HAL
open science

Le modèle de 'l'État-stratège'

Philippe Bezes

To cite this version:

Philippe Bezes. Le modèle de 'l'État-stratège' : Genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. Sociologie du Travail, 2005, 47 (4), pp.431 - 450. 10.1016/j.soctra.2005.10.001 . hal-03462260

HAL Id: hal-03462260

https://sciencespo.hal.science/hal-03462260

Submitted on 1 Dec 2021

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.

Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française

The "steering state" model: The emergence of a new organisational form in the French public administration

Philippe Bezes

Centre d'études et de recherches de science administrative (Cersa),
CNRS-université Paris-II, 10, rue Thénard, 75005 Paris, France

Résumé

Cet article retrace la genèse d'une nouvelle forme d'organisation du système administratif en France, désignée sous le nom d'« État-stratège », qui redessine, dans les années 1990, les relations entre administrations centrales et services territoriaux de l'État. La séparation entre les fonctions stratégiques de pilotage et de contrôle de l'État et les fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre des politiques publiques est au cœur de ce changement. Cette transformation suit deux processus. D'un côté, l'adoption de mesures concrètes de « gouvernement à distance » fait l'objet de luttes de pouvoir entre trois acteurs ministériels majeurs (ministère de l'Intérieur, du Budget et de la Fonction publique). De l'autre, est produite une nouvelle « catégorisation » légitime de l'État, portée par des hauts fonctionnaires généralistes, dans le cadre de grandes commissions de réforme, et inspirée des idées du *New Public Management*. La fabrique d'une nouvelle forme d'organisation étatique renvoie ainsi à deux dynamiques et deux dimensions, politique et idéelle. — Numéro spécial : *Les nouveaux formats de l'institution.*

☆ Je remercie Daniel Benamouzig, Pierre François, Patrick Le Lidec, Dominique Monjardet et les lecteurs du comité de rédaction pour leurs critiques et suggestions sur une première version de ce texte.

Adresse e-mail : Bezes@hotmail.com (P. Bezes).

Abstract

Since the 1990s, a new organisational form of the administrative system in France has been steadily redefining relations between central administrations and local state units. Labelled "the steering state" or the "managerial state", this new paradigm hinges on separating the strategic functions of steering and controlling the state from the operational functions of execution and policy implementation. The making of this new form of state organization involves two parallel processes: political and cognitive. For one thing, the adoption of concrete measures for "government at distance" results from power struggles between three major ministries (Home Office, Budget and Civil Service). For another, a new legitimate "categorization of the state" is being formed in the major committees involved in the reform process of the 1990s; it is borne by top civil servants and inspired by the ideas of New Public Management. — Special issue: *New patterns of institutions.*

Mots clés : Administration ; Bureaucratie ; État ; Réforme administrative ; Réforme de l'État ; Forme organisationnelle ; Loi de finances ; Haute fonction publique ; Déconcentration

Keywords: Public administration; Bureaucracy; Top civil service; State; Administrative reform; Reform of the state; Organizational forms; Deconcentration; France

---

Comme l'analysent de nombreuses recherches, notamment anglo-saxonnes dans le champ de la *Public Administration* (Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Christensen et Lægreid, 2002), les réformes des bureaucraties ont connu un très fort développement dans les pays occidentaux depuis les années 1980. Schématiquement, ces politiques regroupent des interventions gouvernementales qui prennent pour objet le système administratif et proposent d'en transformer les principales règles constitutives, historiquement mises en place de la fin du XIXe siècle au milieu du XXe siècle : relations entre administration et autorité politique, structuration de l'organisation hiérarchique, système d'emploi et modes de travail des agents publics, règles d'allocation et de gestion des ressources aux administrations ou relations entre les agents et l'administré. Ces politiques publiques sont singulières parce qu'elles sont génériques (Hood, 1991) ou « transversales » en ce sens qu'elles revendiquent d'imposer de nouveaux principes et règles à « l'administration », c'est-à-dire à l'ensemble des services quels qu'ils soient (ministères, services, bureaux) ou à l'ensemble des agents publics dans un État. Leur influence ne doit évidemment pas être surestimée : le système administratif se transforme de bien d'autres manières qu'à travers ces politiques constitutives « par le haut ». Les réformes internes à chaque ministère, les mutations de l'action publique au concret liées aux évolutions des activités de l'État (Duran et Thoenig, 1996) ou les pratiques des fonctionnaires de terrain (Weller, 1999) sont les lieux d'importantes innovations. Pourtant, par leur récurrence depuis 20 ans et l'importance des enjeux qui les traversent, ces programmes ont entraîné des « réorganisations étatiques » significatives et l'émergence de nouvelles institutions. En attestent, par exemple, les profonds bouleversements de l'administration britannique avec la transformation de départements ministériels en agences d'exécution autonomes, les réformes italiennes mettant fin au régime de droit public statutaire de 80 % des agents publics en faveur d'une situation contractuelle proche du secteur privé ou les attentes provoquées par l'actuelle mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (dite Lolf), adoptée le 1er août 2001 en France.

Dans cet article, nous voudrions privilégier l'une des dimensions des transformations des systèmes administratifs en nous intéressant à la « forme organisationnelle » en jeu dans les pro-

cessus de réforme de l'État en France dans les années 1990. Il s'agit de comprendre comment se transforment les rapports hiérarchiques qui régissent les relations entre les différents niveaux administratifs et politiques (ministres, administrations centrales, services territoriaux de l'État, etc.) autour d'enjeux de redéfinition et de répartition des compétences, des ressources, des responsabilités et des modes de contrôle. Ces transformations sont partiellement liées à l'influence qu'une doctrine protéiforme, le NPM (*New Public Management*) a pu acquérir en France. Développé par sédimentation et strates successives des années 1980 aux années 1990, le NPM a joué en effet un rôle essentiel dans les réformes des pays occidentaux en alimentant la critique des recettes antérieures et en proposant de nouvelles manières de penser l'organisation administrative. « Puzzle doctrinal » (Pollitt, 1990 ; Merrien, 1999), le NPM est constitué d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). Ses préconisations avancent particulièrement trois nouveaux principes d'organisation, déclinés sous différentes formules, et donnant forme au modèle de l'« État-stratège »[1] : la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous formes d'agences) autour de grandes « politiques publiques » ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de « contrats ». Comme le soulignent par exemple Herman Schwartz (Schwartz, 1994), Patrick Dunleavy (Dunleavy, 1997) ou Oliver James (James, 2001), les réformes inspirées du NPM ont effectivement affecté la « forme organisationnelle étatique » dans de nombreux pays (Grande-Bretagne, Suède, Nouvelle-Zélande, etc.) au point de reprendre parfois, selon ces auteurs, certaines composantes de la forme « M » dite multidivisionnelle caractérisant l'organisation des grandes firmes privées[2]. En France, depuis 10 ans, de nombreux éléments indiquent qu'un important chantier de réorganisation des relations entre administrations centrales et services territoriaux de l'État a été engagé, s'accélérant avec le début de mise en œuvre de la Lolf qui devrait être appliquée à partir de janvier 2006.

Cet article propose d'examiner empiriquement[3] la manière dont de nouveaux principes d'organisation pour l'administration française ont effectivement été élaborés et négociés tout au

[1] La notion est utilisée en 1993 dans le titre d'un rapport du Commissariat général du Plan sur lequel nous allons revenir et qui s'intitule « Pour un État stratège garant de l'intérêt général » (CGP, 1993). Elle constitue l'appellation française de ce que les Anglo-Saxons appellent le « *managerial state* » ou le « *steering state* ».

[2] La forme « M » regroupe des petites unités centrées sur un produit, disposant de directions et de départements fonctionnels internes autonomes, qui sont coordonnées par une direction générale qui concentre le pouvoir stratégique de prévision, de planification et de contrôle.

[3] Cette contribution est tirée d'une recherche menée, à partir de 1995, dans le cadre d'une thèse de science politique (Bezes, 2002a) proposant une sociologie historique des politiques de réforme administrative en France des années 1960 aux années 1990. Il est également le produit d'analyses des changements survenus depuis 2000. L'étude repose sur la combinaison de différentes méthodes. Elle a d'abord été centrée sur l'activité de deux dispositifs importants de réforme, la mission sur l'organisation de l'État dite « mission Picq » (1993–1994) et le Commissariat à la réforme de l'État (CRE, 1995–1998) sur la base de nombreux entretiens et de documents internes confidentiels consultés au sein du CRE pendant l'été 1998. Elle repose, ensuite, sur des interviews menées auprès de hauts fonctionnaires de la direction du Budget et du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État ainsi que sur le dépouillement systématique d'une importante littérature grise élaborée par les ministères. Elle s'appuie, enfin, sur la mobilisation des travaux portant sur les politiques de réforme administrative en perspective comparative, sur le NPM et, pour la France, sur la décentralisation, la politique de déconcentration et les réformes financières.

long des années 1990. Après avoir décrit la nouvelle forme d'organisation administrative émergente telle que la donnent à voir plusieurs textes officiels (1.), nous montrerons que sa construction progressive résulte de deux processus parallèles. D'un côté, la réorganisation au concret renvoie d'abord aux luttes de pouvoir entre trois acteurs ministériels majeurs (ministères de l'Intérieur, du Budget et de la Fonction publique) qui cherchent à imposer leur vision de la nouvelle hiérarchie (2.). De l'autre, des hauts fonctionnaires généralistes, issus notamment des grands corps de contrôle de l'État et situés en dehors des appartenances ministérielles, importent une vision globale de la réorganisation administrative en empruntant des idées du NPM qu'ils considèrent adaptées aux enjeux de l'État contemporain et aux problèmes plus particuliers auxquels est exposée la haute fonction publique française (3.). Nous tirerons, enfin, les enseignements théoriques du mode de transformation mis en évidence (4.). Trois présupposés structurent notre démarche : les changements récents se sont mis en place dans les jeux institutionnels des années 1990 ; l'étude du processus d'élaboration des principes et des règles d'organisation est au moins aussi révélatrice des enjeux et des contraintes institutionnelles à l'œuvre que l'examen de sa mise en œuvre ; la priorité accordée aux conflits de pouvoir internes à l'État.

1. L'émergence d'une nouvelle forme d'organisation étatique dans le contexte français : l'État-stratège et ses déclinaisons

Il s'agit, en premier lieu, d'identifier l'émergence et la récurrence de nouveaux principes de réorganisation à partir de l'examen d'un corpus de documents officiels sur la période 1991–2001. Sous leur forme publique, ces principes d'organisation de l'État se donnent à voir dans un petit nombre de textes de « littérature grise » (rapports de commission de réforme, publics ou confidentiels, circulaire à vocation générale), qui sont à la fois « prescriptifs » et « stratégiques ». Nous avons retenu cinq textes qui résultent des travaux des différentes commissions de « réforme de l'État » créées dans les années 1990 : le rapport de la Commission « Efficacité de l'État » du Xe Plan (1989–1992), présidée par le journaliste François de Closets (Closets 1989) ; le rapport de la Commission de réflexion « État, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc, dans le cadre des travaux préparatoires du XIe Plan (CGP, 1993) ; le rapport tiré de la « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État » (1993–1994), confiée par le Premier ministre Édouard Balladur à Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes (MROE, 1995) ; la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics[4] ; le volumineux rapport confidentiel du CRE (Commissariat à la réforme de l'État) créé pour trois ans en septembre 1995 et chargé d'élaborer un vaste projet global de réforme de l'administration (CRE, 1995).

En nette rupture avec les programmes de « modernisation de l'administration » (Bezes, 2002a) et de « Renouveau du service public » (Chaty, 1997), les problématisations des années 1990 sont marquées par le souci de repenser l'ensemble de l'architecture de l'État, sans limiter la réforme à de simples expérimentations introduites localement. Schématiquement présentée, la nouvelle manière de penser la recomposition de l'État repose sur la réaffirmation continue, et sous différentes formes, de la séparation entre *policy* et *administration*, dont Herbert A. Simon avait pourtant dénoncé le caractère illusoire (Simon, 1947).

[4] *Journal officiel* du 28 juillet 1995, pp. 11217–11219. Nous référençons cette circulaire sous le sigle « Juppé ».

Le leitmotiv de la nouvelle forme organisationnelle repose en effet sur le souci de séparer et différencier les fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage mais aussi de contrôle ou d'évaluation des politiques publiques, des fonctions dites « administratives » chargées de la mise en œuvre, de la « simple » exécution ou de la prise en charge des politiques publiques. Affichant la nécessité d'un « recentrage de l'État », le rapport de Closets est déjà explicite : « les administrations centrales doivent changer de rôle. Leur tâche sera avant tout de définir des objectifs et des principes d'action, de conseiller les services extérieurs, de favoriser leur mise en réseau, de les aider en leur fournissant expertise, formation et informations, de vérifier que leur intervention va dans le bon sens et respecte le principe d'unité de l'action publique » (Closets, 1989, pp. 166–167). De manière convergente, les rapports Blanc et Picq défendent la recomposition des administrations centrales en « directions stratégiques d'état-major » (MROE, 1995, p. 83), centrées sur leur « rôle de conception des politiques » (MROE, 1995, p. 127), avec des réductions d'effectifs et des redéploiements vers les services déconcentrés. La circulaire Juppé reprend les mêmes motifs en insistant sur la nécessité de différencier les « fonctions de régulation » (prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer) du rôle d'opérateur qui consiste à « gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations » (Juppé, p. 11217). De son côté, le CRE légitime les logiques de délégation des tâches administratives vers les niveaux de gestion les plus bas, qu'elles prennent la forme de la déconcentration (vers les services territoriaux de l'État), de la décentralisation (vers les collectivités locales) ou de l'externalisation (privatisation, contractualisation) (CRE, 1995).

L'affirmation de la différenciation d'un État-stratège a plusieurs corollaires. Elle se double d'abord de l'exigence du renforcement des capacités de pilotage, de prévision, de coordination, et de contrôle dans l'État. Les textes invitent ainsi à : « développer la fonction de connaissance stratégique dans l'administration » et « renouveler la formation et le recrutement des décideurs publics » dans le sens d'une plus grande spécialisation sur les enjeux des politiques publiques (CGP, 1993, p. 95) ; « donner au gouvernement les moyens de diriger l'État [et de] restaurer la capacité de décision de l'État » (MROE, 1995, p. 110) ; « améliorer les capacités de conception et de décision des administrations centrales » (Juppé) ; consacrer un axe de réforme (n° 10) au nécessaire renforcement des capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques (CRE, 1995).

Ces préconisations formalisent le souci de recomposer la hiérarchie par la différenciation d'un échelon d'encadrement mieux identifié mais également par une réforme des qualifications et des compétences requises pour accéder à ces fonctions. La réforme de l'encadrement supérieur de l'État est ainsi présentée comme un complément indispensable. Il est recommandé de renforcer le rôle hiérarchique des directeurs d'administration centrale à qui on doit « rendre leur autorité » face aux cabinets ministériels (MROE, 1995, pp. 118–119) pour en faire de « vrais patrons » responsables de politiques publiques spécifiques menées au sein de leur ministère (MROE, 1995, p. 121)[5] tandis que les cabinets ministériels seraient considérablement réduits.

La deuxième déclinaison de l'État-stratège est la contractualisation des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Il s'agit ici de résoudre, au moins dans le cadre d'une nouvelle architecture formelle, le problème « d'agence » posé par la séparation et l'autonomisation des services déconcentrés. Les contrats, qui définissent les objectifs poursui-

[5] Ces postes correspondent ici à environ 1000 « emplois stratégiques » agrégeant les 200 postes de direction d'administration centrale et d'établissements publics, une centaine de postes de hauts magistrats ainsi que 500 à 600 fonctions de préfets et de directeurs des principaux services déconcentrés de l'État.

vis par les services, les moyens accordés et les modes de mesure et d'évaluation systématique des résultats, constituent l'instrument de gestion le plus préconisé dans les rapports des commissions (Closets, 1989, p. 168 ; CGP, 1993, p. 74 ; MROE, 1995, p. 135). La contractualisation est présentée dans la circulaire du 26 juillet 1995 comme le principe de gestion permettant « notamment de déterminer les objectifs assignés aux services opérationnels, les marges de manœuvre qui leur sont garanties dans la négociation d'un budget global incluant le personnel, les modalités d'évaluation de leurs coûts et de leurs résultats, et les conditions dans lesquelles les services et les agents peuvent bénéficier d'un intéressement aux gains de productivité ». L'emprunt aux réorganisations des grandes firmes privées est directement établi : « ces constations soulignent le contraste très fort qui existe entre le mode de fonctionnement de l'État en France et celui d'autres grandes organisations. Il y a longtemps que les entreprises, en France et dans le monde, ont revu les relations de leur siège et de leurs services opérationnels, en créant des centres de coût et de profit, en responsabilisant leurs « patrons » locaux. Il y a longtemps aussi que dans d'autres pays, anglo-saxons notamment, l'État a autonomisé et responsabilisé ses services opérationnels » (CRE, réforme n° 21). Globalement, cette construction met à jour les prémisses d'une rationalisation de l'activité de gouvernement et d'une transformation de la hiérarchie, grâce à la contractualisation, désormais centrée sur la mesure et le contrôle de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience des activités des agents publics et des administrations.

Ces différents textes font donc apparaître un modèle homogène d'organisation qui reprend largement, sous une forme française, certains des traits caractéristiques du NPM et des réformes menées dans d'autres États européens (Pollitt et Bouckaert, 2000). Seules deux composantes importantes sont moins systématiquement mises en valeur dans le cas français. Il s'agit, d'un côté, de la spécialisation des services administratifs en unités organisées autour de « politiques publiques » sur le modèle de l'agence (seulement évoquée dans les rapports Blanc et Picq) et, de l'autre, du leitmotiv de séparation entre les rôles administratifs des hauts fonctionnaires et les rôles politiques des élus.

Rédigés dans les années 1990, ces documents valent d'abord comme projets de réforme mais aussi comme nouvelles représentations légitimes de l'État administratif. Destinés à favoriser la formation d'un consensus sur les réformes à adopter (Blanc, Picq) ou directement articulés à des initiatives en cours (Juppé, CRE), ces textes doivent être examinés dans leur rapport aux mesures effectivement adoptées dans les années 1990, ce qui place l'analyste devant une double énigme. Retrouve-t-on ces principes de réorganisation au cœur des réformes qui concernent, dans les années 1990, les nouvelles distributions du pouvoir entre niveaux hiérarchiques ? Si non, à quels autres enjeux et à quels autres groupes renvoie cette nouvelle image de l'État ? Pour répondre à ces questions, nous proposons de restreindre notre analyse aux jeux internes à l'État en privilégiant l'examen des acteurs administratifs collectifs (ministères, directions, groupes) qui participent à la structuration et à la négociation des mesures de réorganisation. D'autres acteurs « externes » (élus politiques nationaux, élus locaux, experts en gestion publique, médias, etc.) sont partie prenante mais ne seront pas directement analysés ici (pour une vue plus large, Bezes, 2002a).

2. Un modèle introuvable : la concurrence entre ministères transversaux pour l'imposition de nouvelles règles de réorganisation de l'État

Dans le cas français, trois acteurs institutionnels majeurs — la direction générale de l'Administration du ministère de l'Intérieur, la direction générale de l'Administration et de la Fonction

publique du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et la direction du Budget du ministère des Finances — jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de nouveaux principes et instruments d'organisation hiérarchique et de distribution des responsabilités. L'objet de cette section est de restituer les stratégies et les rationalités de ces trois acteurs ministériels majeurs, historiquement compétents et légitimes à définir des grandes règles transversales pour l'ensemble du système administratif. Confrontés chacun à des changements de leur environnement et de leurs ressources, ils vont se faire les défenseurs de nouveaux principes de réorganisation dans la configuration des années 1990.

2.1. Le paradigme réorganisateur selon le ministère de l'Intérieur : remédier à la décentralisation par la déconcentration horizontale

Au début des années 1990, le ministère de l'Intérieur, et notamment sa direction générale de l'Administration, s'engage dans un programme de réorganisation administrative porteur d'une première logique de différenciation intra-étatique. Les lois de décentralisation de 1982–1984 ont renforcé le pouvoir des collectivités locales dans les politiques publiques en allégeant les contrôles qui pesaient sur elles et en étendant leurs champs d'action par des transferts des compétences. Elles ont aussi, ce faisant, accentué les interdépendances entre l'État et les collectivités locales et posé un nouveau problème de coordination et d'organisation de l'action de l'État sur le territoire bien diagnostiqué à la fin des années 1980 (Costa et Jegouzo, 1988). D'une part, la décentralisation a fragilisé la position des ministères sectoriels et de leurs services extérieurs (Duran et Hérault, 1992 ; Grémion, 1992), amenés à « composer » et « négocier » avec des élus locaux désormais considérés comme pleinement légitimes (Le Lidec, 2001). D'autre part, elle a entraîné une redéfinition du système d'action du ministère de l'Intérieur. Les préfets ont perdu une partie de leurs pouvoirs de contrôle sur les collectivités locales. Ces dernières nouent désormais aussi plus de relations avec les ministères dits « sectoriels » et n'entretiennent plus une relation quasi exclusive avec le ministère de l'Intérieur qui voit son pouvoir remis en question. Les logiques verticales et nationales des ministères sectoriels entrent également en conflit avec les logiques horizontales et territoriales des préfets dont les pouvoirs sont remis en cause. Par la circulaire du 5 décembre 1986, le Premier ministre Jacques Chirac rappelle d'ailleurs à l'ordre les ministères sectoriels accusés de « méconnaître parfois la responsabilité exclusive du préfet dans la diffusion et la mise en œuvre de [leurs] instructions ».

Face à l'affaiblissement de ses capacités de contrôle, de coordination et de maîtrise de l'action de l'État sur le territoire, le ministère de l'Intérieur va alors défendre la réaffirmation des pouvoirs des préfets, notamment sur les services extérieurs. Dans une logique de compensation, le corps préfectoral cherche à récupérer en autorité sur les services territoriaux de l'État ce qu'il a perdu sur les élus locaux. L'idée est d'autant plus susceptible d'être acceptée qu'elle renvoie également au souci de rationaliser ces services face aux collectivités locales. Le modèle organisationnel s'impose progressivement. Dès 1983, d'ailleurs, la réorganisation des services extérieurs de l'État et de leur séparation avec les administrations centrales avait été présentée comme un complément nécessaire de la décentralisation mais elle n'avait alors fait l'objet d'aucune mesure concrète. De 1984 à 1986, Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, cherche également à renforcer la marge d'action des préfets vis-à-vis des élus (les budgets des préfectures sont désormais pris en charge sur le budget de l'État). Ce n'est pourtant qu'à partir de 1989, avec la longue négociation de la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République dite loi ATR), que le ministère de l'Intérieur devient, sous la houlette de P. Joxe et de

son successeur Philippe Marchand, l'initiateur d'une réforme d'envergure concernant la réorganisation des services extérieurs (appelés dans la loi « services déconcentrés »). La loi ATR, et la charte de la déconcentration qui l'accompagne[6], sont porteuses d'une vision réorganisatrice forte. Elles énoncent un principe de subsidiarité des administrations centrales affirmant que l'exécution des politiques publiques relève exclusivement du préfet et des autorités déconcentrées[7]. Elles prévoient que les administrations centrales ne disposent plus désormais que d'une compétence d'attribution, correspondant aux « missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ». L'article 2 du décret indique explicitement que « les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle ». Les domaines sont spécifiés : définition et financement des politiques nationales, contrôle de leur application, évaluation de leurs effets ; organisation générale des services de l'État et fixation des règles applicables.

À travers la longue négociation de la loi, engagée dès l'été 1988 et impliquant la DGCL (Direction générale des collectivités locales) et la DGA (Direction générale de l'Administration) du ministère de l'Intérieur, les représentants des préfets, les ministères et les associations d'élus, est prôné un outil idéal : la déconcentration, dont le principe est affirmé dans la charte comme règle de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État. Stratégiquement, l'instrument fonctionne en deux temps. Dans un premier temps, il affirme la nécessaire autonomie des services territoriaux de l'État à l'égard des administrations centrales. Dans un second temps, il les replace sous la houlette du préfet dont les pouvoirs de coordination sont renforcés.

Cette loi ATR et sa charte de déconcentration vont enclencher un double mouvement de réorganisation administrative centré, d'un côté, sur des « plans de réorganisation des ministères » et, de l'autre, sur des « plans de réorganisation des services déconcentrés ». Ces plans se multiplient : des premiers schémas de réorganisation des ministères exigés dès 1992 aux récents « projets territoriaux de l'État » (départementaux) demandés lors du comité interministériel à la réforme de l'État du 13 juillet 1999 puis aux « projets territoriaux de l'État » régionaux (décret du 24 avril 2001) pour arriver aux actuels projets stratégiques de l'État en région depuis 2004, les procédures sont identiques. Elles traduisent la volonté de voir émerger des pôles d'action et de responsabilité clairement organisés dans une configuration où les différents ministères verticaux, les services déconcentrés, les préfets et les collectivités territoriales ne cessent, dans les faits, de se concurrencer dans la production des politiques publiques. Concrètement, ces rationalisations génèrent des processus de négociation à multiples niveaux favorisant les échanges de faveur, les protections institutionnelles discrètement acquises et des solutions par le plus petit dénominateur commun. Comme le constate un récent rapport de la Cour des comptes, la réorganisation/réduction des administrations centrales, la mise en place de structure de pilotage des services déconcentrés et la création de pôles « ont été inégalement et insuffisamment mises en œuvre et leur bilan n'a pas été établi » (Cour des comptes, 2003). De même, « les administrations centrales ne se sont pas encore dotées des personnels de conception et des structures de pilotage nécessaires à leurs nouvelles missions » (Cour des comptes, 2003, p. 154). Au terme de près de 12 ans de négociations infiniment répétées, le schéma de

[6] Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, *Journal officiel* du 4 juillet 1992.

[7] Un Ciater (Comité interministériel de l'administration territoriale) est chargé de suivre l'application de ces principes et le CRDA (Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations), placé auprès du Premier ministre, joue le rôle de force de proposition et de dispositif incitatif.

réorganisation de l'administration territoriale de l'État vient seulement d'être adopté créant 8 pôles régionaux dont la seule liste illustre assez l'importance des transactions puisqu'ils recouvrent, pour l'essentiel, les directions déconcentrées verticales[8].

De cette première analyse, on conclut donc que le ministère de l'Intérieur est porteur, dans les années 1990, d'une nouvelle forme d'organisation qui favorise la séparation des administrations centrales des services territoriaux de l'État. Pour autant, la conception qui l'emporte ici, centrée sur le territoire et sur les relations horizontales, est distincte de la forme verticale prônée par la théorie du NPM et des recommandations typiques développées dans les rapports à la même période.

2.2. Un importateur sous contraintes : la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP)

Historiquement, depuis sa création en 1945, la DGAFP, seule direction du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, est en charge, en liaison avec la direction du Budget, de la coordination des recrutements, des règles statutaires, des carrières et des rémunérations concernant les personnels de l'État et du suivi des problèmes relatifs à ces sujets. Sorte d'expert juridique, elle est également l'interlocuteur privilégié des organisations syndicales, notamment dans le cadre des négociations salariales instaurées au début des années 1970. À la différence de la DGA du ministère de l'Intérieur ou de la direction du Budget, la DGAFP est traditionnellement une direction aux pouvoirs limités parce qu'elle ne détient pas de ressources stratégiques (les finances ou la légalité préfectorale). Son action effective sur les règles statutaires de la Fonction publique est, par exemple, doublement contrainte par le contrôle du Budget et par l'autonomie dont bénéficient les corps dans la gestion des personnels. C'est pourtant elle qui, la première, dès 1989–1990, se fait l'avocate du développement d'un principe de contractualisation des relations entre administrations centrales et services territoriaux de l'État. L'origine de cet engagement s'inscrit dans le choix du cabinet du Premier ministre de confier à la DGAFP la mission de suivi de la politique de réforme administrative dite « renouveau du service public » lancée en 1989 par Michel Rocard (Chaty, 1997 ; Bezes, 2002a). À la suite du premier séminaire gouvernemental du 21 septembre 1989, le ministère de la Fonction publique et des réformes administratives se voit en effet confier l'élaboration des premières expérimentations de « centres de responsabilité »[9] dans l'administration française, première forme de contractualisation des relations entre niveaux hiérarchiques. La transformation des services administratifs en « centres de responsabilité » se fait sur le mode du volontariat et repose sur une nouvelle transaction : en échange d'une plus grande flexibilité de gestion (remplacer le contrôle a priori par un contrôle a posteriori, favoriser le report annuel des crédits pour autoriser une certaine souplesse de gestion, globaliser les crédits de fonctionnement, etc.), les services doivent expliciter leurs objectifs, leurs moyens et les résultats attendus et s'engager à mettre en place un système de contrôle de gestion, interne au centre et externe avec un système de remontée périodique d'informations. Dans la négociation de la réforme

[8] Les 8 pôles retenus sont finalement : Éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; transports ; logement et aménagement ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture. Sont par ailleurs maintenus hors pôle les directions régionales de la jeunesse et des sports, des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 et circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État.

[9] Les centres de responsabilité sont définis par la circulaire du 25 janvier 1990.

(circulaire du 25 janvier 1990), la DGAFP valorise l'autonomie et la liberté des gestionnaires de services et l'allégement des formes de contrôle. C'est sans surprise qu'elle se heurte alors à la direction du Budget qui redoute les effets dispendieux de ces allègements et plaide pour une autre formule (Chaty, 1997). Dès le début des années 1990, la stratégie de la DGAFP renvoie aux caractéristiques de sa position institutionnelle. Moins engagée que la direction du Budget par les conséquences d'une transformation des modes d'organisation et de gestion, sans ressources fortes mais officiellement en charge de la réforme administrative, elle fonde sa stratégie sur l'importation normative et la diffusion d'une sélection d'idées néo-managériales afin de construire une compétence professionnelle et de renforcer sa légitimité (DiMaggio et Powell, 1983). En témoignent notamment les multiples réseaux d'échanges et de formation au NPM au cœur desquels elle se trouve placée, qu'il s'agisse de la participation de ses membres et de son directeur au comité de gestion publique de l'OCDE, dit « PUMA » (Sahlin-Andersson, 2000 ; Bezes, 2005) ou des réseaux de hauts fonctionnaires européens appartenant aux administrations nationales en charge de la gestion des politiques du personnel dans les fonctions publiques sous la coordination de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht. La DGAFP est d'autant plus maximaliste à l'égard de la contractualisation interne et du renforcement de l'autonomie des gestionnaires que les effets budgétaires de cette réorganisation concernent d'abord la direction du Budget.

Elle est prudente, en revanche, au sujet de la déconcentration de la gestion des personnels qui concerne une de ses attributions — le droit de la fonction publique — et constitue un sujet sensible. La déconcentration de la gestion des ressources humaines décline, d'une autre manière, le modèle de l'État-stratège. Elle consiste à remplacer le cadre national et centralisé des décisions de recrutement et de carrière des agents de l'État par un système décentralisé dans lequel les directeurs des services territoriaux de l'État bénéficient d'une grande autonomie dans la gestion de leurs personnels. Sur ce point, la DGAFP est particulièrement mesurée dans ses engagements. Elle se trouve d'abord confrontée à de nombreuses complexités juridiques liées au statut de la fonction publique, à la jurisprudence du Conseil d'État mais aussi à l'organisation en corps de la fonction publique française. Surtout, elle doit tenir compte des résistances d'un grand nombre d'acteurs avec lesquels elle négocie. Si les directions du personnel des administrations centrales rechignent à perdre la maîtrise de leurs agents, les chefs de service déconcentrés n'apparaissent pas nécessairement favorables à une mesure qui suppose d'avoir à gérer des questions parfois embarrassantes d'évaluation et de promotion des personnels. Les organisations syndicales de la fonction publique sont hostiles à une mesure qu'elles estiment destinée à briser et à fragmenter le cadre national de négociation. Dénonçant la remise en cause de l'égalité de traitement, les syndicats sont également conscients des reconfigurations de capacités organisationnelles qu'exige cette mesure et de la perte de pouvoir au centre qu'elle risque d'entraîner pour eux. Interlocuteur privilégié de ces groupes et garant du statut de la fonction publique, la DGAFP reste donc prudente dans ses propositions de déconcentration des actes de gestion des personnels. En ce sens, les nouvelles dispositions de la Lolf ne manquent d'ailleurs pas d'inquiéter puisqu'elles favorisent une gestion plus décentralisée et plus flexible des personnels dans le cadre de « programmes » qui correspondent à des politiques publiques. Face à la direction du Budget, la DGAFP hésite donc à décentraliser les commissions administratives paritaires où se discutent les carrières. Elle défend le principe d'une gestion interministérielle des personnels au niveau local qui ne soit pas uniquement dominée par des considérations budgétaires. Comme lors des négociations de la loi ATR puis lors des multiples négociations de réorganisation des services déconcentrés de 1992 à 2004, la DGAFP fait alliance avec le ministère de l'Intérieur et « joue » le renforcement des préfets et la déconcen-

tration horizontale. En soutenant les réorganisations locales des services déconcentrés autour d'un préfet conforté et en défendant l'interministérialité, elle s'oppose à la déconcentration verticale plus menaçante que préconise la direction du Budget.

2.3. La vision réorganisatrice de la direction du Budget : repenser les hiérarchies pour mieux contrôler l'exécution de la dépense

Défendant une troisième stratégie, la direction du Budget va aussi progressivement devenir, tout au long des années 1990, un acteur engagé dans les processus d'élaboration d'une nouvelle forme organisationnelle. Comme le ministère de l'Intérieur, la direction du Budget est d'abord confrontée à une transformation de son environnement qu'elle doit interpréter et à laquelle elle va réagir en défendant sa vision de la réorganisation de l'État. En l'occurrence, elle doit faire face à une nouvelle dégradation financière des comptes publics dans la conjoncture des années 1991–1993, marquée par la plus forte récession depuis la guerre. Au creusement du déficit des administrations publiques[10] correspond particulièrement la dégradation du déficit budgétaire de l'État qui passe de 122,4 milliards en 1991 à 364 milliards de francs en 1994. À cette préoccupation s'ajoute l'accroissement de l'endettement, causé par le niveau très élevé des taux d'intérêts réels, avec le risque de spirale d'auto-alimentation de la dette par le seul jeu des charges d'intérêts croissantes (effet « boule de neige »[11]). À partir de 1992, la détérioration des finances publiques (déficits et dettes) acquiert une acuité particulière. Ces dégradations s'inscrivent dans un nouveau contexte normatif lié au traité de Maastricht du 7 février 1992 qui met en place le processus devant conduire à l'union monétaire européenne. Le traité européen (article 104 C), impose de nouvelles normes de politiques budgétaires, les fameux critères de convergence limitant les déficits budgétaires à 3 % du PIB (produit intérieur brut) et la dette à 60 % du même PIB. La Commission européenne et les partenaires européens apparaissent alors comme des « entrepreneurs de norme » (Siné, 2003) qui encadrent la compétence budgétaire nationale et confère une « externalité nouvelle des politiques budgétaires » (Artus, 1996, p. 53). La sensibilité aux déficits et à l'endettement est également renforcée dans le cadre d'émergence d'une économie des marchés financiers (Siné, 2003, pp. 108–109).

Ces éléments modifient, dans la première moitié des années 1990, la stratégie traditionnelle de la direction du Budget en matière de régulation des crédits et des pratiques de gestion budgétaire. Les moyens classiques et unilatéraux de la régulation budgétaire (gels, report des annulations des crédits, etc.), particulièrement mobilisés dans les années 1980, apparaissent désormais trop limités dans leurs effets en raison de l'ampleur de la détérioration mais aussi de la « rigidité » croissante des dépenses publiques[12]. Les réflexions des fonctionnaires de la direction du Budget évoluent sur deux sujets.

D'une part, le contrôle des dépenses des ministères par la direction du Budget devient encore plus sensible. Il ne s'agit plus seulement de maîtriser les dépenses lors des négociations

[10] Le déficit public des administrations publiques (besoin de financement des administrations publiques, État, collectivités locales, sécurité sociale) passe en effet de 101 089 millions de francs en 1990 à 147 078 millions en 1991 (2 % du PIB — produit intérieur brut —) puis à 430,7 millions de francs en 1993 (5,9 % du PIB) et toujours 403,8 millions en 1995 (5 % du PIB). Il représente encore 4,1 % du PIB en 2003 et 3,6 % en 2004.

[11] L'effet « boule de neige » apparaît quant le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance du PIB, ce qui entraîne une augmentation exponentielle du ratio dette/PIB (Siné, 2003, p. 95).

[12] I. e. la part non compressible, et renouvelée d'une année sur l'autre, de certaines dépenses (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charges des intérêts de la dette et dépenses d'intervention, notamment dans le domaine social) atteignant près de 83,7 % en 1996.

des budgets avec les ministères ou lors du vote au Parlement mais également d'améliorer le contrôle de leur exécution en suivant plus finement les sommes effectivement engagées dans l'année par les ministères. Ce nouvel impératif rend plus aigu le besoin de disposer centralement d'informations précises et homogènes sur les coûts des politiques publiques menées par les ministères et sur l'utilisation de leurs dépenses de fonctionnement et de personnel. En découle la nécessité de mettre en place des systèmes d'information plus fiables s'appuyant, notamment, sur le contrôle de gestion. Les instruments de la maîtrise des finances publiques évoluent : on passe d'une stratégie de réduction des dépenses publiques ex ante à une logique de « contrôle à distance », fortement procédurale et centrée sur l'élaboration d'indicateurs permettant de suivre les dépenses, les activités et les résultats.

D'autre part, ce souci de réduction des dépenses suppose de s'appuyer plus qu'auparavant sur les ministères. Ils sont d'abord les seuls à détenir et à pouvoir produire l'information requise sur leurs activités donc à pouvoir alimenter un système de contrôle de gestion. La direction du Budget commence ensuite à considérer que l'optimisation des dépenses publiques doit reposer sur les initiatives des services de base de l'administration. En concédant plus d'autonomie aux gestionnaires des services déconcentrés, la direction du Budget voit la possibilité de transférer, au niveau local, les arbitrages impopulaires en faveur de la réduction des dépenses et notamment des dépenses liées aux emplois.

Pour autant, ce « modèle de contrôle par la production et le traitement de l'information » (Ogien, 1995, p. 67), articulé à une démarche de contractualisation avec les services administratifs, est loin d'émerger sans résistances ni contraintes au sein de la direction du Budget. C'est initialement au sein d'un bureau marginal (1-B) au sein de la première sous-direction, créé en 1986 et chargé des nouvelles méthodes de gestion, que se développent des embryons de savoirs de gestion publique. Bureau à faible capacité, parfois « mal vu », constitué d'agents qui n'appartiennent pas aux grands corps de l'État, il est souvent accusé, au sein de la direction, d'être « trop proche des ministères dépensiers ». Il joue cependant un rôle important d'importateur d'idées et d'instruments proches du NPM que ces membres recyclent et diffusent à travers des contacts noués avec le groupe de gestion publique (PUMA) de l'OCDE, des cabinets de conseil mais aussi les ministères sectoriels eux-mêmes. Tous les budgétaires ne partagent cependant pas la vision optimiste des effets des nouveaux instruments de gestion et beaucoup redoutent qu'ils n'affaiblissent les capacités de maîtrise des dépenses publiques.

Tout au long des années 1990, par le biais de l'expertise du 1-B et des initiatives de l'équipe dirigeante de la direction du Budget, les principes de contractualisation interne vont donc être prudemment traduits, sous la forme d'instruments techniques, introduits à la marge du fonctionnement budgétaire. Développées de manière incrémentale, ces micromesures (Abate, 2000) sont pourtant porteuses de réels changements dans les manières de penser et de réguler les relations entre administrations centrales et services déconcentrés. Significativement, elles seront toutes reprises et systématisées dans le cadre de la grande réforme de la procédure budgétaire du 1er août 2001.

Le premier instrument est « l'enveloppe globale ». Il consiste à « globaliser les crédits » en regroupant plusieurs postes budgétaires détaillés en une enveloppe unique et « fongible »[13] puis à déléguer la responsabilité des choix d'allocation et de gestion de ces fonds aux services territoriaux de l'État. Mené de 1990 à 1996, ce processus de « globalisation des crédits »

[13] La fongibilité est la caractéristique de crédits dont l'affectation n'est pas prédéterminée de manière rigide. Ils sont alloués globalement pour un type de dépenses précis (ici le fonctionnement) et laissent donc la faculté de définir l'objet et la nature de leurs emplois aux gestionnaires.

concerne d'abord les dépenses de fonctionnement courant des ministères (hors personnel), mais il illustre bien la recomposition des relations entre administrations centrales et services déconcentrés : il s'agit de remettre en cause les comportements « maximisateurs de budgets » des gestionnaires en leur conférant une plus grande liberté dans l'utilisation des crédits au sein d'une somme allouée globale et plafonnée mais en leur transférant la responsabilité des arbitrages et en exigeant d'eux la mise en place d'outils de gestion pour suivre l'exécution de la dotation globale de fonctionnement et comparer les coûts des services.

Le deuxième instrument, lancé en 1997, est une nouvelle expérimentation de contractualisation entre administrations centrales, services territoriaux et direction du Budget qui fait suite à la première initiative des « centres de responsabilités ». Les « contrats de service »[14] proposent toujours de renforcer l'autonomie des gestionnaires mais en dotant cette fois les services d'un « budget global » qui ajoute les dépenses de personnel aux dépenses de fonctionnement. Le gestionnaire est ainsi incité à arbitrer entre les différentes catégories de moyens dont il dispose et notamment de recycler des économies de coûts de personnel en crédits supplémentaires de fonctionnement. Au début des années 2000, cette démarche de contractualisation, basée sur le volontariat, reste encore très inégalement mise en œuvre (Cour des comptes, 2003) parce que les ministères refusent souvent d'introduire des outils managériaux aussi visiblement destinés à leur faire endosser la charge d'une politique restrictive des personnels. Pourtant, réaffirmée par le Comité interministériel à la Réforme de l'État du 12 octobre 2001, cette logique de la « globalisation des crédits » va se trouver institutionnalisée par la Lolf. Celle-ci organise la fusion des lignes budgétaires en « programme » (définissant une politique publique), offre une plus grande liberté au gestionnaire dans l'utilisation des différentes ressources mais le contraint doublement : en interdisant d'augmenter les dépenses de personnel par création nette d'emplois (principe de fongibilité asymétrique) et en multipliant les dispositifs donnant forme à l'obligation de « rendre des comptes » (mesure des coûts, ratios de comparaison entre services, gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs).

La troisième mesure manifeste le souci de la direction du Budget de transformer et renforcer ses moyens de contrôle de la dépense sur le territoire. La réforme du contrôle financier déconcentré (expérimentée à partir de 1995 et généralisée par le décret du 16 juillet 1996) crée un nouveau pôle régional de contrôle financier des activités de l'État, exercé par le trésorier-payeur général de région auprès duquel est placé un haut fonctionnaire du ministère des Finances. Ne disposant ni de services déconcentrés ni de réseaux de correspondants, la direction du Budget se dote ainsi d'un réseau de contrôle financier à l'échelon local, qui s'appuie sur le réseau du Trésor Public mais dont elle assure le pilotage. Dans ce dispositif, le souci de contrôle des services territoriaux est primordial. Le nouveau contrôleur financier déconcentré pourra moduler la forme (plus ou moins tatillonne) de son contrôle en fonction des efforts consentis par les services pour développer des outils de contrôle de gestion. Un contrôle financier déconcentré spécialement orienté vers l'emploi est également mis en place afin de surveiller les « flux d'entrées » dans la fonction publique (Pain, 1996). Ce faisant, la direction du Budget met en place un dispositif en charge localement du contrôle des dépenses qui favorise, progressivement et à terme, le développement d'un système ascendant d'informations permettant de mieux suivre les conditions de l'exécution locale des dépenses.

Ces trois instruments, mis en place à la périphérie dans les années 1990, contiennent les prémisses d'un système de « gestion par la performance » qui engage les responsables de services,

[14] Circulaire du 12 juillet 1996, n° 1-B 96-337, « Mise en œuvre de la démarche expérimentale des contrats de service ».

en contrepartie de leur autonomie budgétaire, sur des objectifs et des résultats à atteindre qui font effectivement l'objet d'un système de mesures par le biais d'indicateurs. Outils classiques du NPM (OCDE, 1995), tous sont repris et systématisés dans le cadre de la Lolf qui institutionnalise, en la systématisant, la logique de la contractualisation verticale et les impératifs du contrôle de gestion. Deux chaînes de « redevabilité » y sont en effet mises en place. D'un côté, à partir de 2006, les services devront s'engager ex ante sur des objectifs et analyser leurs résultats en produisant des documents à destination du Parlement (projets et rapports annuels de performance). De l'autre, un BOP (budget opérationnel de programme) déclinera, en interne et par service, les objectifs et indicateurs nationaux fixés au niveau du programme dans le cadre d'une nouvelle chaîne hiérarchique (le « dialogue de gestion ») entre les agents de terrain, les responsables des BOP, le responsable du programme global et la direction du Budget qui parvient ainsi à institutionnaliser son rôle dans le suivi de l'exécution budgétaire. Les représentants du ministère de l'Intérieur comme ceux de la DGAFP s'inquiètent de cette « mise en cascade des responsabilités financières à partir des administrations centrales » dont ils dénoncent le « risque de verticalisation des politiques publiques et de cloisonnement de l'activité des services » (CFDT Cadres, 2004, p. 19).

Confrontée à une aggravation de l'environnement budgétaire et à des réformes initiées par le ministère de l'Intérieur ou la DGAFP, la direction du Budget s'est donc également efforcée, au long des années 1990, de transformer progressivement ses instruments d'intervention et de repenser les règles organisant les relations entre administrations centrales et services déconcentrés de l'État. De manière incrémentale, puis grâce à la négociation de la Lolf et le changement de paradigme de l'action budgétaire, une vision financière du modèle de l'État-stratège s'impose lentement.

2.4. L'art difficile de la séparation : luttes de pouvoir intra-étatique et concurrence des logiques de réorganisation

Les trois stratégies poursuivies par les ministères de l'Intérieur, la Fonction publique et le Budget illustrent les différentes modalités de perception des problèmes attachés à l'appareil d'État mais aussi la variété des déclinaisons proposées d'une réorganisation des relations entre administrations centrales et services locaux de l'État. Deux constats peuvent être dégagés.

D'un côté, l'émergence de nouveaux principes d'organisation apparaît liée aux transformations de l'environnement et aux conflits internes entre les ministères qui, dans l'État, ont en charge la maîtrise des règles transversales et revendiquent la légitimité à « gouverner l'administration ». Schématiquement, la territorialisation, l'européanisation et la financiarisation des enjeux administratifs ont fragilisé les ressources et les positions de ces acteurs ministériels « centralistes ». Les principes d'organisation qu'ils élaborent illustrent leurs tentatives de reconfigurer leurs positions.

D'un autre côté, l'analyse montre aussi que les trois acteurs ministériels sont porteurs de conceptions contradictoires des modes de re-hiérarchisation, de séparation et de contrôle entre administrations centrales et services déconcentrés. La fabrication concrète d'une nouvelle forme organisationnelle, pour l'État comme pour les firmes, se joue au cœur de rationalités et de stratégies divergentes qui renvoient aux poids des contraintes institutionnelles nationales qui pèsent sur la perception des problèmes et qui informent la structure des choix (Thelen, 2003) mais aussi aux luttes entre acteurs centralistes pour imposer leur projet de réorganisation (Fligstein, 1990). En France, la réorganisation administrative est prise dans des enjeux et des

concurrences interministérielles qui en limitent l'ampleur. Du coup, les mesures de réorganisation adoptées dans les années 1990 (section 2) ne correspondent pas exactement au schéma pur proposé dans les grands rapports de réforme de l'État (section 1). Cet écart invite à s'interroger sur le statut et les enjeux de construction de la forme organisationnelle plus *idéale* défendue dans les rapports.

3. La fabrication d'un « modèle » : la main visible des hauts fonctionnaires

Pour les sociologues des organisations ou les tenants du néo-institutionnalisme sociologique, cet écart entre le modèle de l'État-stratège, produit dans les rapports, et la réalité des mesures concrètement adoptées ne surprend pas. Ce constat, qui permet à certains de parler d'« hypocrisie organisationnelle » (Brunsson, 2002), renvoie en effet à un ensemble de résultats désormais classiques mettant en avant les écarts entre la structure formelle de l'organisation et les jeux informels (Crozier et Friedberg, 1977), entre son système de légitimation externe et ses pratiques internes (Meyer et Rowan, 1977), entre la phase d'élaboration/annonce des réformes (*reform talk*) et la mise en œuvre (Brunsson et Olsen, 1993). Notre perspective se distingue pourtant de ces thèses. L'article défend l'idée que le processus d'émergence d'une nouvelle forme organisationnelle résulte lui-même d'une double dynamique de production. Celle-ci se joue entre les luttes de pouvoir intra-étatiques pour l'imposition de nouvelles règles et la construction d'un modèle organisationnel global et cohérent, largement diffusé, qui constitue une représentation ou une catégorisation commune susceptible de servir d'idéal collectif ou de guide d'action. Deux propriétés des processus d'élaboration des documents examinés permettent de comprendre les enjeux de fabrication de cette nouvelle « image de l'État » et sa nature de « modèle » ou d'« idée directrice ».

Premièrement, les cinq documents examinés ont tous été produits par des dispositifs ad hoc, bénéficiant d'une assez forte autonomie qui les éloigne des pressions liées aux problèmes concrets et aux intérêts institutionnels auxquels font face les ministères transversaux analysés plus haut. Les deux commissions du Plan, la mission Picq, le CRE et, à un moindre titre, les auteurs de la circulaire Juppé ont été constitués, sous des modalités distinctes, comme des instances de jugement et de recommandations. L'expertise leur a été déléguée et les mécanismes concrets de fonctionnement de ces commissions, sans éviter les interventions extérieures et les pressions, offrent une certaine autonomie. Les conflits d'expertise ne sont pas absents, par exemple, de la « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État », réunie de novembre 1993 à mai 1994 (Bezes, 2002b). Ils opposent, d'un côté, les 29 rapporteurs issus de la haute fonction publique et, de l'autre, le comité des sages de 8 membres, majoritairement constitués de hauts fonctionnaires exerçant dans le secteur privé et les « plumes » du rapport, 4 hauts fonctionnaires de la Cour des comptes et du Conseil d'État. Tandis que les premiers, auteurs de diagnostics précis sur les ministères et leurs environnements, préconisent des réformes techniques et circonstanciées, les seconds se prononcent pour des principes et des réorganisations plus idéologiques et radicaux (décentralisation, mises en agence, privatisation, responsabilisation, etc.). In fine, ce sont ces derniers qui assument seuls la rédaction du rapport. En se coupant volontairement des diagnostics étayés et prudents, les rédacteurs du rapport Picq privilégient une mise en sens globale et importent, sans résistances, les solutions toutes faites proposées dans les réformes étrangères ou préconisées par le NPM. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995, qui systématise et publicise l'image d'un État-stratège, est également l'œuvre de hauts fonctionnaires « hors-machine » (deux anciens membres des commis-

sions Blanc et Picq, tous deux au Conseil d'État, et un inspecteur des finances) qui écrivent un texte politique destiné à légitimer le Premier ministre dans son action. Le CRE, créé en septembre 1995, est aussi volontairement conçu comme une instance autonome, indépendante du ministère de la Fonction publique, de la direction du Budget ou du ministère de l'Intérieur. Il s'agit de constituer une coalition de réformateurs (une quinzaine de hauts fonctionnaires) suffisamment soudée pour mettre en œuvre une stratégie homogène de réforme et fabriquer une vaste expertise couvrant l'ensemble des règles du système administratif. De novembre 1995 à mars 1996, le CRE élaborera d'ailleurs un ambitieux avant-plan de plan triennal de réforme de l'État qui propose, en 29 réformes et 245 propositions, une nouvelle réorganisation de l'État faisant largement cas des solutions du NPM (recentrage, clarification des compétences, nouvelles formes de délégation ou de contrôle). Ces commissions favorisent donc le transfert d'idées par ailleurs amplifié, depuis la seconde moitié des années 1990, par la multiplication de réseaux où se partagent les « bonnes pratiques » néo-managériales dans des cadres transnationaux (Europe, OCDE) ou nationaux sous influence (organisme de formation à la gestion publique comme l'Institut de la gestion publique et du développement économique du ministère des Finances, cabinets d'audit à culture anglo-saxonne).

La seconde caractéristique des dispositifs d'expertise ad hoc est qu'ils sont essentiellement constitués de hauts fonctionnaires (pour le détail Bezes, 2002a), qu'ils soient issus des grands corps de l'État (pour la majorité des auteurs effectifs des textes), des corps de contrôle ou de corps techniques et administratifs occupant des postes opérationnels en administrations. Tous semblent se rallier au modèle de l'État-stratège centré sur la séparation entre fonctions de pilotage et de contrôle et fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre. Beaucoup adhèrent à ce principe parce qu'il constitue une théorisation qu'ils jugent adaptée aux problèmes auxquels ils sont confrontés, ceux de l'État et ceux de la haute fonction publique française. Pourtant, les raisons qui expliquent l'intérêt pour ce modèle diffèrent selon les groupes considérés au sein de la haute fonction publique. Les membres des grands corps de l'État, d'abord, importent d'autant plus facilement le modèle qu'ils sont traditionnellement porteurs en France de projets de modernisation qui leur permettent de s'adapter (Suleiman, 1979) et que l'État-stratège, prôné dans de nombreux autres États et réseaux internationaux, est « la » réorganisation dominante légitime. Ils y voient la possibilité de conforter leur influence politique déjà importante, liée à leurs capacités de circulation, par le renforcement des rôles « fonctionnellement politisés » dans l'État (pilotage, stratégie, contrôle, etc.) et sont favorables au rapprochement des modes de gestion publique avec ceux d'un secteur privé qu'ils connaissent par ailleurs. Depuis 1998, par exemple, l'Inspection générale des finances, mobilise et défend l'idée que les fonctions « d'audit » et de « *benchmarking* » (avec les systèmes administratifs étrangers) font partie de sa mission.

Les corps de contrôle de l'État sont également susceptibles de tirer profit du modèle de l'État-stratège. Les recommandations d'un rapport de 1994 valorisent ainsi le principe de la séparation et le renforcement des fonctions de contrôle comme solution à la crise de l'encadrement supérieur, notamment des inspections générales : « Les fonctions de direction opérationnelles ne sont pas les seules fonctions importantes qu'ont à remplir les cadres supérieurs de l'État. Comme l'a souligné le rapport de la « Commission Blanc » de préparation du XIe plan, auquel il a déjà été fait allusion, l'État devra être de plus en plus un État-stratège. […] Un certain nombre de structures ont vocation à relever ce défi ; c'est le cas notamment des inspections générales. […]. Le constat est cependant certain : il s'agit d'une fonction qui, bien qu'essentielle, est aujourd'hui sous-estimée et sous-équipée, et que l'État doit désormais rendre attractive pour y employer les compétences de certains de ses meilleurs hauts fonction-

naires » (Prada, 1994, pp. 14–16). Ces idées semblent d'ailleurs connaître un début de mise en œuvre avec les réformes en cours ou achevées de nombreuses inspections générales (aux ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales, de l'Éducation nationale, etc.). La création d'un grand service d'audit, d'expertise et de conseil est aujourd'hui envisagée au sein du ministère des Finances et regrouperait l'Inspection générale de l'industrie et du commerce, l'Inspection générale des postes et télécommunications et le Contrôle d'État. D'une manière plus générale, le modèle de l'État-stratège constitue une solution valorisée à la crise de « l'encadrement supérieur de l'État »[15], diagnostiquée simultanément dans plusieurs rapports officiels (Prada, 1994 ; Weiss, 1996 ; Eymeri et Pavillard, 1997) et argumentée par l'insuffisance des rémunérations mais surtout une crise des débouchés. De fait, les déroulements de carrière se heurtent désormais au raccourcissement et à une accélération de la « première carrière » (la partie centrale, relative aux postes de chefs de bureau ou de sous-directeur) et à la stagnation, faute de postes, de la « deuxième carrière » (emplois de débouchés et fonctions de direction). Même si ces dysfonctions n'affectent pas les différents groupes de la haute fonction publique de la même manière, ils se produisent dans presque tous les corps et concernent des hauts fonctionnaires de plus en plus jeunes. Le redéploiement préconisé des missions de stratégie, de coordination et de contrôle dans l'État est susceptible de favoriser la création de nouveaux postes et profils et de revaloriser les fonctions de contrôle et d'inspection, ce qui s'observe déjà dans plusieurs ministères, par exemple avec la création systématique de postes de « secrétaire général ».

Certains représentants des hauts fonctionnaires occupant des postes opérationnels en administrations centrales ou à la tête de services déconcentrés de l'État affirment également leur intérêt pour la figure de l'État-stratège. Au cœur de l'action publique de l'État, ils semblent en effet considérer favorablement le renforcement des « responsabilités managériales » des directeurs d'administration centrale ou de services déconcentrés dans l'exécution des politiques publiques dans la mesure où il pourrait permettre de protéger ces positions des interférences politiques. Significativement, cette préconisation est au centre d'un document du GAHFP (Groupe des associations de la haute fonction publique), dit G16, rassemblant les différentes associations des corps de hauts fonctionnaires mais dominées par les corps techniques et administratifs (GAHFP, 2002). Au-delà des revendications salariales particulièrement argumentées, le consortium fait un éloge vibrant de la modernisation du management de l'administration, très inspiré des thèses du NPM. Le renforcement de l'autonomie et la contractualisation des activités des directeurs d'administration centrale[16] y sont fortement défendus. Les demandes plaident en faveur d'une minimisation des rôles des cabinets ministériels et défendent la nécessité de « vrais patrons » autonomes pour les administrations centrales.

Dans les années 1990, l'émergence du modèle de l'État-stratège renvoie donc aussi au travail d'élaboration de réseaux de hauts fonctionnaires, associés dans le cadre de grandes commissions transversales, moins contraints par les pressions ministérielles et plus enclins à importer les grandes idées et solutions du NPM pour répondre aux problèmes perçus de l'État. Les principes ainsi élaborés ne sont d'ailleurs pas déconnectés des premiers circuits de réforme analysés. Les commissions sont toujours particulièrement suivies par les fonctionnaires des minis-

[15] L'ensemble des hauts fonctionnaires qu'il s'agisse des postes de direction des services, dans les administrations centrales ou les services déconcentrés (directeurs, sous-directeurs, recteurs, préfets, chefs des services déconcentrés) ou des organes administratifs chargés des missions de contrôle et d'inspection.

[16] « Avec des objectifs précis fixés par le ministre et le gouvernement, comprenant un calendrier et des outils d'évaluation, et assortis, le cas échéant, de sanctions financières positives ou négatives » (GAHFP, 2002, p. 30).

tères centralistes (Intérieur, Budget, Fonction publique), parfois intégrées au dispositif de réforme de l'administration (c'est le cas du CRE) tandis que les textes produits peuvent également constituer des manifestes politiques pour les Premiers ministres (circulaire Juppé).

4. Conclusion : Les deux dimensions d'une forme organisationnelle étatique

Cet article se présente comme une contribution à l'étude des processus de transformation des formes d'organisation des administrations. Traditionnellement, deux perspectives s'opposent dans la littérature. La première, orientée par les théories du choix rationnel, valorise à l'extrême la dimension du choix de nouvelles formes d'organisation en situation d'adaptation efficace à un environnement changeant (Horn, 1995). S'appuyant sur les travaux des fondateurs du néo-institutionnalisme sociologique, la seconde privilégie l'idée que les réformes adoptent des « normes de rationalité », considérées comme des « mythes » présents dans la société ou les champs professionnels : l'État (ou la firme) les intègre et les institutionnalise par mimétisme pour accroître ou reconstruire sa légitimité vis-à-vis des acteurs extérieurs mais aussi pour fonder ou renforcer la légitimité de groupes ascendants ou déjà au pouvoir qui revendiquent ces représentations « modernes » (Meyer et Rowan, 1977 ; DiMaggio et Powell, 1983).

Entre ces deux perspectives, nous proposons une voie plus nuancée qui permet de dépasser des oppositions trop schématiques. Nous avons montré empiriquement que la forme est simultanément produite à travers deux processus parallèles et complémentaires, résultat de la division du travail interne à l'État. D'un côté, elle est construite petit à petit par l'adoption négociée de règles concrètes de redistribution du pouvoir dans le cadre de conflits entre ministères centralistes, confrontés à des enjeux pratiques et à des changements de leur environnement. Ces luttes de pouvoir internes à l'État renvoient au contrôle des règles structurant l'administration et déterminent le choix des formes d'organisation. La récente loi organique relative aux lois de Finances du 1er août 2001, souvent présentée comme le nouveau schéma directeur légitime, peut laisser penser que la direction du Budget est désormais bien placée pour imposer une vision économique et managériale de la réorganisation. L'attribution du portefeuille de la « réforme de l'État » au ministre en charge du Budget, dans le nouveau gouvernement Villepin, en est un signe qui marque une rupture nette avec le traditionnel rattachement au ministère de la Fonction publique[17]. D'un autre côté, la nouvelle forme organisationnelle est produite comme une catégorie culturelle par des hauts fonctionnaires en position plus autonome qui élaborent une représentation commune et cohérente de « l'État » en s'inspirant des préconisations du NPM.

Les deux processus interagissent. La forme idéalisée vient influencer les processus politiques de réforme en accentuant l'inéluctabilité historique du changement, en rendant visible la nouvelle forme d'organisation et en participant à l'orientation des choix situés des acteurs ministériels. Les mesures concrètes négociées entre les ministères, quant à elles, sont intégrées dans les rapports qu'elles informent des contraintes nationales de sorte que la catégorisation française de l'État diffère des standards transnationaux du NPM. La nouvelle forme organisationnelle émerge ainsi lentement, de manière dialectique, au creuset des enjeux de contrôle et

[17] La création d'une direction générale de la Modernisation de l'État au sein du ministère en charge du Budget est une autre preuve de cette évolution. Cette direction fusionne la direction de la Réforme budgétaire, créée au sein de la direction du Budget pour piloter la Lolf et trois délégations, auparavant rattachées au Premier ministre : la délégation de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et l'agence pour le développement de l'administration électronique.

de légitimation du système administratif, des luttes de pouvoir qui s'y déroulent et en fonction des groupes d'acteurs qui l'emportent dans une configuration et une période donnée.

Deux dimensions complémentaires et indissociables des formes organisationnelles sont ainsi empiriquement mises en évidence (Dobbin, 1995 ; Koza et Thoenig, 2003, p. 1226). La forme organisationnelle renvoie à une dimension *matérielle* et *politique*, enjeu de forts conflits d'intérêt, qui portent sur les chaînes d'autorité hiérarchique qui régissent les relations entre les différents niveaux de l'organisation (distribution des tâches, circulation de l'information, modes de contrôle). Toutefois, elle possède aussi une dimension *idéelle* parce qu'elle se présente comme une représentation idéalisée d'une réalité sociale complexe, c'est-à-dire comme une construction culturelle. Cartographie cognitive et normative de l'organisation, elle constitue une catégorie institutionnalisée (Durkheim et Mauss, 1971 ; Douglas, 1999) susceptible d'informer les multiples activités pratiques internes, de proposer une représentation commune de l'organisation (État ou firme) et aussi d'asseoir la légitimité des groupes qui, en son sein, revendiquent de la promouvoir à l'extérieur. L'émergence d'une forme organisationnelle résulte, selon nous, des dynamiques de production de ces deux dimensions.

Références

Abate, B., 2000. La nouvelle gestion publique. LGDJ, Paris.

Artus, P., 1996. Déficits publics. Théorie et pratique. Economica, Paris.

Bezes, P., 2002a. Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962–1997). Thèse de doctorat de science politique de l'Institut d'études politiques de Paris.

Bezes, P., 2002b. La « mission Picq » ou la tentation de l'architecte. Les hauts fonctionnaires dans la réforme de l'État. In: Nay, O., Smith, A. (Eds.), Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique. Economica, Paris, pp. 111–147.

Bezes, P., 2005. L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France. In: Lacasse, F., Verrier, P.E. (Eds.), Trente ans de réforme de l'État. Dunod, Paris, pp. 9–40.

Brunsson, N., 2002. The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations. Abstrakt, Oslo.

Brunsson, N., Olsen, J.P., 1993. The Reforming Organization. Routledge, London.

CFDT, Cadres, 2004. Colloque CFDT Cadres et CFDT Fonctions publiques « LOLF et Moderfie », 11 juin 2004, Paris.

CGP (Commissariat général du Plan), 1993. Pour un État stratège garant de l'intérêt général, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 ». La Documentation française, Paris.

Chaty, L., 1997. L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française. L'Harmattan, Paris.

Christensen, T., Lægreid, P. (Eds.), 2002. New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Ashgate, Aldershot.

Closets, F. (de) (Ed.), 1989. Le pari de la responsabilité, Commission « Efficacité de l'État » du Xe Plan. Payot, Paris.

Costa, J.P., Jegouzo, Y. (Eds.), 1988. L'administration française face aux défis de la décentralisation. Les Éditions STH, Paris.

Cour des comptes, 2003. La déconcentration des administrations et la réforme de l'État. Rapport public particulier, novembre.

CRE (Commissariat à la réforme de l'État), 1995. Avant-projet de plan triennal pour la réforme de l'État, 31 octobre (archives CRE).

Crozier, M., Friedberg, E., 1977. L'acteur et le système. Seuil, Paris.

DiMaggio, P.J., Powell, W.W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review 48, 147–160.

Dobbin, F.R., 1995. Cultural Models of Organization: The Social Construction of Rational Organizing Principles. In: Crane, D. (Ed.), The Sociology of Culture. Emerging Theoretical Perspectives. Blackwell, Cambridge Mass.

Douglas, M., 1999. Comment pensent les institutions ? La Découverte, Paris.

Dunleavy, P., 1997. The Globalization of Public Services Production: Can Government be "best in World". In: Massey, A. (Ed.), Globalization and Marketization of Government Services. St. Martin's Press, New York, pp. 16–46.

Duran, P., Hérault, B., 1992. L'administration à la découverte du politique : l'équipement en décentralisation. Annuaire des collectivités locales, pp. 5–25.
Duran, P., Thœnig, J.C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. Revue française de science politique 46 (4), 580–623.
Durkheim, É., Mauss, M., 1971. De quelques formes primitives de classification (1903). In: Marcel, M. (Ed.), Essais de sociologie. Points-Seuil, Paris, pp. 162–230.
Eymeri, J.M., Pavillard, J., 1997. Les administrateurs civils : fin de carrière et débouchés. La Documentation française, Paris.
Fligstein, N., 1990. The Transformations of Corporate Control. Harvard University Press, Cambridge.
GAHFP (Groupe des associations de la haute fonction publique), 2002. L'encadrement supérieur de l'État : pour une dynamique de modernisation.
Grémion, C., 1992. Que reste-t-il des administrations déconcentrées ? In: Muller, P. (Ed.), L'administration française est-elle en crise ? L'Harmattan, Paris, pp. 187–194.
Hood, C., 1991. A Public Management for All Seasons? Public Administration 69, Spring, 3–19.
Horn, M.J., 1995. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge University Press, Cambridge.
James, O., 2001. Business Models and the Transfer of Business-like Central Government Agencies. Governance 14 (2), 233–252.
Koza, M.P., Thoenig, J.C., 2003. Rethinking the Firm: Organizational Approaches. Organization Studies 24 (8), 1219–1229.
Le Lidec, P., 2001. Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907. Thèse pour le doctorat en science politique, université Paris-I.
Merrien, F.X., 1999. La nouvelle gestion publique : un concept mythique. Lien social et politiques 41, printemps, 95–103.
Meyer, J.W., Rowan, B., 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology 83, 340–363.
MROE (Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État), 1995. L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde. La Documentation française, Paris.
OCDE, 1995. La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE. Paris.
Ogien, A., 1995. L'esprit gestionnaire. Éditions de l'EHESS, Paris.
Pain, J.L., 1996. Le contrôle financier. Dossier de référence. École nationale d'Administration.
Pollitt, C., 1990. Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience. Blackwell, Oxford.
Pollitt, C., Boukaert, G., 2000. Public Management Reform. A Comparative Analysis. University Press, Oxford.
Prada, J., 1994. Rapport sur l'encadrement supérieur de l'État (non publié).
Sahlin-Andersson, K., 2000. Arenas as Standardizers. In: Brunsson, N., Jacobsson, B. (Eds.), A World of Standards. Oxford University Press, Oxford.
Schwartz, H., 1994. Small States in Big Trouble. State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980's. World Politics 46, July, 527–555.
Simon, H.A., 1947. Administrative Behavior. MacMillan, New York.
Siné, A., 2003, L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État. Thèse de science politique de l'ENS de Cachan.
Suleiman, E.N., 1979. Les élites en France. Grands corps et grandes écoles. Seuil, Paris.
Thelen, K., 2003. How Institutions evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: Mahoney, J., Rueschemeyer, D. (Eds.), Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge University Press, New York.
Weiss, J.P., 1996. L'encadrement supérieur des administrations de l'État. Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les prévisions d'évolution.
Weller, J.M., 1999. L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Desclée de Brouwer, Paris.