

These complicated and boring procedures and organizational arrangements ... are legitimately ... part of government (but) can be altered to improve efficiency without changing the governments' "basic character".

Downs/Larkey¹

LE NEW PUBLIC MANAGEMENT:
ATTENTES INSATISFAITES OU ÉCHECS PRÉPROGRAMMÉS - UNE CRITIQUE
A LA LUMIÈRE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES ²

Peter KNOEPFEL

1. INTRODUCTION

En Suisse comme ailleurs, on ne s'est qu'insuffisamment penché sur les causes politico-administratives et structurelles des dysfonctionnements de l'action publique - fort critiqués au demeurant - auxquels le New Public Management se propose de remédier. Conséquence de ce manque de réflexion et d'analyse, le NPM est un concept de gestion stratégique par trop réductionniste, dont la mise en oeuvre risque de rester elle-même déficitaire par rapport aux objectifs visés par ce mouvement. Ce constat, dont nous nous proposons de développer ici les fondements, ne date pas d'aujourd'hui. La majorité des arguments se trouvent déjà, sous une forme plus détaillée et documentée, dans un article publié en 1994 déjà par Hans Brinckmann, qui étudie la question depuis des années sur la base des débats allemands et internationaux y relatifs ³. Partant du principe que les lecteurs ont connaissance des principaux postulats du NPM, ceux-ci ayant déjà fait l'objet de nombreuses contributions, je m'appuie essentiellement sur l'article de Christopher Hood, paru en 1991 et intitulé "A Public Management for all

¹ G. Downs, P. D. Larkey, 1986, p. 240.

² Le présent article est une traduction (avec quelques adaptations) de ma contribution allemande intitulée "New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flursehiden. Eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse" in: P. Hablützel, Th. Flaldemann, K. Schedler, K. Schwaar (Hrsg.) 1995, p. 453 - 470. Je remercie Françoise De Coulon et Serge Terribilini pour leurs travaux de traduction.

³ H. Brinckmann, 1994, pp. 167-242.

Autres ouvrages où apparaît également ce discours critique: F. Naschold, Modernisierung des Staates, zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 1994; F. Naschold, M. Prdhl (Ed.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Dokumentation Bines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, 1994; A. Picot, B. Wolff, Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor?, in: F. Naschold, M. Prdhl (Ed.), 1994; F. Naschold, Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, 1994.

Seasons"⁴. J'ai toutefois rajouté à ce débat un élément nouveau, à savoir la confrontation du NPM avec les résultats de recherches et les recommandations de *l'analyse des politiques publiques classiques* puis, me fondant sur des études plus récentes⁶, avec une analyse des politiques publiques élargie à des facteurs structurels et institutionnels.

J'ai retenu pour cette confrontation sept postulats du NPM que je considère comme essentiels. Mon propos est de démontrer, à la faveur de l'analyse des politiques publiques classique, que ces postulats ne peuvent être mis en oeuvre qu'au prix de réformes bien plus importantes que ne le prétendent leurs partisans. En effet, même en recourant à cette analyse pourtant relativement simpliste, on s'aperçoit que les causes du prétendu dysfonctionnement de l'administration publique auxquels le NPM se propose de remédier sont bien plus profondes que ses promoteurs ne le supposent. Le bilan n'est en outre guère plus réjouissant lorsque l'on confronte le NPM à une analyse des politiques publiques élargie à des facteurs structurels et institutionnels.

Cette approche a toute sa raison d'être, car l'analyse des politiques publiques classique semble des plus appropriée pour favoriser des réformes administratives qui, en surface tout au moins, ressemblent, en partie, aux recommandations du NPM. Comme on va le voir, les apparences sont cependant trompeuses: le recours à l'analyse des politiques publiques à des fins interprétatives est, aujourd'hui encore, une méthode très complexe, et les conclusions auxquelles elle aboutit ne sont pas de simples recettes. L'analyse élargie à des facteurs structurels et institutionnels permet de mieux saisir la complexité de l'administration et de la société actuelles, et met de fait en évidence les déficits du NPM sur un plan plus théorique. Il en ressort que le NPM risque de ne pas pouvoir satisfaire les attentes qu'il suscite, voire de porter un préjudice considérable aux principes fondamentaux régissant la structure institutionnelle de notre État de droit démocratique et social.

⁴ Ch. Hood, 1991, pp. 3-19.

⁵ Selon les concepts de J. Pressmann, A. Wildavski, 1973; R. Mayntz, 1980, 1983; A. Windhoff-Héritier, 1987; Y. Meny, J.-C. Thônig, 1989; P. Müller, 1990.

⁶ Cf. à ce sujet les articles recueillis par A. Héritier, 1993.

2. LE NPM A LA LUMIERE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES CLASSIQUE

Développée à l'origine aux États-Unis, puis également de façon croissante par les pays européens depuis le milieu des années soixante-dix, l'analyse des politiques publiques a pour objet de comprendre et d'expliquer la création des programmes politico-administratifs, puis leur mise en oeuvre, qui relève le plus souvent de processus décisionnels complexes se déroulant en de nombreuses phases. Son point de départ réside dans des observations sur l'évolution ou la modification des problèmes que l'on cherche à résoudre (outcomes). Il s'agit d'expliquer ces outcomes en observant, sur la base de données empiriques, les modifications de comportement de groupes cibles censés être la cause du problème à régler et visé par les mesures d'une ou de plusieurs politiques publiques. La démarche part de l'hypothèse que ces modifications sont - de manière plus ou moins probable - induites par les produits de ces politiques publiques, soit leurs outputs. Finalement, ces derniers permettent de questionner le processus de décision politico-administratif lui-même. L'enjeu empirique consiste à expliquer la répartition spatiale, temporelle et sociale des outputs par le biais de facteurs tels que la législation pertinente (les programmes administratifs), la constellation des acteurs (arrangements politico-administratifs), l'influence des groupes cibles et les rapports de force entre groupes cibles et personnes concernées. L'analyse des politiques publiques classique recourt également à des paramètres qui, bien que n'étant pas intrinsèquement liés à la création ou à la mise en oeuvre d'une politique publique, n'en influent pas moins durablement sur ces processus, dans la mesure où ils peuvent renforcer ou atténuer la position de l'un ou l'autre acteur institutionnel de l'arrangement politico-administratif ou d'acteurs sociaux importants. Selon qu'elles subissent des modifications fréquentes sur l'axe du temps ou qu'elles sont au contraire stables sur de longues périodes, ces variables sont dites situatives ou structurelles⁷.

Le fondement de la démarche de l'analyse des politiques publiques classique (le plus souvent basée sur des comparaisons diachroniques et/ou synchroniques) repose sur la définition et l'identification des politiques publiques. Les chercheurs s'attachent notamment, et c'est une des fonctions de leur questionnement fort varié, à circonscrire l'ensemble des décisions qui ont présidé à la programmation ainsi que, consécutivement ou en parallèle (par incréments),

Cf. P. Knoepfel, en collaboration avec C. Larrue et I Kissling-Naf, 1995.

à la planification en général ou lors du traitement de cas particuliers. En ce sens, les politiques publiques sont en partie, aujourd'hui encore ⁸, un construit des analystes. Il en va de même lorsque ces derniers délimitent l'espace politico-administratif à l'intérieur duquel certains acteurs sociaux et institutionnels s'allient ou s'opposent autour des enjeux des politiques publiques, soit la résolution de problèmes collectifs. Les uns comme les autres se fixent des règles du jeu en matière de contenu et de procédure (programmes administratifs) pour produire des décisions individuelles (outputs) qui conviennent au mieux à leurs intérêts. Les arrangements politico-administratifs (ensemble des acteurs institutionnels), le "problème" à résoudre et l'extrait de loi, d'ordonnance ou de directive (= programme administratif) sont souvent eux aussi des construits analytiques, dans le contexte européen en tous les cas⁹.

L'analyse des politiques publiques classique et le NPM ont en commun cette démarche "reconstructive" des politiques publiques, démarche qui, situant son point de départ au niveau de l'outcome, puis de l'output, suppose que l'on peut identifier et distinguer ces dernières de leur environnement. Ceci constitue cependant une des plus grandes faiblesses de l'analyse des politiques publiques classique puisque, de la sorte, elle est conduite à postuler notamment que le policy designer et les acteurs institutionnels participant à l'arrangement politico-administratif ont une liberté d'action considérable - ce que les résultats empiriques démentent largement - , que le "problème" est reconnu comme tel et qu'il est aisément identifiable par tous les protagonistes. Même si le NPM s'appuie sur des prémisses tout aussi embarrassantes, nous montrerons par la suite qu'il possède des qualités nettement inférieures. En effet, l'analyse des politiques publiques tente, dans sa forme classique également, de déterminer pourquoi, lors de la création et, plus encore, de la mise en oeuvre d'une politique publique, les acteurs institutionnels ne peuvent souvent pas agir comme ils le voudraient. Elle cherche à savoir pourquoi les décideurs politico-administratifs (surtout) ont une marge de manoeuvre limitée, en premier lieu au niveau des acteurs de l'administration publique, notamment dans leurs rapports avec les groupes cibles des différentes politiques.

Le NPM, pour sa part, ne tient pas suffisamment compte de ces phénomènes, et encore moins de leurs causes. Nous tenterons de le démontrer en traitant ci-dessous ses sept postulats fondamentaux retenus pour cet article:

⁸ *Même si les acteurs institutionnels se considèrent de plus en plus eux-mêmes comme des acteurs de politiques publiques bien déterminées qu'ils ont pour mission de mettre en oeuvre.*

⁹ *De par leur genèse et leurs fondements institutionnels, les politiques américaines peuvent être plus facilement isolées et correspondent de ce fait mieux à la "réalité".*

- Le NPM préconise de *concentrer le pilotage et le contrôle des politiques publiques sur l'output et de réduire le pilotage par l'input et par le processus de mise en oeuvre*. Or, un des résultats majeurs enregistrés par l'analyse des politiques publiques est que les choix politiques à opérer dans le processus de mise en oeuvre et ceux ayant trait aux caractéristiques des arrangements politico-administratifs ayant la charge de la politique ont une influence capitale sur la qualité des outputs. En d'autres termes, la mise en oeuvre d'une politique publique est un processus non pas technique, mais hautement politique, dont les enjeux et les choix se répercutent directement sur les profils des outputs.¹⁰ Il apparaît dès lors bien naïf de vouloir réduire le pilotage d'une politique publique à la simple détermination des outputs, activité qu'il est difficile, voire impossible, de mener sans procéder à des choix politiques déterminants aux niveaux des procédures et du choix des acteurs institutionnels (et sociaux) compétents pour la mise en oeuvre.¹¹ Si ce postulat se réalisait, les choix politiques, toujours présents dans la mise en oeuvre de programmes administratifs - aussi précis que ceux-ci puissent être - seraient, non plus explicites, mais simplement camouflés sous un jargon technicisé malheureusement toujours présent dans les milieux de management.

Les acteurs sociaux et administratifs sont et restent cependant plus avertis que les promoteurs du NPM. Ils ne laisseront pas un décret les priver de leur possibilité d'exercer une pression politique sur les processus de mise en oeuvre. Selon le concept du NPM, ces décisions devraient être prises sans considération politique et sans jugement de valeur, à l'image des managers, et non pas en procédant à une pesée d'intérêts, principe politique pourtant légitime car il oblige les politiciens à assumer leurs responsabilités. Le manager deviendra, en fait, un politicien; dans un premier temps, il s'entourera

¹⁰ S. Terribilini, 1995, en a donné un bon exemple en relation avec les mesures de modération du trafic. Autre exemple: P. Knoepfel, R. Imhof, W. Zimmermann, 1995, p. 40ss.

¹¹ Malheureusement, les chambres fédérales ne semblent pas avoir été conscientes de ce fait lors de leur adoption, sans discussion, des articles 42 al. 4 ("Le Conseil fédéral peut modifier en tout temps la répartition des départements."), 50 al. 2 ("Le Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, la subdivision de l'administration fédérale en offices..."), 50 al. 3 ("Le Conseil fédéral répartit les offices entre les départements en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique. Il peut revoir cette répartition en tout temps.") et 50 al. 4 ("Les chefs de département déterminent la structure des offices rattachés à leur département. Ils peuvent réunir certains offices en groupements, avec l'approbation du Conseil fédéral.") de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 6 octobre 1995, refusée (à cause de la création de postes de secrétaires d'Etat) lors de la votation du 9 juin 1996. Ces dispositions ne prévoient rien d'autre qu'un transfert quasiment complet du pouvoir organisationnel au gouvernement et, partant, un affaiblissement considérable du pouvoir décisionnel du parlement relativement aux politiques publiques fondées sur sa propre législation. Heureusement, une minorité du Conseil des Etats reviendra prochainement sur ce point, passé inaperçu lors des délibérations relatives à la première moulure de la loi. (cf. NZZ du 25 Nov. 1996, p. 14).

de conseillers politiques, et finalement se définira comme un manager politique, conscient et sûr de son pouvoir, mais bien décidé à se dérober à sa responsabilité politique chaque fois que nécessaire.

- Le NPM exige impérativement des *indicateurs précis permettant de mesurer avec exactitude le succès ou l'échec des politiques publiques au niveau des outputs, voire même, partiellement, au niveau des impacts ou des outcomes*. Il est vrai que ces indicateurs font aujourd'hui défaut dans maints domaines. Même l'analyse des politiques publiques classique a établi, en observant isolément l'une ou l'autre politique, que cette absence était systématique. Un conseiller d'État a même dit un jour que l'arbitraire était ce qu'il y avait de plus beau dans le pouvoir. Et en effet, si l'on se réfère aux données empiriques relevées par l'analyse des politiques publiques, rares sont les cas où la législation définit des plans d'action déterminant préalablement les profils des outputs, ou encore indiquant précisément comment résoudre les problèmes visés à l'aide de critères d'évaluation qualitatifs, voire quantitatifs ¹². Le flou qui caractérise les programmes politico-administratifs s'explique notamment par l'intérêt qu'ont les acteurs à garder un contrôle sur le processus de mise en oeuvre. Une plus grande précision des programmes leur ferait perdre ce pouvoir. Les objectifs des politiques publiques sont en fait le résultat de compromis politiques volontairement formulés de façon vague, afin d'éviter toute décision trop discriminatoire; si les objectifs étaient plus explicites, certains acteurs, voire des groupes entiers, se verraient souvent exclus du processus de mise en oeuvre.

L'analyse des politiques publiques montre qu'il faut être bien naïf pour imaginer que les politiciens seront prêts à recourir à un nombre plus élevé d'indicateurs permettant de quantifier le succès ou l'échec des politiques publiques. Par expérience, il est évident qu'un "plus" ne pourrait être obtenu qu'au niveau d'éléments politiquement insignifiants des outputs. Le NPM exprime là une sorte de self fulfilling prophecy: si l'attribution de points budgétaires est facilement réalisable pour des produits finaux mesurables, mais de moindre importance pour la bonne conduite de la politique en question, elle ne l'est en revanche pas pour ce qui concerne des décisions de planification qui portent sur des ensembles d'outputs ou sur le travail nécessaire à la conception des profils de ces prestations. En recourant au système des points, on risque fort de confiner l'administration dans

¹² Cf. P. Knoepfel, en collaboration avec C. Larrue et I. Kissling-Näf, 1995, p. 141.

l'élaboration de produits d'importance secondaire et de négliger ce qui n'est pas quantifiable. Un tel "accroissement de l'efficacité" peut se traduire, au moment de la mise en oeuvre d'une politique publique, par une production inefficace de dossiers due à l'incohérence et l'inconsistance de ces derniers.

- Le NPM préconise de *renoncer au pilotage conditionnel en faveur d'un pilotage finalisé*. En effet, l'analyse des politiques publiques révèle au niveau empirique qu'un nombre croissant d'éléments finalisés ont été introduits dans les programmes administratifs des politiques publiques durant les années quatre-vingt. Elle reconnaît que ces éléments finalisés ont contribué à ce que la mise en oeuvre soit plus rationnelle et tienne mieux compte des caractéristiques des problèmes à résoudre¹³. Elle établit toutefois que le pilotage conditionnel n'en a pas disparu pour autant, ce que les chercheurs expliquent notamment par le scepticisme décrit ci-dessus à l'égard d'indicateurs d'outcomes mesurables¹⁴. Ce phénomène est également dû au souhait des acteurs tant institutionnels que sociaux de pouvoir *prévoir* les conséquences d'une politique publique¹⁵, soucieux qu'ils sont que chacun puisse avoir des attentes claires et sans ambiguïté quant à ces dernières. Ce souci de stabiliser les attentes est aussi la cause principale de la tendance à finaliser de plus en plus les politiques publiques de manière à fixer des seuils d'intervention précis. Mais ces seuils ne remplacent pas le pilotage conditionnel. Ils déterminent, tout comme le schéma classique ("si - alors"), des conditions d'intervention prévisibles, sans pour **autant définir les conséquences qui, pour être juridiquement valables, nécessitent toujours des bases** légales supplémentaires. Même sous l'angle de l'analyse des politiques publiques classique, il ne paraît guère réaliste de postuler une finalisation des politiques publiques doublée d'une "déconditionnalisation".
- Le NPM préconise la *création d'agences étatiques indépendantes* (à l'exemple des "Independent Agencies" américaines), disposant d'une autonomie budgétaire, d'un mandat de prestations clairement défini et d'un budget pluriannuel. Aux termes de ce postulat, la structure dite monolithique

¹³ Ch.-A. Morand, 1991; Ch.-A. Morand, 1992, p. 167ss.

¹⁴ Contrairement à une opinion largement répandue, les éléments finalisés des programmes administratifs d'une politique publique ne se rapportent ni aux outputs ni aux impacts d'une politique publique, mais à ses outcomes. L'objectif d'une politique publique n'est pas de verser des prestations en espèces, ni d'imposer des obligations et des interdictions (outputs), ni de modifier le comportement des groupes cibles (impacts), en tant que tels, mais bien de susciter des modifications de comportement par le biais d'outputs qui doivent permettre de résoudre le problème social visé (outcomes).

¹⁵ P. Knoepfel, en collaboration avec R. Imhof, 1991, pp. 107-148.

de l'État n'aurait plus cours et chaque politique publique devrait être plus autonome afin de gagner en efficacité. Ce postulat est confirmé par les résultats empiriques de l'analyse des politiques publiques classique. Ceux-ci révèlent en effet une *tendance* à la dissolution de l'État dont *l'unicité serait en fait une fiction*. Le postulat du NPM enfonce donc des portes ouvertes, parce que l'autonomie qu'il requiert est déjà une réalité. Cependant, selon l'analyse des politiques publiques, cette dynamique centrifuge n'est pas liée au statut de droit formel régissant, aussi bien pour la formulation que pour la mise en oeuvre des politiques publiques, les arrangements politico-administratifs compétents. Elle serait bien plus due à des mécanismes structurels très profonds qui font que l'on assiste, depuis les années soixante-dix, à la constitution d'unités politiques cloisonnées, dont les acteurs ont été recrutés au sein de sous-systèmes sociaux de plus en plus fragmentés ¹⁶. Vue sous cet angle, la création d'agences n'est rien d'autre qu'une illustration du monde réel, à savoir de la société postindustrielle ("Chaque politique publique pour soi et Dieu pour tous."). Au reste, la conviction du NPM selon laquelle la dissolution de la structure monolithique de l'État pourrait être pilotée ou accélérée en intervenant sur le degré d'autonomie formel d'une autorité est bien trop réductionniste, même du point de vue de l'analyse des politiques publiques classique.

- Le NPM préconise de *remplacer le mode de gestion de type bureaucratique et militaire* par des méthodes de management inspirées de l'économie privée. Forts de résultats empiriques, les analystes des politiques publiques souscrivent à ce postulat, car il apparaît que de nombreux problèmes se résolvent effectivement mieux s'ils sont traités au sein d'une "*organisation de projet*" non bureaucratique ¹⁷. Celle-ci fait encore toutefois figure d'exception et ne prend jamais totalement la relève des organisations bureaucratiques dans lesquelles, il est vrai, les hiérarchies sont aujourd'hui quelque peu "aplanies" et "modernisées". On y recourt pour des projets de grande envergure, pour des affaires sujettes à contestation au niveau politique, ou encore pour des dossiers qui, dans une administration "normale", capoteraient de toute façon, quelqu'en soit la raison. Mais l'analyse des politiques publiques classique révèle une résistance étonnante des structures administratives bureaucratiques qu'elle explique - en un raccourci un peu hâtif peut-être - par le fait que les arrangements politico-administratifs ont besoin d'une certaine centralisation, afin que les outputs qu'ils produisent

¹⁶ N. Luhmann, 1973; N. Luhmann, 1988.

¹⁷ I. Kissling-Nüf, 1995.

soient suffisamment cohérents pour être acceptés par les groupes cibles. La "bureaucratie", dont le degré est encore étonnamment élevé dans l'administration courante, répondrait donc à ce besoin de cohérence et de sécurité.

- Le NPM préconise d'être *plus proche des clients* et de structurer l'administration en conséquence. Il ressort de l'analyse des politiques publiques classique que certains obstacles à la mise en oeuvre sont et effet dus au fait que les structures administratives, axées par tradition plutôt sur les législations que sur les groupes de clients, sont préjudiciables à la constitution d'arrangements politico-administratifs qui, pour produire des outputs plus efficaces, devraient plus largement tenir compte des intérêts et des besoins des groupes cibles ¹⁸.

Si tel n'est pas le cas aujourd'hui, c'est parce que les acteurs institutionnels s'appliquent à défendre leur territoire, ce qui est manifestement plus facile si chacun administre "sa loi" plutôt que "ses clients". Si l'on en croit cette explication - qui paraît des plus plausibles -, il va de soi que les acteurs institutionnels préfèrent que les groupes de clients et les problèmes qui les concernent soient "morcelés". Chaque acteur de l'arrangement politico-administratif peut ainsi s'affirmer, jouer de son poids et de son pouvoir comme moyen d'échange et concourir ainsi à la pérennité de la structure organisationnelle ¹⁹. Vue sous cet angle, la logique "bureaucratique" contribue à cimenter cette dernière, si bien que rares sont les cas où la logique entrepreneuriale prend le relais. Si ces considérations sont exactes, ce postulat présente ainsi, lui aussi, certaines limites.

- Le NPM déplore que les citoyens et citoyennes ne disposent pas d'une plus grande *liberté de choix* dans le domaine des prestations offertes par l'État, un phénomène qui serait dû au manque de concurrence. A ce constat, qui peut être confirmé empiriquement, l'analyse des politiques publiques classique trouve aussi une explication: si les citoyens-clients pouvaient choisir librement des produits politiques, cela conduirait à une dynamique de marché déstabilisante tant pour les fournisseurs que pour les demandeurs, ce qui ne permettrait, à court terme, ni de prévoir la résolution des problèmes ni de servir les intérêts personnels des acteurs concernés. Des structures cartellisées, en revanche, ont un effet stabilisateur sur les attentes des

¹⁸ Ch. Baitsch, 1993, p. 94s.; P. Knoepfel, Ch. Baitsch. A. Eberle.

¹⁹ P. Knoepfel, W. Zimmermann, 1987, p. 158s.

administrés et sur les rapports de loyauté qui, sur le marché politique, semblent être plus importantes que dans le monde du commerce. De plus, les prestations politiques ne sont pas destinées à résoudre des problèmes individuels (satisfaction du besoin), mais des problèmes collectifs. Leur objet n'est pas la consommation en tant que telle, mais la solution du problème que le législateur tente de résoudre par le biais de cette consommation. Si le manque de liberté de choix persiste, c'est pour garantir la stabilité des attentes, les rapports de loyauté et la résolution des problèmes. L'introduction de la liberté de choix entraînerait en outre, selon l'analyse des politiques publiques, une diminution du niveau des prestations dans toutes les politiques dont les outputs sont empreints du principe de solidarité. Ainsi, une liberté de choix provoquerait non pas un accroissement, mais une perte d'efficacité.

3. LE NPM A LA LUMIERE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES ÉLARGIE A DES FACTEURS STRUCTURELS ET INSTITUTIONNELS

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'analyse des politiques publiques a connu une évolution réjouissante. Ses résultats laissent pourtant entrevoir le NPM sous un jour encore plus sombre. Cette évolution, due à une tendance de plus en plus répandue en faveur du courant *néoinstitutionnaliste*, met particulièrement en cause l'application au cas européen de la démarche postulée par l'analyse des politiques publiques classique et héritée des Etats-Unis selon laquelle chaque politique publique peut être analysée de manière isolée et décontextualisée. Ceci a des effets directs sur l'évaluation du NPM dans la mesure où une telle réorientation révèle qu'aussi bien le facteur institutionnel que le facteur normatif qui lui est lié ont été sous-estimés²⁰. En effet, force est aujourd'hui de reconnaître que les limites posées par des éléments extérieurs aux politiques publiques ont été sous-évaluées, à l'image de ce qui s'était déjà produit au début des années soixante-dix²¹.

Depuis quelques années, cette approche "politique par politique" a été remise en question à plus d'un titre. Les chercheurs ont admis qu'en isolant les différentes

²⁰ Cf. les contributions d'A. Héritier, pp. 9-38 et pp. 432-450; R. Mayntz, pp. 39-56; G. Majone, pp. 97-115; P. Sabatier, pp. 116-148; D. Braun, pp. 199-224, in: Héritier, 1993.

²¹ "Binnenstrukturelle versus externe Restriktionen des Staates", cf. à ce sujet R. Mayntz, F. Scharpf, 1973; C. Offe, 1973; P. Grouian, 1974; P. Grottian, A. Murswieck, 1974; P. Knoepfel, 1977, p. 162ss.

politiques publiques, on ne tenait pas assez compte du facteur institutionnel, particulièrement dans le domaine des arrangements politico-administratifs ²². En effet, les acteurs étatiques sont limités dans leurs options non seulement en raison de leur insertion dans l'arrangements politico-administratifs propre à la politique en question, mais également par leur appartenance à des institutions administratives et politiques. Une forte intégration de diverses politiques publiques étrangères les unes des autres au sein de ces dernières peut notamment avoir pour conséquences l'apparition dans certaines politiques d'éléments jugés "irrationnels" par leurs protagonistes car provenant d'un pilotage politique et gouvernemental ayant à assumer la gestion de plusieurs dossiers différents ²³.

Contrairement à la thèse avancée par l'analyse des politiques publiques classique, le pilotage politique et le contrôle juridique est bien plus présent qu'on ne le pensait à l'origine, ce qui s'explique par l'intégration des arrangements politico-administratifs dans l'ensemble des grandes institutions politiques et administratives. On observe également ce facteur institutionnel notamment au niveau local ou régional de la mise en oeuvre des politiques publiques, quoique sous une forme un peu différente: à cet échelon, les politiques publiques constituent un "tapis de politiques" ²⁴ plus ou moins dense, dans le cadre duquel les rapports de force se jouent d'une politique à l'autre. La mise en oeuvre ne peut y être satisfaisante que si la politique publique peut être insérée avec succès au sein de ce "tapis" préexistant et des rapports de force locaux ou régionaux qui le sous-tendent.

Le facteur institutionnel est également caractérisé par un élément dont on sous-estime à mon avis l'importance: la force structurante des principes de l'État de droit social et démocratique. Étonnamment, on en trouve la trace dans de nombreuses politiques publiques, même lorsque ces dernières, considérées sous l'angle de l'efficacité et de l'efficacité managériale, se révèlent contre-productives. Ces principes sont, d'une part, le principe de l'Etat de droit (plus précisément la nécessité de disposer d'une base légale, le principe d'égalité de traitement ou le droit d'être entendu) et, d'autre part, le principe démocratique (c'est-à-dire un pilotage par les inputs (= ressources de l'action étatique ²⁵) et par les processus de mise en oeuvre effectué par des organes étatiques

22 *Mais aussi au niveau des programmes administratifs.*

23 *P. Knoepfel, en collaboration avec C. Larrue et I. Kissling-Naf, 1995, p. 89ss.*

24 *P. Knoepfel, I. Kissling-Naf, 1993, p. 276.*

25 *Cf. P. J. Klok 1995, p. 22s.*

démocratiquement légitimés). Indépendamment de l'importance politique que l'observateur accorde à ces principes censés régir la conduite de l'ensemble des politiques publiques de notre pays, leur portée dans la culture administrative suisse est encore considérable.

A la lumière de cette nouvelle analyse des politiques publiques, les lacunes du NPM apparaissent de façon encore plus marquée.

- Quiconque s'aventure à *supprimer le pilotage par les inputs ou par les processus de mise en oeuvre* au sein d'une politique publique doit être conscient que, ce faisant, il touche aux principes normatifs fondamentaux de la démocratie et de l'Etat de droit qui, dans la pratique, sont toujours d'actualité. L'expérience montre que le pilotage par les ressources et les procédures confère, aujourd'hui encore, à la plupart des politiques publiques leur légitimité démocratique. La participation des groupes cibles et des personnes concernées au pilotage des processus de mise en oeuvre est l'émanation du principe de la légalité énoncé dans les actes d'habeas corpus de 1679 déjà, **aux termes desquels les personnes concernées ont le droit d'être entendues avant** l'édition de tout acte administratif. Contrairement à une opinion largement répandue, ce principe n'est pas un frein mais une condition fondamentale pour l'efficacité à long terme de toute politique publique²⁶ car il est susceptible de stabiliser les attentes et, partant, de fixer les règles du jeu nécessaires au pilotage de toute politique publique.
- Quiconque entend imposer pour une politique publique la définition d'*indicateurs qui permettent de quantifier les objectifs* ne tardera pas à se heurter au principe de souveraineté des parlements et des gouvernements, dont l'efficacité est avérée dans la réalité politico-administrative actuelle. La détermination du degré de concrétisation des objectifs est, dans la réalité empirique, un élément essentiel du pouvoir politique démocratiquement légitimé, et seules des conditions extrêmes contraindront ses détenteurs à l'abandonner. Le même constat vaut - probablement - pour le postulat d'un transfert du pouvoir organisationnel au gouvernement.²⁷

²⁶ *Même Rail 2000 ne passerait pas la rampe s'il ne recueillait pas un minimum de consensus auprès des personnes concernées.*

²⁷ *Cf. note 11 ci-dessus.*

- Même si le postulat préconisant une *finalisation plus poussée* des programmes administratifs est approprié du point de vue fonctionnel, la suppression systématique du pilotage conditionnel va à l'encontre du principe de légalité dont l'un des rôles est le contrôle juridique de l'administration. Les politiques publiques ne peuvent donc imposer des droits et des obligations aux groupes cibles que si une base légale les y autorise, ce qui réduit également les possibilités de conduite managériale des politiques axées sur l'efficacité. La plus importante raison d'être du principe de légalité réside finalement dans sa fonction modératrice, fonction qui constitue un rampart contre toute dérive autoritaire, dont l'une des caractéristique est souvent de se présenter comme garante d'une certaine efficacité. L'histoire nous a montré suffisamment d'exemples de politiques efficaces à outrance mises en oeuvre à l'aide de baïonnettes.
- L'analyse des politiques publiques élargie à des facteurs structurels et institutionnels éclaire le postulat préconisant la *constitution d'agences indépendantes* sous un angle nouveau. Ce dernier donne en effet à voir que la tendance à une dissolution du caractère monolithique de l'État constatée par l'analyse des politiques publiques classique devrait être plus limitée qu'on ne l'avait tout d'abord pensé, dans les États d'Europe continentale en tout cas. En fait, le mode de gestion postulé par le NPM, fondé sur des mandats de prestations et des budgets globaux, devrait pouvoir être adopté sans problème. Par contre, le fait de restreindre le contrôle de ces agences au pilotage par les outputs risque fort, selon leur degré de proximité au "noyau central" de l'administration, de rencontrer des obstacles semblables à ceux que nous avons évoqués en cas de suppression du pilotage par les inputs et par les processus de mise en oeuvre. Contrairement à l'économie privée, une légitimation fondée exclusivement sur la qualité des prestations ne sera pas à même, à long terme, de satisfaire tous les clients. La définition des groupes de clients, de leur participation à la production de prestations et des modèles de sélection passe en effet inévitablement par des décisions politiques.

De par le besoin croissant et généralisé de coordination, les interventions ponctuelles des organes politiquement légitimés dans le domaine opératif de la fourniture de prestations ne peuvent guère être supprimées par décret. Si les clients de référence manifestent leur mécontentement vis-à-vis de la qualité des prestations, même une agence formellement indépendante se verra politiquement responsabilisée pour des activités purement opératives.

C'est dire que la délimitation postulée par le NPM entre les domaines stratégique et opératif est souvent fonction de la conjoncture politique à très court terme. Il s'avère dès lors illusoire de s'imaginer qu'une autonomisation des principales fonctions administratives par le biais d'un simple acte juridique permette de protéger celles-ci de toute intervention politique.

- Considéré sous l'angle de la nouvelle analyse des politiques publiques, il ne devrait guère y avoir d'obstacles à la suppression des niveaux hiérarchiques superflus, pas plus qu'à la *restructuration* des administrations publiques, afin de les rendre plus fortement axées sur des groupes de produits cohérents. Il devrait par contre y en avoir pour ce qui est des organisations de projets, notamment au moment de transposer les solutions de compromis qu'elles auront élaborées en actes formels de mise en oeuvre²⁸. La légitimation par la prestation ("compromis acceptable par tous") risque en effet de l'emporter temporairement sur la légitimation par la procédure formelle²⁹ - un facteur dont l'expérience a montré l'extrême importance - et par le chef de l'exécutif politiquement responsable et démocratiquement légitimé. Une solution peut en outre s'avérer "bonne" pour une politique publique individuelle sans pour autant être acceptable pour les autres politiques publiques concernées. Lors de la moindre tempête politique, si les organisations de projets ne bénéficient pas d'un appui politique suffisamment large, elles risquent fort, même avec les meilleurs managers du monde, de faire figure de coquilles de noix face au paquebot politiquement légitimé de l'administration générale. Un navire "débureaucratisé" résistera mieux aux cyclones que des petites organisations de projets bien managées, pour autant bien sûr que tous les timoniers potentiels soient sur le pont quand il le faut, et non occupés à barrer ces frêles embarcations.
- En observant les institutions de nos administrations publiques, on s'aperçoit que les limites à la *proximité des clients* sont, en réalité, plus importantes que ne le révèlent l'analyse des politiques publiques classique et même les a priori implicites des postulats du NPM. Ces limites sont notamment inhérentes à la crainte encore largement répandue qu'éprouvent les fonctionnaires à l'idée de devoir affronter les groupes cibles, mais aussi les affectés et les bénéficiaires de prestations publiques. Une crainte confortée d'ailleurs par des mécanismes institutionnels que ne cesse de dénoncer le

²⁸ O. Renn, Th. Webler, 1995, pp. 191-235; Il. Weidner, 1995, pp. 105-124.

²⁹ c'est-à-dire la composition et mode de fonctionnement des membres de l'organisation de projets.

NPM, mais qui ont la vie dure, à savoir le souci de perfectionnisme et l'interdiction pour les fonctionnaires de "commettre des erreurs", particulièrement au contact des clients. Soulignons par ailleurs que toute médaille à son revers; en l'occurrence, l'amabilité à l'égard des clients a pour revers la corruption. Quel client ne sera pas tenté d'y recourir pour être plus important que les autres? Il convient cependant de relever que les institutions, soucieuses de respecter le principe de la légalité, veillent à ne pas privilégier de groupes de clients, même si cela pourrait s'avérer nécessaire au bon fonctionnement d'une politique publique. La situation d'un fonctionnaire, en termes de risques et d'innovations que suscite la *proximité des clients*, n'est pas comparable à celle d'un manager. Si le premier commet des erreurs, il ne peut pas, comme le second, se contenter de stocker sa marchandise en attendant des jours meilleurs, car son action peut porter gravement atteinte aux droits de ceux des clients ne bénéficiant pas du statut de privilégiés. Tous les représentants du NPM m'accorderont que le fait de conférer un caractère marchand à des statuts juridiques, à la façon de ce que le jeune Karl Marx avait dénoncé pour le 19ème siècle, doit être rejeté en ce que cela n'est pas compatible avec les principes constitutionnels actuels.

- Du point de vue d'une politique individuelle, la *liberté* accordée aux groupes cibles ou aux bénéficiaires de *choisir* entre deux ou plusieurs offres d'outputs peut s'avérer un bon moyen de garantir un surcroît d'efficacité. Cela est valable pour les politiques environnementales³⁰, sociales et sanitaires notamment. Mais l'État n'est pas un magasin dans lequel chacun peut se servir à sa guise. Le NPM postule cependant que les outputs des politiques publiques devraient être considérés comme des biens offerts sur un marché des prestations où la concurrence serait assurée et auquel même des acteurs du secteur privé devraient avoir accès. Selon ce postulat, ce serait là le seul moyen pour que le citoyen-client détermine lui-même l'offre de prestation qui lui convient. On s'aperçoit toutefois rapidement que ce moyen n'est approprié que pour une infime minorité de politiques publiques, à savoir celles dont les prestations ne sont ni imposées par les autorités, ni vitales³¹. Par chance, dans la réalité, les mécanismes

³⁰ Exemple: l'ordonnance du 22 août 1990 sur les emballages pour boissons (OEB, RS 814.017).

³¹ Dans de telles prestations se pose, en effet, la question de la privatisation, si le fondement de la prestation dans un intérêt public quelconque ne peut (plus) être identifié (expl.: Les prestations du haras fédéral d'Avenches de la Division principale Animaux de rente de l'Office fédéral de l'agriculture dans le Département fédéral de l'économie publique selon les art. 40ss de l'Ordonnance fédérale sur l'élevage chevalin du 12 novembre 1980, RS 916.320).

institutionnels de ces dernières veillent à assurer une répartition égale des produits, au sens des principes de l'État de droit social et démocratique.

4. UN BILAN MITIGÉ

A première vue, les sept postulats du NPM retenus ici semblent plausibles. Le bilan est toutefois décevant lorsqu'on les confronte aux résultats de recherches présentés par l'analyse des politiques publiques aussi bien classique qu'élargie aux facteurs structurels et institutionnels, car on se rend compte alors que leur introduction ne répondrait pas aux attentes qu'ils suscitent et risquerait même de se traduire par des échecs. En effet, même considérés sous la perspective - restrictive - des politiques publiques individuelles, les inconvénients qu'ils combattent ont des causes trop profondes pour pouvoir être supprimés d'un simple trait de plume. De plus, si l'on tente de les éliminer systématiquement pour l'ensemble des politiques publiques, on se heurte rapidement aux limites propres à des de facteurs institutionnels. Ceux-ci sont en réalité des principes d'organisation qui, dans le concert polyphonique d'actes étatiques souvent contradictoires, confèrent aux politiques publiques des similitudes plus grandes que ne l'admettent tant les partisans du NPM que ceux de l'analyse des politiques publiques classique. Les interventions sur le front d'une politique publique peuvent vite se répercuter sur d'autres politiques et nuire au bon fonctionnement de ces facteurs institutionnels qui représentent des acquis historiques de grande valeur. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure il est pertinent de déroger aux principes de l'État de droit social et démocratique pour augmenter l'efficacité de quelques politiques seulement.

A mon avis, les débats sur le New Public Management devraient aujourd'hui se situer à ce niveau. Pour ma part, la réponse à la question est claire: si ces principes sont supprimés dans l'intérêt d'un accroissement à court terme de l'efficacité et de l'efficacité de quelques politiques publiques, d'autres politiques, puis toutes, risquent d'être soumises à la dictature d'indicateurs, de managers et d'apôtres de l'approche individualiste des politiques publiques. Contrairement à la démarche du NPM, l'analyse des politiques publiques est un outil de travail sérieux et incontesté qui s'attache à mettre en évidence les causes de dysfonctionnements qui, sans doute, existent. Élargie aux facteurs structurels et institutionnels, elle est tout à fait appropriée pour contribuer à la dynamisation - indispensable - de nos administrations publiques suisses. Elle permet de comprendre, puis d'expliquer, et enfin d'élaborer des propositions de réforme d'un

niveau de complexité raisonnable sans qu'il soit besoin de recourir aux recettes miracles du trop réductionniste New Public Management.

Je partage personnellement beaucoup des propositions de réforme présentées sous le libellé du NPM. J'en ai d'ailleurs retenues quelques-unes dans des projets concrets d'analyse de politiques publiques ainsi que pour des travaux de restructuration d'administrations publiques³². Il n'est cependant pas nécessaire d'être un farouche partisan du New Public Management pour les justifier. Cependant, en se référant à l'esprit du NPM, manifestement soumis au reaganisme et au thatcherisme ou simplement aux concepts de management propres à l'économie privée, on risque de rencontrer tous les dangers décrits dans cette contribution³³.

BIBLIOGRAPHIE

Christof Baitsch, *Was bewegt Organisationen? Selbstorganisation aus psychologischer Perspektive*, Frankfurt / New York (Campus), 1993

Dietmar Braun, *Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften*, in: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 24/1993, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993, S. 199-224.

Hans Brinckmann, *Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung*, in: F. Naschold, M. Prühl (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff*, Gütersloh (Verlag Bertelsmann-Stiftung), 1994, 167-242

George W. Downs, Patrick D. Larkey, *The search for government efficiency. From hubris to hopelessness*, Philadelphia (Temple University Press), 1986

Peter Grottian, *Strukturprobleme staatlicher Planung*, Hamburg, 1974

Peter Grottian, A. Murswieck, *Zur theoretischen and empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen*, in: dies. (Hrsg.), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg, 1974, S. 15-36

Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik and Neuorientierung*, Sonderheft 24/1993 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993

³² Expl.: P. Knoepfel, Ch. Baitsch, A. Eberle 1995.

³³ Brinckmann, 1994, p. 230ss.

- Adrienne Héritier, *Policy-Analyse. Elemente der Kritik and Perspektiven der Neuorientierung***, in: dies. (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik and Neuorientierung*, Sonderheft 24/1993 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993, S. 9-38
- Adrienne Héritier, *Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik*, in: dies. (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik and Neuorientierung*, Sonderheft 24/1993 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993, S.432-450
- Christopher Hood, *A Public Management for all Seasons*, in: *Public Administration*, 1991, S. 3-19
- Ingrid Kissling-Nüf, *Lernprozesse and Umweltverträglichkeitsprüfung. Staatliche Steuerung fiber Verfahren and Netzwerkbildung*, Diss., St. Gallen, 1995, (im Erscheinen)
- Peter Jan Kiok, *A Classification of Instruments for Environmental Policy*, in: Bruno Dente (ed.): *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht etc. (Kluwer), 1995, S. 21 - 36
- Peter Knoepfel, *Demokratisierung der Raumplanung: Grundsktzliche Aspekte und Modell far die Organisation der kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Beracksichtigung der schweizerischen Verhdltnisse*, Berlin (Duncker & Humblot), 1977
- Peter Knoepfel, Christof Baitsch, Armin Eberle, *Überprüfung der Aufbauorganisation des Amtes für Umweltschutz des Kantons St. Gallen. Schlussbericht, i. A. des Baudepartementes des Kantons St. Gallen*, Chavannes-près-Renens (IDHEAP), 1995
- Peter Knoepfel, in Zusammenarbeit mit Rita Imhof, *Oekologische Vernetzung versus rechtsstaatliche Handlungsmaximen - Möglichkeiten zur Überwindung eines gespannten Grundverhkltnisses*, in: *Jahresschrift für Rrechtspolitologie*, Pfaffenweiler (Centaurus-Verlagsgesellschaft), 1991, S. 107-148 (=Cahier de l'IDHEAP Nr. 67).
- Peter Knoepfel, Rita Imhof, Willi Zimmermann, *Luftreinhaltepolitik im Labor der Städte, Der Massnahmenplan - Wirkungen eines neuen Instruments der Bundespolitik im Verkehr*, Basel, Helbing & Lichtenhahn (Reihe Oekologie & Gesellschaft, Bd. 9), 1995, 1995
- Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Nüf, *Transformation dffentlicher Politiken durch Verrkumlischung - Betrachtungen zum gewählten Verhdltnis zwischen Raum und Politik*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 24/1993, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993, S. 267-288
- Peter Knoepfel, en collaboration avec Corinne Larrue et Ingrid Kissling-N f, *Notes de cours*, IDHEAP, Chavannes-près-Renens, 1995

- Peter Knoepfel, Willi Zimmermann, *Oekologisierung von Landwirtschaft. Fünf Geschichten and eine Analyse*, Aarau, Frankfurt am Main, Salzburg, Sauerländer, 1987
- Niklas Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität. Ober die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*, Frankfurt a. M. (Suhrkamp), 1973
- Niklas Luhmann, *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a. M. (Suhrkamp), 1988
- Giandomenico Majone, *Wann ist Policy-Deliberation wichtig?*, in: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik and Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 24/1993, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993, S. 97-115.
- Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme, empirischer Forschungsberichte*, Königstein/Ts (Athenaum), 1980.
- Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1983
- Renate Mayntz, *Policy-Netzwerke and die Logik von Verhandlungssystemen*, in: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik and Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 24/1993, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993, S. 39-56
- Renate Mayntz, Fritz Scharpf, *Voraussetzungen and Einschränkungen aktiver Politik*, in: dies. (Hrsg.), *Planungsorganisation*, München, 1973, S. 115-145
- Yves Meny, Jean-Claude Thônig, *Politiques publiques*, Paris (PUF, coil. Thémis), 1989
- Charles-Albert Morand (éd.), *La contractualisation de la formation et de la mise en oeuvre du droit*, in: Ch.-A. Morand, *L'État propulsif*, Paris (Publisud), 1991
- Charles-Albert Morand, *La coordination matérielle des décisions: espoir ultime de systématisation du droit des politiques publiques*, in: Ch.-A. Morand (éd.), *Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination*, Basel, (Helbing & Lichtenhahn), 1992
- Pierre Müller, *Les politiques publiques*, Paris (PUF, coil. Que sais-je, no 2534), 1990
- Frieder Naschold, *Modernisierung des Staates, zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Nr. 1 der Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1, Berlin (Sigma), 1994
- Frieder Naschold, *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, in: F. Naschold, M. Prdhl (Hrsg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum*

- Produktivitätsbegriff, Gütersloh (Verlag Bertelsmann-Stiftung), 1994, S. 363-414
- Frieder Naschold, Marga Prôhl (Hrsg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff*, Gütersloh (Verlag Bertelsmann-Stiftung), 1994
- Claus Offe, *"Krisen des Krisenmanagements": Elemente einer politischen Krisentheorie*, in: M. Jüncke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen, 1973, S. 197-223
- Arnold Picot, Birgitta Wolff, *Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor?*, in: F. Naschold, M. Prôhl (Hrsg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff*, Gütersloh (Verlag Bertelsmann-Stiftung), 1994, S. 51-120
- Jeffrey L. Pressmann, Aaron Wildavski, *Implementation*, Berkeley (University Press), 1973
- Ortwin Renn, Thomas Webler, *Der kooperative Diskurs: Theorie and praktische Erfahrungen mit einem Deponieprojekt im kanton Aargau*, in: P. Knoepfel (Hrsg., im Auftrag der SAGUF): *Die Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung / La solution de conflits environnementaux par la négociation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn (Reihe Ökologie & Gesellschaft, Bd 10, 1995, S. 191-235
- Paul A. Sabatier, *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel and Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik and Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 24/1993, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1993, S. 116-148.
- Serge Terribilini, *De la distributivité des politiques régulatrices: Discriminations socio-spatiales en matière de modération du trafic. Constats et causes*, Chavannes-près-Renens, Cahier de l'IDHEAP, 1995 (en préparation)
- Helmut Weidner, *Innovative Konfliktregelung in der Umweltpolitik durch Mediation. Anregungen aus dem Ausland für die Bundesrepublik Deutschland*, in: P. Knoepfel (Hrsg., im Auftrag der SAGUF): *Die Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung / La solution de conflits environnementaux par la négociation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn (Reihe Ökologie & Gesellschaft, Bd 10, 1995, S. 105-124
- Adrienne Windhoff-Héritier, *Policy Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/New York (Campus), 1987