

Non classifié

PUMA/SGF(99)7



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 18-Aug-1999
Dist. : 20-Aug-1999

Or. Fra.

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

PUMA/SGF(99)7
Non classifié

**POURQUOI EST-IL AUSSI DIFFICILE DE RÉFORMER
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ?**

CONSTRUIRE AUJOURD'HUI L'ADMINISTRATION DE DEMAIN

Colloque qui se tiendra à Paris, les 14 et 15 septembre 1999

Pour plus d'informations, veuillez contacter Anne-Marie Leroy, Tel: (33-1) 45 24 93 59; Fax: (33-1) 45 24 17 06; E-mail: anne-marie.leroy@oecd.org ou Jeanette Schollum, Tel: (33-1) 45 24 16 37; Fax: (33-1) 45 24 87 96; E-mail: jeanette.schollum@oecd.org

80635

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Fra.

POURQUOI EST-IL AUSSI DIFFICILE DE RÉFORMER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ?

François Dupuy
Assiliate Professor, INSEAD

Contenu

1. Introduction

- La réforme des administrations publiques est à l'ordre du jour à des degrés divers dans les différents pays de l'OCDE.
- Mais, quelle que soit la stratégie choisie, cette réforme est longue, difficile, chaotique : pourquoi ?

2. Réformer les organisations publiques : qu'est-ce qu'une organisation ?

- Des structures aux modes de fonctionnement.
- Des modes de fonctionnement aux stratégies des acteurs.
- Conséquence : changer une organisation, c'est en modifier en profondeur les modes de fonctionnement réels.

3. Les administrations publiques sont des organisations bureaucratiques : une définition opérationnelle qui permet de mieux comprendre les difficultés

- Les conséquences du fonctionnement bureaucratique :
 - la pauvreté du service ;
 - le surcoût du service pauvre.

4. Les contraintes nouvelles ou les "opportunités du changement"

- La concurrence dans l'allocation des ressources et les nouvelles politiques fiscales.
- La sanction du marché politique, l'effet de capillarité et l'individualisation du service.

Les difficultés majeures

- Faire mieux avec moins, ou le renversement de la logique des moyens au profit de la coopération.
- Le renversement de la relation "public servant"/administré, ou la fin de la fonction de protection.
- La révolution intellectuelle.

5. Les pistes

- Formation et le recrutement (sortir de l'endogamie).
- Les leviers, ou les nouvelles politiques de gestion des ressources humaines.
- Les structures.

1. Introduction

1. Il n'est pas surprenant que la réforme de l'État - des Administrations Publiques - soit à l'ordre du jour à des degrés et des moments divers dans les différents pays de l'OCDE. En la matière, les changements profonds que l'on observe de par le monde concernent toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Sous l'impact de la mondialisation qui, au quotidien, se décline par une pression croissante du client ou de l'utilisateur, ou de l'actionnaire pour faire baisser les coûts et accroître la qualité, c'est à une véritable révolution des organisations que nous assistons.

2. Celle-ci ne se traduit pas seulement par les fameuses "restructurations" applaudies bruyamment par les principaux marchés boursiers mondiaux. Elle entraîne des changements radicaux dans le champ du travail au sein même des pays développés. D'une part, les façons concrètes de travailler se codéfinissent très rapidement tant en ce qui concerne les rythmes horaires, repos, séquençement) que les modes de relation aux autres ; d'autre part, le lien à l'entreprise se transforme, se précarise d'une certaine façon et rejette aux oubliettes de l'histoire le fameux échange loyauté/protection qui a caractérisé la relation salariale du début du siècle au milieu des années 1980 (Castel 1995).

3. En matière d'administration publique, la surprise provient de deux remarques :

- l'intensité très différenciée de la volonté de réforme affichée par les différents pays. Celle-ci va d'un engagement fort et parfois sans nuance (Royaume-Uni) jusqu'à une situation dans laquelle le mot de prudence est un euphémisme (France) en passant par les pays qui, à l'image de la Suède et de l'Allemagne, ont fait le choix de privilégier, dans leurs stratégies, les tests et les expérimentations, puis leur généralisation. De même voit-on apparaître d'importantes différences entre ceux qui mettent l'accent plus sur le management que sur les processus (Irlande et dans une certaine mesure États-Unis) et ceux qui choisissent l'option inverse.
- Mais surtout, quels que soient les choix stratégiques effectués, aucun de ces pays ne peut dire qu'il s'agit d'une tâche facile que l'on conduirait aisément, pour peu que les acteurs eux-mêmes en comprennent clairement la nécessité et que la stratégie ait été clairement dessinée. Partout, il y a difficulté, conflit, négociations âpres, qui ne tiennent pas à une abstraite résistance au changement, mais bien aux enjeux de ces changements : si ces enjeux ne sont pas bien compris hors de tout discours technocratique ou idéologique, la transformation de nos administrations publiques risque, surtout dans les pays où elle est déjà sujette aux plus fortes réticences, de s'avérer finalement encore plus humainement et financièrement coûteuse que cela était redouté.

2. Réformer les organisations publiques : qu'est-ce qu'une organisation ?

4. Transformer une organisation, quelle qu'elle soit, suppose que l'on se mette d'abord d'accord sur l'objet, donc sur ce qu'est une organisation. Les très fortes cultures juridiques (France) ou légalistes (États-Unis) qui marquent nos pays ont amené à une confusion qui, même si elle a été dénoncée depuis longtemps (Waterman, Peters, Philips 1980) n'en continue pas moins à obscurcir le débat et à compliquer la tâche : il s'agit de l'assimilation d'organisation à structure, organigramme et ensemble de règles et de procédures.

5. Considérer qu'organisation est égal à structure peut se comprendre, surtout dans le monde administratif, marqué à la fois par le juridisme, la tradition wébérienne en matière de conception de l'État et l'absence de culture de management. La conséquence de cette méprise est d'assimiler réforme à

changement de structures et de transformer une politique de changement en une reconstruction plus ou moins performante du mécano administratif : ici, on regroupe, là on façonne, ailleurs on redécoupe dans l'espoir d'atteindre la structure idéale.

6. Mais la réalité est différente et, par ailleurs, en observant attentivement ce qui s'est passé dans le secteur privé, les réformateurs publics auraient pu observer que l'intérêt porté aux structures était allé décroissant, au profit de celui porté aux modes de fonctionnement. On entend par là, en termes simples, la façon dont les gens travaillent, échangent, coopèrent, décident, résolvent leurs problèmes : l'organisation devient ainsi l'ensemble des pratiques récurrentes des acteurs dans un univers donné, ce que l'on a eu tendance parfois à appeler la "culture", ce que nous allons définir ici comme les stratégies développées au quotidien par les différentes parties prenantes (March et Simon 1958, Crozier Friedberg 1977).

7. L'objet de cette communication n'est pas d'entrer dans une définition de ce que sont des stratégies rationnelles au sens sociologique du terme. Il est simplement d'indiquer que dès lors que l'on a compris que ce concept implique que, dans une organisation, les acteurs font ce qu'ils font parce qu'ils sont intelligents, on anticipe alors pourquoi il est notoirement plus difficile de changer des modes de fonctionnement que des structures et pourquoi, par conséquent, les changements de structures relèvent plus de la politique symbolique que de la réforme réelle.

8. En même temps, cette appréhension de l'organisation comme un ensemble de stratégies rationnelles, et donc du changement comme possibilité de faire évoluer ces stratégies amène à une double question : quelles sont les caractéristiques majeures des administrations publiques comme organisations, en particulier celles qui paraissent les plus complexes à faire évoluer ; sur quels leviers peut-on jouer pour produire du changement réel, tel qu'il vient d'être défini dans les lignes qui précèdent ?

3. Les administrations publiques sont des organisations bureaucratiques : une définition opérationnelle qui permet de mieux comprendre les difficultés

9. Pour comprendre les caractéristiques dominantes des administrations publiques, nous allons raisonner en termes généraux en ayant conscience que des nuances parfois fortes devraient être apportées de pays à pays. Cependant, rappelons qu'aujourd'hui, ce qui définit le fonctionnement des administrations, ce n'est ni principalement ni fondamentalement les corps de règles qu'ils régissent, mais l'application qui en a été faite au fil du temps et qui, quel que soit le pays, **a toujours tendu à donner la priorité à la protection des membres de l'organisation** sur tout autre objectif possible de qualité ou de réduction des coûts.

10. De ce point de vue-là, nous dirions que les organisations publiques sont presque par essence de nature bureaucratique et qu'il s'agit là de la difficulté majeure à leur changement réel. Il y a donc nécessité de s'expliquer sur ce mot et de lui donner une définition pratique et opérationnelle et non pas théorique ou idéologique.

11. Bureaucratie n'est pas employé ici dans le sens polémique d'une organisation qui produirait beaucoup de papiers et serait lente, lourde, peu réactive. Il veut souligner un phénomène beaucoup plus fondamental qui est au cœur des difficultés du changement des univers administratifs : une bureaucratie est une organisation qui a pour caractéristique principale **l'endogénéité de tous les critères qu'elle utilise**. Ou, pour le dire plus simplement, c'est un ensemble qui donne dans tous ses actes la priorité à ses propres problèmes, qu'ils soient techniques ou humains par rapport à ceux de son environnement. On comprend que cette forme d'organisation a correspondu à un moment de l'histoire qui se caractérisait par la rareté des produits, qu'il s'agisse de biens ou de services (Reich 1993, Rifkin 1996). Elle a correspondu au passage à un nouvel âge de l'humanité qui s'exprime aussi bien sur le plan économique par la mise à disposition du

plus grand nombre des biens et des services auxquels les consommateurs peuvent légitimement prétendre, que sur le plan politique par l'instauration de l'État de droit qui suppose règles et procédures et leur application. C'est pourquoi, aussi bien pour Max Weber que pour Henri Mintzberg, le mot "bureaucratie" exprime un ordre collectif, une domination légitime fondée sur un ensemble de procédures, une organisation professionnelle et de process.

12. Ce mode d'action doit par ailleurs s'appliquer autant aux assujettis de la bureaucratie qu'à ses propres membres, vertueuse envers ses assujettis parce qu'elle assure l'égalité de tous devant la loi. Elle l'est aussi vis-à-vis de ses membres qu'elle gère à nouveau sur un principe strict d'égalité qui a peu à peu exclu la différenciation, le jugement, l'évaluation, toutes choses qui, dans le langage administratif, sont résumées par le mot "arbitraire".

13. Pourtant, au fil du temps, un doute est apparu sur les vertus de ce mode de fonctionnement, et tout naturellement ce doute s'est fait jour à la fin des années 1970 lorsque les ressources dont les États pouvaient disposer à la fois pour alimenter la marche de ces organisations et pour abonder les ressources qu'elles distribuaient à la société - et qui leur conféraient leur légitimité et amenaient les contribuables à fermer les yeux - se sont tariées. Sont apparues alors de façon criante les deux caractéristiques dominantes de ces organisations. Elles distribuent des services de faible qualité à un coût très élevé et ce double constat est intimement lié à l'endogénéité qui a été mentionnée plus haut. Pour le comprendre, essayons de mettre en évidence les deux contraintes auxquelles les univers administratifs donnent traditionnellement la priorité lorsqu'ils bâtissent leurs modes de fonctionnement.

14. Le premier est le respect strict de la succession et de la spécialisation des tâches. Dans une logique purement taylorienne, la production du service est décomposée en "actes successifs", en tâches qui se suivent et l'organisation reproduit cette succession. On comprend tout de suite les avantages et les inconvénients de ce mode de fonctionnement. Avantages pour les membres de l'organisation : **ils n'ont pas à coopérer**. Ils se passent simplement des dossiers, une fois qu'à leur rythme, ils en ont traité leur part, évitant ainsi toute situation de dépendance vis-à-vis d'autrui. Or, dans les organisations, la coopération, justement parce qu'elle induit une dépendance, n'est en rien spontanée. Elle est difficile, douloureuse pourrait-on dire et, tout naturellement, les acteurs s'en protègent autant qu'il est possible de le faire. On comprend ici que le mode de fonctionnement segmenté des organisations bureaucratiques est une formidable protection pour leurs membres, non seulement face au public (pas de responsable du "produit fini"), mais aussi face à leurs propres collègues avec lesquels ils peuvent d'autant plus être solidaires que l'organisation du travail réduit à néant les occasions de conflits interindividuels.

15. Cette fonction de protection bureaucratique est capitale à comprendre, car c'est elle qui s'est construite au fil du temps, à partir d'une lente adaptation des règles initiales. De même, elle s'est traduite dans un certain nombre de pays, d'ailleurs plus nombreux qu'on ne le croit par des modes de gestion du personnel qui ont réduit toujours plus l'intervention de la hiérarchie dans la rémunération ou l'évolution de la carrière des agents, renforçant à nouveau leur autonomie réelle.

16. Avantages pour les agents, mais inconvénients et même majeurs, à la fois pour les assujettis pris individuellement et pour la collectivité. D'abord, parce que ce mode de fonctionnement détériore considérablement la qualité du service. Il produit de la lenteur et de l'irresponsabilité. Le "client" doit suivre les tâches et leur segmentation, effectuer le "parcours bureaucratique" d'une organisation qui s'est constituée à partir d'elle-même et non des besoins de celui qu'elle a à servir. Répétons que **ceci est lié à la forme bureaucratique du travail et non au caractère public de l'organisation**. Des exemples récents, au Royaume-Uni en particulier, ont montré que la privation d'un service de l'État n'est pas la garantie d'une plus grande efficacité. On y retrouve les mêmes délais exorbitants que ceux que l'administration des finances françaises, par exemple, impose aux contribuables qui demandent le remboursement d'un crédit de TVA.

17. Mais, au-delà de la faible qualité produite, apparaît aussi le surcoût que génère ce type d'organisation : la protection vis-à-vis des autres qui se marque par la non-coopération implique toujours des moyens supplémentaires : ne pas dépendre d'autres acteurs, être autonome suppose d'avoir les moyens de cette non-dépendance, donc de multiplier les matériels, les bureaux, les ordinateurs, les photocopieuses, bref, tout ce qui permet la vie en autarcie, assimilée ici à la vie en liberté : on comprendrait d'ailleurs mal pourquoi - dans l'industrie automobile par exemple - c'est par un travail sans relâche de transformation des organisations et concrètement par l'introduction de toujours plus de coopération (transversalité, projets, etc.) que les coûts de production ont pu être réduits de façon drastique. Une autre façon d'énoncer la même idée serait de dire que la réduction de la dépense hospitalière dans certains pays - Belgique ou France par exemple - serait beaucoup plus efficace si elle s'appuyait sur une transformation profonde du mode de travail des médecins hospitaliers entre eux et donc sur une reconstruction de l'hôpital autour du malade que sur un contrôle strictement financier et bureaucratique de la prescription médicale.

18. Ce qui est dit ici est aujourd'hui mal compris à la fois par les fonctionnaires eux-mêmes, mais aussi par la tutelle politique. Dans bon nombre de pays, l'équation reste la même. Si l'on veut une meilleure qualité du service public, y compris parapublic, il faut accepter d'y consacrer plus de moyens. Cette logique est sans fin et elle entretient aujourd'hui un cercle vicieux que l'on rencontre à la fois dans les pays les plus libéraux, mais aussi dans les moins réformateurs de l'OCDE. Comme il faut réduire la dépense publique, on coupe mécaniquement et souvent sans discernement les effectifs. Ces coupes sont effectuées sans toucher aux modes de fonctionnement, c'est-à-dire sans utiliser aucun des leviers qui pourraient amener les acteurs à travailler autrement, en clair à coopérer davantage. Il en résulte une détérioration des prestations fournies qui accroît à la fois un mécontentement du public, mais aussi la frustration d'agents qui ont le sentiment de faire au mieux avec les faibles moyens qu'on met à leur disposition. Car il est vrai que, dans une administration qui ne comprend pas la dimension organisationnelle de la qualité et de la réduction des coûts, on est toujours obligé d'en appeler davantage à la bonne volonté et au dévouement individuel. Dès lors, c'est en s'appuyant sur l'irritation du public que les agents vont faire pression pour obtenir des moyens supplémentaires... qui leur permettront de poursuivre leur travail segmenté et sans coopération. Cette incompréhension du problème est aujourd'hui paralysante dans certains pays (France). Dans d'autres au contraire (Australie), des réponses sont recherchées à la fois dans la mise en place de "services delivery entities" et par l'introduction d'une logique managériale dans leur fonctionnement, nous y reviendrons.

19. On peut ainsi résumer en cinq points le cœur de ces bureaucraties. Ce sont ces cinq points qui sont au centre des difficultés de changement qui ont été évoquées.

- *le cloisonnement et la verticalité* construits sur la logique technique de la spécialité et de la tâche ;
- *la "clarté"* perçue comme vertueuse en soi, qui implique à la fois que l'on sache qui fait quoi et que les tâches soient nécessairement différenciées. Cette logique aboutit à la constitution de monopoles internes qui se comportent, au sein des organisations, comme les monopoles sur les marchés. Ils font payer au reste de l'organisation et in fine à la collectivité, le coût de leur situation monopolistique ;
- *la non-coopération* qui résout le problème individuel de la difficulté à se confronter aux autres, mais en même temps accroît dramatiquement le coût de fonctionnement de l'ensemble. Les réponses en termes de "coordination" sont elles-mêmes génératrices de surcoûts et de délais supplémentaires en multipliant les réunions et les fonctions d'intermédiation ;

- *l'endogénéité des critères de gestion du personnel* qui implique que les critères soient définis par rapport aux contraintes des membres de l'organisation eux-mêmes et par rapport aux missions que cette organisation est censée accomplir, en d'autres termes l'absence de la performance et de sa mesure dans la gestion de la carrière des agents ;
- enfin, *les phénomènes d'externalisation* qui englobent et rendent possibles les quatre premières caractéristiques en en faisant supporter le coût - pas uniquement financier - par l'environnement, c'est-à-dire concrètement par la collectivité.

4. Contraintes et difficultés majeures

20. Aujourd'hui, c'est le **surcoût du service pauvre** qui rend la réforme indispensable, dans la mesure où la concurrence dans l'allocation des ressources étatiques se fait de plus en plus vive, en même temps que les nouvelles politiques fiscales - là où elles existent - raréfient ces mêmes ressources. Elles amènent progressivement à l'idée que ce qui a été possible dans le secteur marchand, **c'est-à-dire faire mieux avec moins** doit être aussi possible dans le secteur public. S'ajoute à cela ce que l'on peut appeler un "effet de capillarité" qui fait que le "client/usager" ne peut accepter indéfiniment de voir s'accroître la distance entre le produit et le service qui lui sont offerts par une part croissante de ses fournisseurs et ce qu'il obtient de tout ce qui relève de la compétence de l'État : l'individualisation du service, l'immédiateté, le juste prix sont aujourd'hui au cœur de l'attente du client/contribuable. Si l'écart entre ce qui est fourni par les deux sphères que nous évoquions plus haut devait s'accroître encore davantage, c'est le marché politique qui sanctionnerait alors le monde administratif.

21. La privatisation à marché forcée d'un certain nombre de services publics dans les pays anglo-saxons relève de ce type de sanctions, mais avec un peu de recul, on peut considérer qu'il s'agit de tentatives similaires à celles que le réformisme gaullien avait cherché à imposer à la France dans les années 1960 par la création d'agences para-étatiques spécialisées pour traiter les problèmes les plus cruciaux de la modernisation du pays (emploi ou aménagement du territoire).

22. Mais si on met en parallèle ce que nous avons identifié comme les caractéristiques dominantes des bureaucraties publiques et les nouvelles pressions qui viennent d'être évoquées, on voit poindre ce que sont les difficultés de fond auxquelles se heurtent tous les changements véritables dans les univers administratifs.

23. Ces difficultés sont d'abord intellectuelles et tiennent donc pour une bonne part à la formation reçue par les agents publics et ceci est vrai pour des pays en apparence aussi différents que la France et les États-Unis. L'organisation autour de la tâche, telle qu'elle a été initialement exposée par Taylor est perçue par ses tenants comme de nature scientifique, donc comme la seule possible. La question qui se pose au réformateur devient "est-il envisageable de faire autrement ?". Cela amène à une acceptation du flou, de la redondance et du conflit qui sont le contraire des cultures administratives traditionnelles. De ce point de vue-là, c'est bien d'un passage du **juridisme** au **management** dont il s'agit, et certains pays l'ont bien compris qui en ont fait l'axe dominant de leur stratégie de réforme (Irlande, Suède, Nouvelle Zélande, Pays-Bas).

24. Mais les difficultés sont aussi pratiques et souvent plus prosaïques : **il s'agit de renverser l'habitude de faire pas forcément mieux avec toujours plus** : le lien entre qualité et abondance des moyens est au cœur de la problématique du secteur public. C'est ce que nous appelons "le lien du confort", car c'est lui qui permet d'en promettre plus en externalisant le coût du plus sur la collectivité. Aujourd'hui, nous l'avons dit, il faut faire mieux avec moins et c'est un changement radical et donc humainement coûteux des modes de fonctionnement et non des structures qui permet de résoudre cette apparence

contradiction. On comprend dès lors que la résistance des agents ne relève pas d'une abstraite et théorique résistance au changement. Elle est une des manifestations, plus accentuée dans le secteur public qu'ailleurs pour des raisons déjà évoquées, de la résistance à la transformation fondamentale des fonctions du travail dans nos sociétés développées. Traditionnellement, le travail y a toujours eu deux fonctions : une de production (mettre à la disposition de ceux qui le demandent des biens et des services) ; une de protection : protéger ceux qui travaillent des aléas de la vie par le salaire et les systèmes sociaux (l'affiliation dirait Robert Castel), mais aussi les protéger du face à face avec les autres, les pairs, en rendant possible la non-coopération. Aujourd'hui, sous la pression de facteurs déjà évoqués, la fonction de protection du travail s'estompée devant celle de production et la précarité gagne du terrain. Non pas dans le cas des agents publics, la précarité sur le marché de l'emploi, mais la précarité dans les conditions mêmes du travail par l'apparition de la **simultanéité**, de la **coopération** et, par là même, de la **conflictualité**. Cela ne peut pas se passer sans heurts et, de plus, on comprend aisément que si l'on n'est pas en mesure d'offrir une alternative, un "new deal" à ceux dont on détruit brutalement l'accord implicite qui les unissait à leur État/employeur, il sera d'autant plus difficile de leur faire accepter n'importe quelle stratégie de réforme.

25. Enfin, ne négligeons pas la difficulté quotidienne émotionnelle, pourrait-on dire, celle qui va naître du changement de la relation de face à face entre le fonctionnaire et l'administré devenu client. Dans le système traditionnel que nous avons décrit et qui s'est élaboré dans une période de rareté de l'offre, le fonctionnaire a pu imposer sa logique, son rythme, ses contraintes à l'administré qui n'a eu d'autre choix que de les accepter. Il en est résulté une très classique relation dominant/dominé entre l'expert et le demandeur qui s'est traduite au quotidien par la file d'attente, les horaires d'ouverture, le cheminement du dossier, mais aussi le vocabulaire employé dans l'échange. La réforme administrative entraîne un renversement de cette relation et au minimum sa gestion sur un pied d'égalité entre les deux partenaires. Cela réduit à nouveau les possibilités de protection derrière le règlement, les horaires, les "autres".

26. De plus en plus, le face à face avec l'assujéti va se faire sur la logique de celui-ci (le service individuel) et moins l'organisation sera capable de répondre à ces exigences par des modes de fonctionnement adaptés et plus la pression qui s'exercera sur l'agent sera forte et finalement conflictuelle et douloureuse.

5. Les pistes

27. L'enjeu est donc bien le changement des organisations, des modes de fonctionnement avons-nous dit, avec toutes ses implications contraignantes. Rien de facile donc et on comprend pourquoi certains États rechignent à la tâche tandis que pour d'autres, la réforme de l'État n'est même pas à l'ordre du jour, pour peu que l'on dépasse les discours abstraits ou incantatoires. Néanmoins, les exemples dont nous disposons permettent de mettre en évidence trois possibilités d'un processus de changement :

- Le premier porte sur la formation des agents publics et plus particulièrement de ceux qui exercent des fonctions de responsabilité. Le fait que des fonctionnaires reçoivent une formation spécifique ne peut les conduire qu'à des comportements spécifiques, souvent marqués par le conformisme et le souci de se protéger. Ce conformisme, renforcé par la véritable endogamie qui caractérise dans un certain nombre de pays, le recrutement des agents publics, rend l'idée même de réforme peu attractive, à la fois parce qu'il faut protéger des avantages qu'on a acquis, mais aussi parce que s'impose un modèle intellectuel dominant, une façon de penser qui n'est jamais en compétition avec une autre et qui n'a ainsi aucun mal à être dominante. Il est remarquable de noter qu'au moment où les États-Unis veulent profondément changer le fonctionnement de l'IRS, ils mettent à la tête de cette administration un consultant au profil affirmé... de consultant. D'autres pays tentent de compenser la platitude juridique des formations initiales par la mise au point de programmes

étouffés destinés à introduire une “pensée managériale” dans ces organisations. En la matière, les résultats semblent parfois bien faibles au regard des moyens engagés et il y a à cela deux raisons majeures : d’une part, la mise en œuvre de ces programmes lorsqu’elle est confiée aux organes spécialisés des administrations elles-mêmes est rapidement neutralisée et en arrive très vite à être une répétition du discours dominant ; d’autre part, si on admet que le management, c’est en dernier ressort obtenir des acteurs qu’ils fassent ce que l’on souhaiterait qu’ils fassent, alors c’est sur des leviers concrets qu’il faut jouer, au-delà même de la sensibilisation au management que la formation permet d’atteindre.

- Ces leviers qui doivent viser à mettre les acteurs des administrations publiques dans des contextes nouveaux et ainsi de changer leurs comportements - leurs stratégies - relèvent principalement des systèmes de gestion des ressources humaines. Or, l’évolution même de ces systèmes au fil du temps a tendu à neutraliser toutes les possibilités managériales qu’ils pouvaient offrir en matière de notation, de promotion ou de rémunération. Plusieurs points méritent ici d’être mentionnés :
 - a) même si l’affirmation est brutale, on n’a à ce jour jamais vu changer une bureaucratie - au sens que nous avons donné à ce mot - sans changer en profondeur ces systèmes de gestion des ressources humaines auxquels nous venons de faire référence. Ceux-ci, en effet, ont toujours tendu à protéger les agents du politique, de l’arbitraire, des chefs, etc., jusqu’à vider l’idée de hiérarchie de son sens. Leur modification et l’opposition qu’elle suscite s’inscrivent bien dans le mouvement de dilution de la fonction de protection du travail qui a été évoquée plus haut.
 - b) La privatisation ou la sous-traitance des services est une façon de contourner l’obstacle. L’idée qu’il y a derrière cette démarche qui n’est pas appliquée uniquement dans les pays anglo-saxons, c’est bien que la différence entre public et privé se fait sur le niveau de protection dont disposent les salariés, donc sur le degré de contraintes - pas seulement financières - qu’on peut leur imposer. Le pari qu’il y a dans ces stratégies est que le changement des administrations publiques est une illusion et qu’il faut en passer par leur remplacement et leur disparition. En même temps, la conséquence en est parfois de laisser dans le secteur public uniquement les tâches les plus pauvres et surtout à faible valeur ajoutée.
 - c) C’est pourquoi quelques pays ont choisi de négocier pas à pas une évolution même modeste des “statuts” qui permette de réintroduire l’idée de management et donc de responsabilité dans la gestion des agents. Il est sur ce point remarquable de constater que, dans les pays les moins perméables à l’idée de réforme administrative, la France en l’occurrence, c’est au Ministère de l’Équipement sous l’impulsion d’un Directeur du Personnel tenace et adroit que les progrès les plus considérables ont été faits. Mais on remarque en même temps que c’est probablement cette administration qui a la part la plus importante de son activité qui se situe sur le marché concurrentiel. Ici aussi, nécessité fait loi.
- Le dernier point-clé de la mise en œuvre du changement est celui des structures. Il n’a pas été privilégié ici pour ne pas ramener à l’idée que changement d’organisation signifiait modification des structures. Mais des pays comme l’Australie ou la Nouvelle Zélande ont montré qu’il existe des structures alternatives à celles qui ne sont basées que sur la succession des tâches. Les “opérations et delivery services” déjà évoquées montrent que même un univers administratif peut se concevoir à partir de la logique de l’usager et de la traduction de

cette logique dans les modes de fonctionnement concrets, c'est-à-dire, répétons-le, dans la façon dont les gens travaillent ensemble au quotidien.

28. Et, de fait, des progrès sont possibles et obtenus qui ne consistent pas simplement à ce que les fonctionnaires soient plus aimables avec leurs interlocuteurs, vision appauvrie et surtout individuelle du changement administratif. Dans un colloque récent, consacré à la comparaison des administrations fiscales, la question a été posée de la façon dont pouvait se définir une administration fiscale efficace. Il y a été répondu qu'est efficace non pas celle qui rend le client heureux au prix de la chute des taux de recouvrement l'impôt, mais celle dont les modes de fonctionnement mis en œuvre pour recouvrer l'impôt n'accroissent pas, pas les coûts qu'ils génèrent, le montant de ce même impôt.

29. Or, un "benchmarking" effectué en 1999 par l'Inspection Générale du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de la France a montré que ce coût peut varier de 1 pour les plus performants (États-Unis, Suède) à 3 pour les moins vertueux (France). Les différences ne sauraient s'expliquer uniquement par la complexité des législations fiscales des pays concernés. Elles montrent les marges de progrès qui existent dans l'organisation même du travail des Administrations Publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- BENNIS Warren et Burt NANUS, *Leaders : Strategies for taking charge*, 2nd edition, Harper Collins Publishers, 1997
- CASTEL Robert , *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995
- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, le Seuil, 1964
- CROZIER Michel, *La crise de l'intelligence : essai sur l'incapacité des élites à se réformer*, Paris, Interéditions, 1995
- DUPUY François et Jean-Claude THOENIG, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985
- DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999
- MARCH J.C. et J.P. OLSEN, *Democratic governance*, New York, The Free Press, 1995
- MARCH J.C. et N.A. SIMON, *Organizations*, J. Wiley, New York, 1958
- NADLER D. et al, *Discontinuous change : leading organizational transformation*, Jossey Bass, 1995
- REICH Robert B, *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1993
- RIFKIN Jeremy, *La fin du travail*, Paris, la Découverte, 1996
- SCHICK Allen, *The spirit of reform : managing the New Zealand State sector in a time of change*, State Services Commission, Wellington, 1996
- TICHY Noel, *Managing strategic change : technical, political and cultural dynamics*, John Wiley & Sons, 1983
- WATERMAN R.H., T.S PETERS. et J.R PHILIPS, *Structure is not organization*, Business Horizon, Volume 23, No. 3, June 1980