matière de gestion stratégique : récits édifiants pour l'administration publique », *Revue internationale des sciences administratives*, 63 (1), 1997 ; Tang (K.-L.), « Efficacité du secteur privé dans les services publics : une analyse critique », *Revue internationale des sciences administratives*, 63 (4), 1997.

91. Cf. Duggett (M.), « Nouveaux développements dans l'administration publique. Charte du citoyen : la charte des gens Royaume-Uni », *Revue internationale des sciences administratives*, 64 (2), 1998.

92. Cf. Battini (S.), « The Safeguarding of Public Service Users in Italy », in Rouban (L.), ed., *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*, Amsterdam, IOS Press, 1999.

93. *Notre Etat*, p. 695.

dont l'Etat a la charge<sup>94</sup> », c'est-à-dire de veiller à la préservation de la concurrence et au respect, par les entreprises concernées, de leurs obligations de service public. Ce système, imposé par les directives européennes en ce qui concerne notamment l'électricité, le gaz, le transport ferroviaire, les télécommunications, antérieurement monopoles d'Etat dont des entreprises publiques avaient la charge, existe depuis longtemps aux Etats-Unis<sup>95</sup>. Tel qu'il est pratiqué en France, il est sujet à certaines critiques et pourrait être amélioré<sup>96</sup>. En Grande-Bretagne, les instances de régulation ont, par ailleurs, littéralement « explosé » au sein même de la sphère publique pour contrôler les activités déléguées aux collectivités décentralisées et aux organismes publics : de 1976 à 1995, leur nombre est passé de 110 à 135 et à 200 en 1997 ; leurs employés – 14 000 en 1995 – sont 20 000 en 1997, soit une augmentation de 90 % en vingt ans<sup>97</sup> alors que l'ensemble de la fonction publique a été réduite de 30 % (en raison, notamment, de la privatisation des entreprises publiques) et que les autorités locales ont perdu plus de 20 % de leur personnel. Le Livre blanc *Modernising Government* de 1999, s'il infléchit la conception qui a prévalu antérieurement en se prononçant pour une vigoureuse autorégulation, ne représente qu'une modeste rupture avec les approches traditionnelles de la régulation du secteur public et, en même temps, la politique menée par le gouvernement Blair s'est traduite par un accroissement des procédures de régulation<sup>98</sup>. La question se pose dès lors de savoir si, derrière l'intérêt général qui constitue la justification de l'existence des instances de régulation, ne se masquent pas d'autres intérêts, à l'instar de ce que l'on observe dans la sphère économique privée où la régulation est loin de n'être qu'un moyen de pallier les défauts du marché. Oliver James confronte les trois types de dysfonctionnement repérés par les théories de la régulation des affaires au cas particulier du secteur public. Il en déduit, exemples à l'appui, que les bénéficiaires de la régulation peuvent ne profiter ni aux usagers du service, ni aux contribuables mais, au contraire, soit aux « régulateurs » soit aux instances soumises à leur contrôle ; quant au troisième aspect, qui s'avère incontestable, il a trait au coût excessif du système de régulation par rapport aux avantages qui en résultent<sup>99</sup>.

---

94. *Ibid.*, p. 698.

95. Cf. par exemple Custos (D.), *La commission fédérale américaine des communications à l'heure de la régulation des autoroutes de l'information*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 9-54.

96. *Notre Etat*, p. 688-712.

97. Cf. Hood (C.), James (O.), Scott (C.), Travers (A.), « Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Eudit Explosion », *Public Money and Management*, 18 (2), 1998. Les mêmes auteurs ont publié sur ce thème un livre au titre semblable : *Regulation Inside Government*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

98. Hood (C.), James (O.), Scott (C.), « Regulation of Government: Has It Increased, Is It Increasing, Should It Be Diminished? », *Public Administration*, 78 (2), 2000.

99. James (O.), « Regulation Inside Government: Public Interest Justifications and Regulatory Failures », *Public Administration*, 78 (2), 2000.

Finalement, les études menées sur les différents aspects des réformes qui ont effectivement été réalisées dans un certain nombre de pays mettent en évidence les limites et, dans certains cas, les effets pervers de ces changements. Un point particulièrement important mérite d'être souligné, comme le font Christopher Pollitt et Geert Bouckaert dans leur incontournable ouvrage de référence : toutes les réformes visant à instituer la « nouvelle gestion publique » insistent sur la réorganisation des instances publiques de manière à ce qu'elles se concentrent sur leurs résultats. Elles doivent calculer leurs coûts, mesurer leur rendement, évaluer leurs résultats et utiliser toutes ces informations dans un processus systématique de rétroaction et d'amélioration continue<sup>100</sup>. L'évaluation, qui a normalement pour objet de confronter, en termes quantitatifs, mais aussi qualitatifs – ce qui la distingue fondamentalement de l'*audit* –, des résultats par rapport aux buts assignés aux organismes publics, constitue l'outil indispensable de toute politique privilégiant la démarche des objectifs<sup>101</sup>. En Grande-Bretagne, où ce système est pratiqué à très grande échelle, d'acribes critiques s'appuyant sur les travaux des chercheurs commencent désormais à se développer dans la presse<sup>102</sup> ; elles portent sur le fait que l'évaluation n'est pas qualitative, qu'elle n'est pas réalisée par un organisme externe à l'administration, et que les objectifs étant fixés entre les ministères et le Trésor, cette démarche traduit une volonté de centralisation du pouvoir.

Bien que l'évaluation soit considérée comme un outil indispensable dans la mise en œuvre de toutes les politiques publiques, on constate qu'elle n'a pas été beaucoup appliquée aux réformes administratives elles-mêmes ; jusqu'à présent, ces dernières n'ont fait que rarement l'objet d'évaluations<sup>103</sup> et habituellement les moyens utilisés pour les réaliser souffrent de sérieuses limites méthodologiques<sup>104</sup>. L'examen très attentif des résultats des réformes dans dix pays<sup>105</sup> devrait donc tempérer l'enthousiasme de ceux qui appellent pour la France une réforme vigoureuse de l'administration inspirée de ce modèle.

---

100. Pollitt (C.), Bouckaert (G.), *Public Management Reform...*, *op. cit.*, p. 131.

101. Cf. sur les différentes pratiques de l'évaluation, Perret (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2001.

102. Cf. *The Economist*, 28 avril 2001, in *Services publics*, 47, 2001, p. 3-4.

103. Cf. à propos de la France, Trosa (S.), « La modernisation est-elle évaluable ? », *Politique et management public*, 10 (4), 1992.

104. Pollitt (C.), Bouckaert (G.), *Public Management Reform...*, *op. cit.*

105. Il s'agit de l'Australie, du Canada, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, de la Suède, du Royaume-Uni et des États-Unis ; sur les résultats, cf. *ibid.*, p. 97-133.

*La réforme. Des politiques incrémentales*

Tout d'abord, il n'existe pas un modèle administratif unique, applicable « clés en mains », selon une méthode réformatrice unique, à travers le monde. Les exemples fournis par les mesures d'ajustement structurel, auxquelles le Fonds monétaire international a contraint nombre de pays en développement à se plier dans les années 1980, témoignent de l'inanité des solutions « universelles » dont l'idéologie est l'unique substrat. Si sous l'influence dominante du néolibéralisme, véhiculé par les organisations financières internationales auxquelles l'OCDE a, jusqu'à très récemment<sup>106</sup>, emboîté le pas, un gouvernement comme celui de Margaret Thatcher a voulu en finir avec la bureaucratie et lui substituer le marché, on constate que les réformes les plus importantes n'ont finalement été réalisées qu'après son départ du 10 Downing street. Toutefois, si les réformes dont elle avait pris l'initiative n'ont guère produit les effets attendus<sup>107</sup>, sa rhétorique et la mise en œuvre d'une politique radicalement nouvelle – nonobstant ses résultats – imposée du haut, ont été efficaces d'un point de vue stratégique, pour des raisons tenant, notamment à la faible protection légale des fonctionnaires britanniques et au respect par l'administration des décisions gouvernementales censées traduire la volonté du Parlement et *in fine* des citoyens<sup>108</sup>. James March et Johan Olsen ont montré, il y a plus d'une décennie, que la façon d'agir dans un pays ne saurait être simplement imitée dans un pays voisin<sup>109</sup>. Les valeurs de la société dans son ensemble, celles de l'administration, les structures du système politique, etc. constituent autant de variables façonnant la spécificité de chaque Etat à un moment donné de son histoire ; ce qui signifie que pour que les réformes soient acceptables, et donc puissent éventuellement réussir, elles doivent être congruentes avec les normes et les représentations dominantes dans la société<sup>110</sup>.

Si, à partir des années 1980, des réformes inspirées apparemment par une même philosophie ont été introduites dans plusieurs pays, motivées en général par la nécessité de réduire les dépenses publiques dans un contexte de crise économique, elles n'ont pas pour autant revêtu la même forme,

---

106. Cf. le rapport de T. Healy et S. Côté (*Du bien-être des nations. Le rôle du capital humain et social*, OCDE, 2000).

107. Hood (C.), Dunsire (A.), « Rolling Back the State: Thatcherism, Fraserism and Bureaucracy », *Governance*, 1 (3), 1988.

108. Cf. Wright (V.), « Le cas britannique : le démantèlement de l'administration traditionnelle », *Revue française d'administration publique*, 75, 1995, p. 359.

109. Sur la différence de stratégie applicable en Grande-Bretagne et dans les pays nordiques : March (J.G.), Olsen (J.P.), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, p. 107-110.

110. Cf. par exemple Zifcak (S.), *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press, 1994, p. 142-143 ; Johnson (N.), « Recent Administrative Reforms in Britain », in Leemans (A. F.), ed., *The Management of Change in Government*, The Hague, Martinus Nijhoff.

n'ont pas été mises en œuvre de manière identique, et n'ont pas été légitimées par le même type de discours partout<sup>111</sup>. Rares sont les cas dans lesquels les gouvernements ont conduit avec énergie et constance une réforme de grande ampleur – la Nouvelle-Zélande tenant, à cet égard, la tête du peloton ; plus fréquentes ont été les mesures ponctuelles dictées par des considérations très pragmatiques, comme en Suède par exemple<sup>112</sup>.

Aux Etats-Unis, quelles qu'aient été les gesticulations verbales et les effets d'annonce de Ronald Reagan, très peu des recommandations de la commission Grace ont été finalement adoptées<sup>113</sup>. De même « l'activisme » de Al Gore n'a eu que des résultats très limités dans la mesure où réformer l'administration aux Etats-Unis ne dépend pas simplement du volontarisme d'un leader comme le Vice-président. « L'administration, les groupes d'intérêts, et le réseau complexe des partenaires intergouvernementaux influencent aussi bien la réforme que le *statu quo*<sup>114</sup> » ; ce qui signifie que seules des réformes partielles *ad hoc* ne concernant qu'une agence ou un service peuvent éventuellement être mises en œuvre.

Quant aux réformes introduites dans l'administration française, le bilan est infiniment plus positif que ce que voudraient nous faire croire les auteurs de *Notre Etat*. En vingt ans, la décentralisation<sup>115</sup> – même inachevée – et les nouvelles formes de coopération entre les collectivités territoriales<sup>116</sup>, la privatisation – après la vague de nationalisations – des entreprises publiques, la délégation de services publics, les mesures visant à simplifier

---

111. Sur les réformes aux Pays-Bas qui n'ont été introduites qu'au début des années 1990, dans un contexte de prospérité économique, cf. Kickert (W. J. M.), *Public Management Reforms in the Netherlands. Social Reconstruction of Reforms Ideas and Underlying Frames of Reference*, Delft, Eburon, 2000. Sur la Finlande qui réforme pour sauver l'Etat-providence, cf. Temmes (M.), « La Finlande et la nouvelle gestion publique », *Revue internationale des sciences administratives*, 64 (3), 1998 ; sur la Norvège, cf. Christensen (T.), Laegreid (P.), « Politique de réforme administrative : le modèle norvégien », *Revue internationale des sciences administratives*, 64 (3), 1998. Sur les réformes en Allemagne qui ont été introduites à l'échelon local par les autorités municipales, alors qu'au niveau fédéral aucune initiative de ce type n'a été prise, cf. Klages (H.), Löffler (E.), « Public Sector Modernisation in Germany: Recent Trends and Emerging Strategies », in Flynn (N.), Strehl (F.), eds, *Public Sector Management in Europe*, Londres, Prentice Hall/harvester Wheatsheaf, 1996 ; Klages (H.), Löffler (E.), « Le nouveau management public en Allemagne : processus de mise en œuvre du nouveau modèle de direction », *Revue internationale des sciences administratives*, 64 (1), 1998. Wollmann (H.), Schröter (E.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Key Traditions and Trends of Modernisation*, Aldershot, Ashgate, 2000.

112. Remarquons qu'entre 1990 et 1996, treize agences ont été transformées en entreprises publiques ; cf. Pollitt (C.), Bouckaert (G.), *Public Management Reform...*, *op. cit.*, p. 265.

113. Pollitt (C.), *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993 (2<sup>e</sup> éd.), p. 91-95.

114. Christensen (T.), Laegreid (P.), Wise (L. R.), « Transforming administrative policy », *Public Administration*, 80 (1), 2002, p. 171.

115. Cf. par exemple Gaxie (D.), dir., *Luttes d'institutions. Enjeux et contradiction de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; CURAPP, *La démocratie locale. représentation, participation et espace public*, Paris, PUF-CURAPP, 1999.

116. CURAPP, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, PUF-CURAPP, 1997.

les relations entre l'administration et les citoyens<sup>117</sup>, la création d'autorités administratives indépendantes de plus en plus nombreuses, ainsi que les mesures de gestion financière déconcentrée – dont le Renouveau du service public avait promu l'expérimentation mais qui ont été étendues depuis – ont modifié substantiellement l'emprise de l'Etat central et ses modes d'action. Sans doute, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays, les réformes, mise à part la décentralisation des années 1980, n'ont pas été présentées au public comme constituant des enjeux politiques majeurs. Celles concernant essentiellement l'organisation et le fonctionnement interne de l'administration et inspirées par la nouvelle gestion publique ont été entreprises de manière relativement discrète, s'appuyant sur l'expérimentation en tant que méthode permettant non seulement de tester leur faisabilité mais aussi de les naturaliser pour les fonctionnaires, acteurs et destinataires de ces mesures<sup>118</sup>. A l'opposé de cette technique participative, la réforme de l'Etat annoncée par la circulaire du Premier ministre Alain Juppé, en 1995, que le Commissariat créé à cette fin devait mettre en œuvre *du haut*, s'est soldée par un échec retentissant au vu des ambitions pharaoniques que poursuivait ce projet<sup>119</sup>; ce qui n'a pas empêché que des mesures soient prises, s'inscrivant dans la continuité de celles qui les avaient précédées<sup>120</sup>.

C. Pollitt et G. Bouckaert, à la fin de leur ouvrage<sup>121</sup>, ont élaboré quatre modèles rendant compte des stratégies adoptées dans les différents pays pour procéder à la réforme de leur appareil d'Etat<sup>122</sup> : *maintain, modernize (with deregulatory and participatory variants), marketize, minimize*, chacun d'eux mettant en évidence les rapports entre le système politique, le système légal et d'administration publique et l'économie de marché. En France, comme en Suède, en Finlande et aux Pays-Bas, la stratégie de la *modernisation* a été mise en œuvre ; son intérêt tient à ce que « les leaders peuvent encore se référer aux valeurs traditionnelles du service public, telles qu'une fonction publique de carrière, la probité, l'équité, l'égalité, etc. En termes de valeurs, l'idée maîtresse de cette approche est que quelque chose de précieux et digne d'intérêt est actualisé et amélioré – alors que "*marchéiser*" et, plus encore, *minimiser* entraînent la substitution d'une série de valeurs substantiellement

---

117. Cf. par exemple CURAPP, *Administration-administrés*, Paris, PUF-CURAPP, 1983 ; CURAPP, *Information et transparence administrative*, Paris, PUF-CURAPP, 1988 ; Dreyfus (F.), « What Kind of Citizen For What Kind of State?, in Rouban (L.), *Citizens and the New Governance*, op. cit., p. 7-13. Cf. aussi loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *Journal officiel*, 13 avril 2000, p. 5646-5661.

118. Ce qui était le cas du Renouveau du service public mis en œuvre par le gouvernement Rocard et poursuivi par ses successeurs.

119. Cf. Bezes (P.), *Gouverner l'administration*, Thèse précitée, p. 919-999.

120. Il s'agit pour l'essentiel de mesures de déconcentration de la gestion des crédits dont le coup d'envoi avait été donné en 1992.

121. Cf. *supra*, note 9.

122. Cf. Pollitt (C.), Bouckaert (G.), *Public Management Reform...*, op. cit., p. 178.

différentes et, de ce fait, la condamnation et l'abandon des anciennes<sup>123</sup> ». Mais quelle que soit la stratégie – et elle peut varier dans un même pays en fonction de circonstances extérieures ou des changements politiques – partout les réformes sont opérées de manière incrémentale<sup>124</sup>, mettant en jeu des processus complexes en raison des nombreuses variables et contraintes – institutionnelles, politiques, sociales, etc. – que doivent prendre en considération les réformateurs s'ils veulent aboutir.

Pour finir, comme le remarque Guy Peters, peu de gouvernements n'ont pas été touchés par la vague réformatrice qui a ébranlé le secteur public au cours des précédentes décennies. L'amplitude de la réforme accomplie dans la plupart des systèmes politiques n'a sans doute jamais eu de précédents, au moins en temps de paix, mais les réformes elles-mêmes ont également conservé un caractère fragmentaire et non systématique. L'absence de vision claire et de stratégie intégrée peut expliquer en partie pourquoi les résultats des réformes ont eu tendance à décevoir tant de leurs instigateurs<sup>125</sup>. Enfin, il est notable que les politiciens qui ont utilisé avec le plus d'emphase la rhétorique de la réforme, tels Ronald Reagan et Al Gore aux Etats-Unis et Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, sont loin d'être ceux qui ont le mieux réussi dans leurs entreprises : Al Gore n'a pas « porté la révolution dans le gouvernement fédéral » et, partant, n'a pas « réinventé la façon de gouverner<sup>126</sup> », pas plus que M. Thatcher n'a aboli les « privilèges<sup>127</sup> » des hauts fonctionnaires qui, de surcroît, sous le gouvernement Major ont obtenu de substantielles augmentations de salaires, les alignant sur ceux des directeurs d'agences exécutives. Contrairement à ce que pensent certains – réformateurs potentiels ou donneurs de leçons – le mot ne fait pas la chose et, à l'encontre de la méthode du discours, c'est plus le discours de la méthode qui constitue l'outil indispensable à toute politique visant au changement.

---

123. *Ibid.*, p. 180.

124. *Ibid.*, p. 183-186.

125. Cf. Peters (B. G.), *The Future of Governing. Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, p. 16.

126. Cf. Gore (A.), « The Best-Kept Secrets in Government: A Report to President Bill Clinton, Washington, DC, US G.P.O., *National Performance Review*, 1997, p. 1.

127. Sur cette expression, cf. Hood (C.), « L'évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, 1994, 70, p. 297, note 13.