



HAL
open science

**Comptes rendus Jean-Michel Eymeri-Douzans, Jon
Pierre (Eds) (2011) Administrative Reforms and
Democratic Governance**

Natacha Gally

► **To cite this version:**

Natacha Gally. Comptes rendus Jean-Michel Eymeri-Douzans, Jon Pierre (Eds) (2011) Administrative Reforms and Democratic Governance. *Gouvernement & action publique*, 2013, 2 (2), pp.349 - 352. 10.3917/gap.132.0349 . hal-02405356

HAL Id: hal-02405356

<https://sciencespo.hal.science/hal-02405356>

Submitted on 11 Dec 2019

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.

COMPTES RENDUS

**Jean-Michel Eymeri-Douzans,
Jon Pierre (Eds) (2011)**

Administrative Reforms and Democratic Governance

Londres, Routledge

Tout en s'inscrivant dans la continuité des travaux existants sur la diffusion du « nouveau management public » (NMP) et les transformations organisationnelles de l'administration publique, ce nouvel opus de la série « *ECPR Studies in European Political Science* » dirigé par Jean-Michel Eymeri-Douzans et Jon Pierre se présente comme une tentative d'explorer une question encore trop peu souvent traitée par les spécialistes internationaux de *Public Administration* : celle des effets de la nouvelle gestion publique sur les régimes démocratiques. Prenant le parti de ne pas imposer de cadre théorique ou méthodologique particulier aux différents auteurs, l'ouvrage illustre au contraire la diversité des stratégies de recherche possibles pour étudier les transformations de l'administration : études de cas ou comparaison ; données qualitatives microsociologiques ou enquêtes par questionnaires traités statistiquement ; analyse stratégique, théorie des choix rationnels, ou approche par les discours et les représentations ; étude d'une réforme en particulier ou explication d'une trajectoire institutionnelle de long terme : la boîte à outils

complète du politiste est ici mobilisée autour d'un même objet. Regroupées au sein de deux parties distinctes, les quatorze contributions qui composent cet ouvrage permettent d'alimenter une réflexion générale sur deux enjeux différents mais étroitement liés entre eux : expliquer les variations internationales dans la mise en œuvre des réformes néo-managériales de l'administration et discuter les effets et la signification de ces réformes pour l'exercice de la démocratie.

Partant du constat selon lequel « les idées peuvent être globales, mais la mise en œuvre et l'exécution sont nationales » (p. 5), la première partie est d'abord consacrée à l'examen au concret de la mise en œuvre, dans différents pays européens, des réformes inspirées par ou se revendiquant du nouveau management public (NMP). Prolongeant la discussion initiée par les travaux fondateurs de Christopher Hood ou de Peter Aucoin sur les origines intellectuellement hétérogènes du NMP comme doctrine¹, cette partie du livre illustre, à partir de cas empiriques variés, le caractère composite d'un phénomène qui relève principalement, comme le suggère Jean-Michel Eymeri-Douzans, d'un « répertoire pratique de recettes et de techniques » (p. 13) dont le succès est dû à sa plasticité. S'appuyant majoritairement sur des études de cas nationales, les auteurs examinent tour à

1. P. Aucoin (1990), « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, 3(2), p. 115-137 ; C. Hood (1991), « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19.

tour les formes prises par le *New Public Management* dans différents pays européens. On peut regretter que cette première partie ne débouche pas plus explicitement, faute d'un cadre analytique transversal imposé à tous les auteurs, sur une thèse commune à l'ensemble des contributions. Toutefois, les sept chapitres successifs participent bien d'une réflexion d'ensemble sur le changement des administrations publiques et le caractère complexe, ambigu et parfois même contradictoire des effets du NPM sur les systèmes administratifs qu'il prétend réformer.

Plutôt qu'une conversion des administrations publiques à un ensemble de principes nouveaux qui supplanteraient l'organisation weberienne bureaucratique, on observe bien plus souvent des phénomènes de superposition – ou de « *layering* » pour employer la terminologie développée par les théories gradualistes du changement² – qui conduisent à faire coexister, au sein d'une même administration, en dépit des contradictions théoriques comme pratiques, des éléments hérités de l'organisation weberienne avec des instruments néo-managériaux. C'est ce que suggèrent par exemple Tom Christensen et Per Laegreid en montrant que les nouvelles compétences managériales des hauts fonctionnaires norvégiens s'ajoutent, bien plus qu'elles ne les supplantent, aux qualités plus traditionnelles d'expertise et de conseil politique (*policy advice*). De même, la contribution d'Anchrit Wille souligne l'émergence d'une nouvelle gestion des ressources humaines hybride au sein de la Commission européenne, qui mobilise simultanément les notions weberiennes de mérite ou de carrière et les principes

néo-managériaux de performance, de flexibilité, ou encore de leadership. Selon les auteurs, la transformation des administrations opère donc au travers de processus d'hybridation qui se déploient dans la mise en œuvre des politiques de réformes administratives et auxquels il s'agit de se montrer attentif.

Comme le soulignent plusieurs contributions, le rôle des hauts fonctionnaires semble prépondérant dans la fabrique de ces administrations hybrides. Loin d'être imposées par les exécutifs nationaux à une administration qui en serait la simple exécutante, celles-ci font en effet l'objet d'appropriations singulières par les acteurs administratifs qui poursuivent souvent, à travers elles, des objectifs répondant à d'autres rationalités que celles publiquement affichées par les programmes de réforme. Le chapitre de Julie Gervais sur les fusions du corps des Ponts et Chaussées en France est à ce propos éclairant, en soulignant que le NMP peut représenter pour certains groupes une opportunité précieuse de renégocier leur positionnement institutionnel et leur légitimité professionnelle. Niamh Hardiman et Muir MacCarthaigh soulignent quant à eux le rôle des hauts fonctionnaires du département du Premier ministre comme initiateurs des réformes du service public en Irlande, contrastant avec l'absence d'investissement politique soutenu sur le long terme, afin d'expliquer le caractère modéré des réformes du service public.

Confirmant implicitement la thèse « néo-weberienne » développée par C. Pollitt et G. Bouckaert³, l'ensemble des contributions invite plus ou moins directement à penser la

2. W. Streeck, K. Thelen (Eds) (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.

3. C. Pollitt, G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

transformation des systèmes administratifs en termes d'incrémentalisme et d'hybridation. Mais c'est certainement la contribution de Julia Fleischer et Werner Jann qui tente le plus explicitement de pousser plus avant la réflexion sur le changement en situant l'analyse dans le temps long et en s'appuyant sur les travaux relatifs au néo-institutionnalisme discursif de V. Schmidt pour décrire les processus d'apprentissage institutionnel et de sédimentation qui caractérisent selon eux la trajectoire de réforme du cas allemand.

La seconde partie de l'ouvrage propose de poursuivre la réflexion sur la mise en œuvre des réformes néo-managériales en examinant non plus les transformations des systèmes administratifs eux-mêmes (*outputs*), mais plus généralement les conséquences de ces changements sur l'exercice de la démocratie (*outcomes*). Les contributions s'engagent alors dans une réflexion ambitieuse, qui ne manquera pas de susciter l'intérêt des politistes bien au-delà des spécialistes de l'objet administratif, sur les liens entre les transformations de l'État et celles de la démocratie. Certains des chapitres se révèlent particulièrement stimulants, dans leur tentative de raccrocher les travaux de *Public Administration* sur le nouveau management public à une problématique fondamentale pour la science politique et qui était au cœur des réflexions de Max Weber sur la bureaucratie : celle des fondements de la domination politique légitime. Ici encore, le parti pris par les coordinateurs de l'ouvrage semble avoir été de confronter une grande variété d'approches. Plutôt qu'une thèse commune, le lecteur trouvera donc dans cette seconde partie les éléments d'un débat, qui s'engage implicitement entre les différents auteurs.

Le chapitre de B. Guy Peters défend l'idée selon laquelle la transformation des modalités de reddition des comptes (*accountability*), induite par les réformes néo-managériales, tend non pas tant à soustraire l'administration au contrôle démocratique qu'à en déplacer l'exercice. Dans une analyse qui évoque très fortement les travaux de F. Scharpf sur la légitimité par les résultats (*output legitimacy*⁴), l'auteur diagnostique l'émergence de ce qu'il nomme une « démocratie des résultats » (*output democracy*) s'appuyant sur une organisation administrative néo-managériale dont le rôle démocratique serait devenu central, dans un contexte de crise de la représentation. La contribution de Bo Rothstein et Jon Pierre semble aller dans le même sens, tout en posant une condition forte à la réalisation de cette relation positive entre NMP et démocratie : la préexistence d'un niveau élevé de confiance sociale (*social trust*) dans l'État et ses institutions. Prolongeant l'argument développé par l'un des deux auteurs dans son ouvrage récent sur la qualité du gouvernement⁵, ce chapitre souligne que, sans cette confiance préalable des administrés dans l'impartialité de leur administration, l'importante marge de manœuvre laissée aux fonctionnaires en régime néo-managérial donne lieu à la perpétuation de pratiques clientélares et anti-démocratiques. Il s'ensuit que, selon les auteurs, seuls les États ayant préalablement établi une bureaucratie de type weberien, permettant de construire cette confiance sociale à l'égard de l'État et de ses fonctionnaires, peuvent espérer mettre en œuvre des réformes néo-managériales sans mettre en danger la démocratie.

4. F. Scharpf (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

5. B. Rothstein (2011), *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press.

À l'opposé de cet argument plutôt optimiste, eu égard aux propriétés démocratiques de la nouvelle gestion publique, le chapitre de Matthew Flinders se montre nettement plus sceptique. Selon le politiste britannique, les réformes néo-managériales ont au contraire joué un rôle crucial dans la crise de confiance dont font l'objet les institutions publiques britanniques en encourageant la formation d'attentes irréalistes dans une société démocratique. L'analyse proposée du cas suisse par Aurélien Buffat et Blaise Larpin apparaît également plus nuancée, en soulignant que la redéfinition, au niveau local, des relations entre politique et administration dans le sens d'une plus grande orientation vers les résultats et la performance s'accompagne d'un phénomène plus général de complexification institutionnelle et de moins grande transparence du fonctionnement de l'administration.

En milieu de gué, la contribution de Gül Sosay s'interroge pour terminer sur la complémentarité des réformes d'inspiration weberienne et des mesures néo-managériales pour améliorer la qualité de la démocratie. Confirmant le caractère heuristique des terrains de transition démocratique pour analyser au concret l'articulation entre bureaucratie weberienne, nouvelle gestion publique et démocratie⁶, l'auteur souligne la concomitance de ces logiques réformatrices au Mexique, en Corée du Sud et en Turquie, logiques qui selon lui se rejoignent dans la lutte contre la corruption et le système administratif patrimonial hérité des régimes autoritaires.

En dépit du traitement parfois variable réservé par les contributions de cette seconde partie à la question des effets du NMP sur la démocratie, on ne peut que

saluer l'initiative qui consiste à réinscrire ces problématiques fondatrices à l'agenda des spécialistes des systèmes bureaucratiques. Eu égard à l'ambition affichée par le titre de ce volume, le lecteur pourra toutefois regretter que les auteurs ne débouchent pas sur une conclusion commune plus affirmée, ou au moins sur une hypothèse plus explicitement discutée. Une meilleure articulation entre les deux parties de l'ouvrage – sur les réformes et sur les effets pour la démocratie – aurait par exemple selon nous pu contribuer à éviter certaines contradictions, ou du moins à les expliciter, afin de nourrir le débat central des transformations de la bureaucratie comme forme organisationnelle spécifique. L'opposition entre un modèle weberien et un modèle néo-managérial, qui constitue le point de départ implicite ou explicite de plusieurs contributions de la seconde partie de l'ouvrage, demeure-t-elle pertinente alors même que les changements dont il est question semblent principalement relever, comme le montrent de manière unanime les chapitres de la première partie du livre, de processus d'hybridation et que les instruments « néo-managériaux » ont parfois pour conséquence de renforcer certaines des caractéristiques les plus idéal-typiques de la bureaucratie weberienne ? À défaut de formuler une position collective toujours cohérente, cet ouvrage a cependant le mérite d'offrir au lecteur un aperçu de la variété des terrains et des approches possibles pour penser l'objet administratif et ses transformations, tout en réactivant un débat fondamental pour la science politique sur les liens entre activités de gouvernement et exercice de la démocratie.

Natacha Gally

CSO, Sciences Po Paris
natacha.gally@sciences-po.org

6. P. Bezes (2007), « Construire des bureaucraties weberiennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique Internationale*, 35, p. 9-29.