

SYNTHÈSE DE LA SESSION 4: STRATEGIES DE REFORME

Prof. Katia Horber-Papazian, Idheap, Lausanne

Que ce soit sous la pression populaire, par effet de mode ou parce que les autorités politiques l'estiment indispensable, le secteur public est aujourd'hui engagé dans de profondes mutations. Le sens de ces démarches échappe le plus souvent au citoyen, tandis que le secteur public croule sous les questionnaires à remplir, que des consultants sont décriés et que des quantités d'analyses attendent d'être digérées.

Dans un tel contexte, la question de la stratégie de réforme est ouverte. Ce terme de stratégie qui s'inscrit, depuis les Grecs, dans le vocabulaire de la guerre, et qui signifie l'art d'employer les forces militaires pour atteindre les objectifs fixés par le politique, a pénétré celui de l'économie et de la politique pour s'appliquer aux actions les plus diverses dès lors qu'elles requièrent planification, organisation et calcul.

1. Un éternel débat

Dans le secteur public, de nombreux ouvrages se sont évertués, depuis une quinzaine voire une vingtaine d'années, à proposer et à décrire des stratégies de réforme adéquates (p.ex. Caiden 1982, Trosa 1995). Dans ce cadre, beaucoup d'auteurs ont exploré la problématique et se sont focalisés sur l'établissement et la fixation de priorités et d'exigences de performances (p.ex. Moore/Heneghan 1996), sur l'évaluation de ces mêmes performances (p.ex. Arvidsson 1986), sur le pilotage et le monitoring des réformes (p.ex. Lefebvre 1993; Boneu et al. 1992; Waterman/Wood 1993) ou les processus d'apprentissage indispensables à tout projet de réforme. De son côté, la classe politique a largement adopté l'expression et s'est engagée dans des réformes tous azimuts.

2. Cinq questions sous la loupe

Si la question de la stratégie de réforme est une question récurrente dans le cadre de l'administration publique, il est intéressant de constater que le courant de la NGP a focalisé la question sur ce thème. Il est dès lors légitime de se demander s'il existe une ou plusieurs stratégies de réforme, de quelle(s) logique(s) elles procèdent, si elles sont toutes inscrites dans le courant de la NGP, quel sens est donné à ces différentes réformes et quel y est le rôle des différents acteurs politiques et administratifs.

Pour fournir une esquisse de réponse à cet éventail de questions, la parole a été donnée à quatre intervenants issus de milieux différents, certains provenant du monde politique, d'autres émanant de la sphère académique:

- Monsieur Paul Huber, conseiller d'Etat du canton de Lucerne – où pas moins de 26 projets de réformes sont en cours.
- Monsieur Pierre Grandjean, Chancelier de l'Etat de Vaud, dont l'administration est secouée par de nombreuses réformes (analyse des missions, analyse des prestations, refonte des départements, nouvelle répartition des tâches canton/communes, etc.).
- Le professeur Christopher Pollitt, auteur de plusieurs études sur les processus de réformes en Europe, sur lesquels il ne porte pas un regard uniquement scientifique, puisqu'il intervient comme consultant dans le cadre de diverses réorganisations gouvernementales.
- Le professeur Paolo Urio, qui juge d'un œil critique les entreprises actuelles de réforme de l'Etat et qui est ici plus particulièrement chargé de s'interroger sur le rôle du scientifique dans le cadre de toute stratégie de réforme.

3. *Pas de voie unique*

Afin d'appréhender la problématique des stratégies de réforme dans toute sa complexité, il nous semble crucial de déterminer, dans un premier temps, s'il existe une ou plusieurs stratégies pour réformer le secteur public.

Christopher Pollitt est le seul à répondre clairement à cette interrogation: selon lui, même si la globalisation incite les pays à se lancer sur la voie des réformes, rien ne les oblige à suivre une voie identique. Les pays concernés ont initié des réformes dans des contextes très divers et avec des objectifs différents, autant de facteurs qui ont une incidence sur le choix d'une stratégie plutôt qu'une autre (Pollitt 1994; Pollitt/Bouckaert 1995). Pollitt constate d'ailleurs l'existence de quatre stratégies dominantes:

- Une stratégie qui évite toute réforme fondamentale (*maintenance*);
- Une stratégie qui introduit des méthodes plus rapides et plus flexibles (*modernisation*);
- Une stratégie qui postule qu'une concurrence accrue est nécessaire à la fourniture de meilleures prestations (*marketisation*);
- Enfin, une stratégie qui estime que seuls des services privatisés peuvent fonctionner de manière optimale (*minimisation*).

Les conclusions de Paul Huber, même si elles ne découlent pas d'une analyse macropolitique, sont assez conformes à celles du chercheur britannique. Le conseiller d'Etat lucernois centre son analyse sur le processus participatif à adopter pour enclencher un processus de réformes et permettre son aboutissement, ainsi que sur l'esprit d'équipe et le courage politique qui doivent guider les responsables politiques. Son pragmatisme l'amène à

penser qu'il ne faut écarter aucune stratégie possible et que les stratégies de réforme doivent être adaptées à une réalité par définition changeante.

Vincent Grandjean se situe aux antipodes des analyses évoquées ci-dessus: dans sa perspective, une seule voie s'impose; elle se résume à l'introduction d'une logique managériale dans l'administration et, par là, à une séparation entre le stratégique, domaine du politique, et l'opérationnel, domaine de l'administration.

Enfin, Paolo Urio ne s'attarde guère sur les stratégies de réforme, mais réfléchit plutôt aux incidences des réformes. Leur objectif est, quelle que soit la stratégie adoptée, de restreindre le rôle de l'Etat au profit d'intérêts privés et de remettre fondamentalement en cause les prérogatives de l'Etat (cf. p. ex. Urio 1996).

La question de l'existence d'une ou plusieurs stratégies de réforme suscite, en définitive, des réponses très diverses: même si les réflexions ne se situent pas au même niveau d'analyse, Christopher Pollitt et Paul Huber pensent clairement qu'il existe plusieurs stratégies. Quant à Vincent Grandjean, il postule l'existence d'une seule stratégie qui, en définitive, relèverait de la NGP. Enfin, Urio ne se focalise guère sur les stratégies de réforme: pour lui, l'essentiel réside dans la volonté de restreindre le rôle de l'Etat. Toute stratégie de réforme, ou presque, vise à imposer une cure d'amaigrissement à l'Etat.

4. Un amalgame entre réforme et NGP

Faut-il en déduire que les stratégies de réforme procèdent forcément de la logique de la NGP? Pour les intervenants helvétiques, réformes et NGP semblent parfois synonymes alors que, pour le Britannique Christopher Pollitt, il existe d'autres inspirations possibles à un processus de réformes qui dépendent, une fois encore, du contexte et, évidemment, de l'objectif poursuivi. Il faut toutefois relever que l'amalgame entre réformes et NGP est moins flagrant chez Paul Huber.

La position des intervenants suisses est assez déconcertante car, si l'on observe les réformes en cours dans les administrations helvétiques (répartition des tâches Confédération/cantons et cantons/communes, fusions, mise en place de la comptabilité analytique, analyse des missions, etc.), on constate que ces démarches ont en commun de favoriser une plus grande clarté dans la répartition des rôles et une meilleure connaissance des coûts (cf. Horber-Papazian/Soguel 1996). S'il suffit de s'interroger sur le fonctionnement de l'administration ou d'introduire une logique managériale dans le secteur public pour faire de la nouvelle gestion publique, cela démontre que cette dernière est devenue un slogan 'fourre-tout'.

5. D'une répartition des rôles difficile à l'émergence théorique du politique

L'amalgame entre NGP et réforme du secteur public obscurcit parfois le débat (Horber-Papazian 1997), à tel point qu'il devient difficile de distinguer clairement les acteurs impliqués, ainsi que leurs rôles et leurs interactions. Surtout si, à l'instar de Christopher Pollitt, on adopte une perspective résolument macro-politique.

Le scientifique britannique se focalise sur le rôle du gouvernement dans le déclenchement ou non de réformes et ne mentionne presque jamais les autres acteurs. Cette manière de procéder s'explique-t-elle par le fait que Christopher Pollitt est appelé à conseiller principalement des gouvernements nationaux? Si tel était le cas, cela pourrait signifier qu'une réflexion en termes d'environnement de réformes et de répercussions de celles-ci ne se pose guère à ce niveau. La question reste ouverte.

Vincent Grandjean et Paul Huber s'intéressent davantage à la question des acteurs impliqués. Leurs constats respectifs s'avèrent pourtant très divergents.

Vincent Grandjean se fait le chantre d'une répartition plus claire des rôles et d'une relative dichotomie entre administration et pouvoir politique. Cette séparation ne saurait cependant être absolue: dans la réalité, les politiques influencent et contrôlent l'exécution des réformes; quant à l'administration, elle participe à la définition des réformes et ne se borne pas à exécuter placidement les instructions du politique. En d'autres termes, même si la stratégie est en principe édictée par le pouvoir politique, l'administration joue un certain rôle dans sa définition. D'ailleurs, n'est-ce pas elle qui prépare les divers dossiers, variantes et scénarii? Vincent Grandjean estime cependant qu'il appartient en principe aux seuls élus d'élaborer et de diffuser une vision stratégique et d'en assurer l'implémentation.

La vision de Paul Huber est plus souple. Le conseiller d'Etat lucernois souligne clairement la nécessité d'impliquer tous les acteurs concernés (gouvernement, parlement, groupes d'intérêt, partis politiques, administration) dans la réforme du secteur public. L'existence d'un consensus de base est indispensable pour éviter les blocages. La perception de Paul Huber s'inscrit dans une logique résolument participative.

Paolo Urio se montre plus polémique: d'après lui, l'implémentation de la NGP résulte d'une décision politique, voire même idéologique. C'est clairement le pouvoir politique qui décide des réformes et de la manière de les mettre en oeuvre. Il est assisté dans cette tâche par une « nouvelle classe de technocrates »; quant à l'administration « traditionnelle », elle paraît davantage subir qu'influencer la mise en œuvre des réformes.

Enfin, Urio est le seul à analyser le rôle du monde scientifique qui, selon lui, est devenu plus ambigu. Depuis que le savant a quitté sa tour d'ivoire et qu'il se mêle des affaires de l'Etat, non plus comme analyste extérieur mais comme conseiller du prince, Urio doute de sa capacité à préserver son esprit critique.

En définitive, chaque intervenant raisonne, ce qui est parfaitement compréhensible, en fonction de son expérience et de son niveau d'intervention. La stratégie, tâche noble et délicate par définition, devrait être l'apanage plus ou moins exclusif de la classe politique – hormis, dans une certaine mesure, chez Paul Huber. Pour obtenir des réponses plus variées, il aurait peut-être fallu opérer une distinction entre la préparation de la stratégie, qui est l'œuvre de hauts fonctionnaires ou de consultants transformés en éminences grises, et le choix même de la stratégie à suivre qui devrait effectivement relever du politique.

6. Un débat sur le sens des réformes souvent occulté

La présente contribution a surtout examiné les stratégies de réforme. Reste à nous interroger sur la nécessité de ces réformes, sur leurs incidences et leur sens. Car les réformes sont davantage qu'une réponse à des changements perçus comme inéluctables.

Christopher Pollitt rappelle que Mitterrand voulait simplement moderniser l'administration et n'a jamais remis en cause la légitimité du secteur public; Ronald Reagan avait pour objectif de clairement limiter le rôle et les fonctions de l'Etat. L'idéologie n'est donc pas sans incidences sur l'exécution des réformes. Les stratégies de maintenance et de modernisation s'inscrivent plutôt dans une volonté d'adapter le secteur public à un environnement nouveau. Quant aux stratégies de marketisation et de minimisation, elles visent à instaurer davantage de concurrence et à limiter les prérogatives du secteur public (Pollitt 1994).

Vincent Grandjean et Paul Huber ne s'interrogent guère sur la légitimité des réformes. Cette attitude est probablement liée à leur pragmatisme. Le chancelier vaudois, dont le raisonnement s'inscrit dans une logique de modernisation, admet que l'administration doit changer sa logique de fonctionnement. Ce processus lui semble plus ou moins inéluctable. Quant au conseiller d'Etat lucernois, il appréhende les réformes entreprises dans son canton comme une condition sine qua non à l'assainissement des finances publiques. Et, de fait, la légitimité des réformes lui paraît couler de source.

Enfin, Paolo Urio adopte une attitude plus tranchée, et une nouvelle fois plus polémique, que ses homologues helvétiques: tout au long de son exposé, il démontre que chaque acte de réforme est porteur d'une idéologie que l'on tente trop souvent de masquer ou d'ignorer. Le choix du style de management ou d'indicateurs de références ou de performances à atteindre n'est pas innocent. Le débat est à son sens aseptisé, alors que les conséquences peuvent s'avérer importantes pour la société.

Les réponses fournies par les intervenants vaudois et lucernois, voire même les critiques d'Urio quant aux réformes entreprises en Suisse et aux stratégies qu'elles suivent, sont

emblématiques d'une certaine manière d'agir que l'on pourrait qualifier de « typiquement helvétique ». La stratégie de réforme ne s'explique publiquement que très partiellement mais, par souci de ne prendre aucun risque, s'inscrit malgré tout, au nom d'une simple « nécessité », dans une tendance dominante, voire dans une « mode ».

Or cette dernière s'appuie sur un certain nombre de postulats politiques qui demeurent en grande partie inexprimés, et qui sont parfois tabous. Ceci est d'autant plus regrettable, que ces non-dits peuvent contribuer à certains échecs ou à un sentiment d'insatisfaction à l'égard des réformes entreprises – que certains auteurs prévoient (cf. Knoepfel 1997) – et empêchent de questionner des postulats qui risquent de s'avérer, à l'épreuve des faits, particulièrement « irrationnels » (Varone 1998).

La question du choix du secteur public désiré, de sa relation avec la société et de ses incidences, devrait se poser avant toute action et être relayée par un discours qui le légitime, auquel on peut ou non souscrire, mais qui confère une visibilité aux démarches entreprises et esquisse la direction choisie. Un tel débat conduit à formuler réellement les objectifs poursuivis. Il permet de penser des alternatives possibles et de proposer un choix, condition essentielle pour une société qui s'interroge sur la question si fondamentale des rapports entre le collectif et l'individuel, entre le public et le privé, entre l'Etat et le citoyen. Une telle démarche requiert de redonner au politique toute sa prééminence et ne doit en aucun cas être instrumentalisée par d'autres secteurs de la société, puisque ce n'est que lui qui peut légitimement guider cette dernière dans des choix aussi cruciaux.

Bibliographie

- ARVIDSSON Göran, « Performance evaluation », in KAUFMAN et al. (eds), *Guidance, control and evaluation in the public sector*, New York, Walter de Gruyter, 1986, pp. 625-643.
- BONEU François et al., *Piloter le changement managérial*, Paris, Liaisons, 1992.
- CAIDEN Gerald, *Strategies for administrative reform*, Toronto, Lexington Books, 1982.
- HORBER-PAPAZIAN Katia et Nils SOGUEL, « La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes », *Revue suisse de Science politique*, numéro thématique, volume 2, 1996.
- HORBER-PAPAZIAN, « La nouvelle gestion publique: le point de vue du politologue », in CETEL, *La nouvelle gestion publique, chances et limites d'une réforme de l'administration*, Université de Genève, 1997.
- KNOEPFEL Peter, « Le New Public Management: attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés – une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques », in CETEL, *Nouvelle gestion publique. Chances et limites d'une réforme de l'administration*, Université de Genève, 1997.
- LEFEBVRE Claude, *La conduite d'un projet de changement: outils de pilotage*, Noisiel, Les presses du management, 1993.
- MOORE George and Philip HENEGAN, « Defining and prioritizing public performance requirements », *Public Productivity & Management Review*, 20(2), 1996, pp. 158-173.
- POLLIT Christopher and Geert Bouckaert (ed), *Quality improvement in European Public Services: concepts, cases and commentary*, London, Sage, 1995.
- POLLITT Christopher, *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990's*, Oxford/Cambridge, Blackwell, 1994.
- TROSA Sylvie, *Moderniser l'administration : comment font les autres?*, Paris, Les Ed. d'organisation, 1995.
- URIO Paolo, *La privatisation des services publics: qui en profite?*, Lugano, SSP-VPOD, 1996.
- VARONE Frédéric, « De l'irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique », *La pensée comptable*, Paris, Presses universitaires de France et Genève, Institut universitaire d'études du développement, 1998, pp. 125-139.
- WATERMAN Richard and Dan WOOD, « Policy monitoring and policy analysis », *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(4), 1993, pp. 685-699.