

La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics : **complémentarité** ou **séparation** ?

Le **constat** dans trois cantons suisses

Par **David Giaouque**, Professeur, Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales (IEPI), membre du Swiss Public Administration Network (SPAN) • david.giauque@unil.ch

Fabien Resenterra, Collaborateur scientifique, Haute École Spécialisée du Valais • fabien.resenterra@hevs.ch

et **Michaël Siggen**, Collaborateur scientifique, Haute École Spécialisée du Valais • michael.siggen@hevs.ch

Au cours des deux dernières décennies, l'efficacité de la conduite de l'action publique est devenue toujours plus sujette à la critique au sein de la population. Le secteur public est la cible d'attaques virulentes, car il est jugé inefficace, bureaucratique et coûteux. Parallèlement, la crise économique qui atteint de nombreux pays au début des années 1980 se traduit, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne, par une politique d'austérité et de rigueur. Suivant les préceptes de l'école de Chicago (Friedman, 1962), les gouvernements occidentaux prônent alors un désengagement de l'État pour faire face à la pression internationale. Afin de répondre à ces nouvelles contraintes, les administrations publiques ont dû s'adapter, innover et trouver des moyens de production plus performants. La mouvance de la nouvelle gestion publique (NGP) constitue l'un des moteurs des réformes de ces dernières années. Elle correspond à la volonté de transformer le fonctionnement des administrations et des organisations publiques, de même que des organisations parapubliques chargées de la mise en œuvre de prestations publiques, au moyen d'outils de gestion provenant principalement du monde de la gestion privée et des entreprises (Delley, 1994; Chanlat, 2003).

En Suisse, dès le début des années 1990, de nombreux cantons ont opté pour une modernisation de leurs

structures administratives, notamment par une rationalisation des modes de travail et de fonctionnement ainsi que par la simplification des procédures devant mener idéalement à une plus grande transparence, à moins de bureaucratie et à une amélioration des services fournis à la collectivité. Ces réorganisations, bien souvent justifiées par des contraintes financières et budgétaires réelles (Lienhard et autres, 2005), ont conduit les cantons à adopter de nouveaux principes et outils de gestion afin de connaître leurs dépenses, de mieux les maîtriser, voire de les diminuer, et aussi d'identifier plus précisément les prestations offertes, parfois en vue d'en redéfinir l'ampleur, mais également de clarifier les rôles et les responsabilités entre acteurs politiques et administratifs.

Les réformes administratives s'effectuent en effet sur la base d'un mouvement de contractualisation des entités administratives avec leurs autorités de tutelle. Dès lors, du moins théoriquement, les acteurs politico-administratifs sont amenés à adopter de nouvelles attitudes dans leur fonction. C'est ainsi que les contrats de prestations fixent les objectifs et les niveaux de performance assignés aux services administratifs, grâce à la formulation d'indicateurs de performance, de même que les modalités de rapport auprès des départements ministériels. En contrepartie de leurs engagements sur les résultats, les chefs de services bénéficient d'une plus grande souplesse de gestion, mais se voient imposer l'obligation de rendre compte aux ministres. En d'autres termes, les contrats de prestations sont censés permettre la fixation d'objectifs politiques clairs, mesurables et limités dans le temps, ce qui facilite l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des activités administratives.

La question est alors de savoir si cette démarche contractuelle impulse une nouvelle dynamique dans les relations qu'entretiennent les autorités politiques et les hauts fonctionnaires, par exemple en modifiant la nature et les conditions d'exercice de la tutelle par les ministres. Ainsi, théoriquement, on peut soutenir l'hypothèse générale selon laquelle le développement de la NGP entraîne des modifications dans le rôle du politique, autrement dit du ministre. Il doit notamment se retenir d'intervenir dans le fonctionnement opérationnel des services. Ce qui est attendu de lui concerne la définition des priorités stratégiques de son département ou dicastère. Les chefs de services, quant à eux, sont investis de nouveaux pouvoirs managériaux. Pour résumer, on peut dire que les cadres publics se voient attribuer principalement des responsabilités de gestion opérationnelle en contrepartie desquelles ils sont tenus pour responsables des résultats de leurs services, alors que les membres des exécutifs doivent se concentrer sur les aspects stratégiques et se départir des tâches opérationnelles.

La recherche faisant l'objet de la présente communication s'interroge sur cette nouvelle répartition des rôles telle qu'elle a été théorisée dans les écrits portant sur la NGP. Nous examinons donc la véracité de l'affirmation selon laquelle une gestion moderne, efficiente et efficace des affaires publiques implique une séparation plus stricte des sphères politique et administrative. Autrement dit, la mise en œuvre des réformes managériales au sein des administrations cantonales de Suisse romande change-t-elle effectivement la nature de la relation entre les hauts fonctionnaires et leurs ministres de tutelle?

Pour apporter un début de réponse à cette question, nous avons décidé de nous rapprocher de trois cantons romands qui se trouvent dans des dynamiques de réforme administrative d'ampleur différente. Notre choix s'est porté sur le canton du Valais, qui est l'un des plus avancés en matière de NGP, sur le canton de Neuchâtel, qui se trouve dans une dynamique hybride puisque certains services administratifs ont adopté les principes de la contractualisation sur une base volontaire et d'autres non, et sur le canton du Jura qui n'a pas, pour l'instant, opté pour les nouveaux principes et outils de la NGP. La comparaison de ces trois entités, dont les trajectoires de modernisation diffèrent, nous permettra de constater ou non des différences d'appréciation dans la nature des relations

politico-administratives. Si l'on se réfère à la description idéaltypique proposée par les tenants de la NGP, nous devrions constater d'importantes divergences. Enfin, il est à relever que cette recherche est pionnière en Suisse puisqu'aucune autre étude à ce jour ne s'est attachée à décrire ces changements relationnels, comme cela a été le cas dans la plupart des pays de l'OCDE.

■ UNE REVUE DE LA LITTÉRATURE

Notre recherche empirique s'inscrit dans un champ d'études qui a intéressé et qui intéresse encore nombre de chercheurs et d'enseignants. La relation entre le personnel politique et les gestionnaires publics, ou managers publics, est perçue sous l'angle du marchandage, sous l'angle conflictuel ou sous l'angle de la complémentarité. Hood (2001) s'interroge, par exemple, sur le type de marché bureaucratique qu'il voit apparaître dans les pays ayant entrepris des réformes. Le terme de marché bureaucratique peut être défini de la façon suivante: « [...] comme un marché réel ou imaginé conclu entre fonctionnaires et autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs, et exprimé dans une convention, dans une loi ou selon une combinaison de l'une ou de l'autre » (Hood, 2001, p. 130).

Plusieurs constats sont dressés par l'auteur. Le marché bureaucratique de type systémique (marché qui fait partie d'un accord constitutionnel fondamental) résiste assez bien aux réformes inspirées de la NGP. Le marché bureaucratique de type administratif (une certaine autonomie est accordée aux fonctionnaires en échange de leur responsabilisation devant leurs erreurs et leurs résultats) semble en progression partout. Ces différents types de marché comportent des coûts différents pour les acteurs concernés. Le marché de type systémique impose des coûts d'incertitude au ministre/politicien qui est toujours responsable des erreurs et des résultats des services dont il est le chef. Le marché de type administratif implique des coûts d'agence, c'est-à-dire des coûts liés au contrôle du fonctionnaire semi-autonome et à l'engagement que le ministre/politicien doit consentir pour encadrer et contrôler le travail de ses services. Selon Hood, il semble bien que les ministres/politiciens soient de plus en plus enclins à préférer les coûts d'agence aux coûts d'incertitude.

Pour sa part, Romzek (2000) fait une distinction en termes de rapport d'imputabilité. Elle souligne que les formes d'imputabilité en émergence s'appuient sur un haut degré d'autonomie des fonctionnaires à l'interne et sur un contrôle politique s'effectuant de l'extérieur de l'administration. « Les réformes qui visent à une discrétion accrue pour l'employé, à l'habilitation des travailleurs et à la flexibilité représentent l'imputabilité professionnelle. L'insistance sur la réceptivité des employés envers la clientèle importante et l'utilisation de mesures de satisfaction de la clientèle reflète l'imputabilité politique » (Romzek, 2000, p. 42). Sur le plan de la rhétorique, ce sont les deux formes d'imputabilité qui sont actuellement privilégiées dans les réformes.

Cette observation est confirmée par d'autres auteurs. Ainsi, de Visscher (2004a) fait remarquer l'apparition d'un nouveau paradigme relationnel correspondant à la réduction de la pyramide administrative par la diminution du nombre d'échelons hiérarchiques, par l'autonomisation des services, voire par la généralisation du modèle des agences exécutives dissociant les tâches stratégiques, confiées aux ministères, de celles d'exécution qui sont déléguées aux organisations publiques, par le fait même plus autonomes, mais aussi plus comptables de leurs résultats ou de leur performance. Il s'interroge toutefois sur la réalité d'un tel paradigme, observant, notamment, une application relative des principes de la NGP (particulièrement en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède). Dès lors, il doute que les changements managériaux intervenus aient concrètement transformé les rapports de force entre politiques et managers publics, même s'il observe néanmoins des transformations quant aux rôles et aux compétences des hauts fonctionnaires.

Pollitt et Bouckaert (2004) expriment plusieurs constats à la suite d'une comparaison internationale portant sur les relations entre politique et management. Ils soutiennent tout d'abord l'idée que les réformes administratives ont initié des transformations dans la relation entre le personnel politique et les fonctionnaires, mais à des degrés divers selon les trajectoires de modernisation des différents pays. Par ailleurs, leurs analyses comparatives soulèvent de très grands doutes quant à la volonté des politiques de se contenter d'endosser uniquement des responsabilités stratégiques

en délaissant les aspects plus opérationnels. Ils relèvent que les managers publics ont obtenu plus de marges de manœuvre dans leurs activités, mais ils constatent en même temps une augmentation importante, en parallèle, du contrôle politique s'exerçant sur leurs activités. Finalement, ils remettent en cause l'idée selon laquelle la haute fonction publique puisse être radicalement expurgée de toute influence politique, souhait qui n'est pas avéré dans les faits.

S'agissant des frontières mouvantes entre politique et administration publique, les interprétations concernant les effets des réformes divergent. Certains auteurs estiment pouvoir repérer un mouvement de « managérialisation » du politique et donc une prise de contrôle plus importante des managers publics sur le déroulement des affaires publiques (Clarke et Newman, 1997 ; Pollitt, 1993 ; Stewart, 1994). Pour d'autres, au contraire, les transformations managériales ont permis aux politiques de « reprendre la main », notamment en augmentant leur influence sur la sphère administrative (Halligan, 1997 ; Pierre, 1995). D'autres écrits suggèrent, en outre, que les politiques sont les grands gagnants des mutations administratives dans la mesure où ils se retrouvent dans une situation confortable : ils se « défaussent » sur les managers publics lorsqu'ils sont questionnés par les parlementaires sur la conduite de leur administration et ils se « cachent » derrière les prises de position des parlementaires lorsque leur responsabilité politique est mise en jeu (du Gay, 2000).

Notons enfin que d'autres enquêtes ont conclu que les relations entre les responsables politiques et les managers publics ne pouvaient se concevoir que sous l'angle de la dysharmonie (Hansen et Ejersbo, 2002), dans la mesure où les premiers se basent sur une logique inductive pour prendre leurs décisions, quand les seconds doivent mener leurs services en fonction d'une logique déductive et plus rationnelle. D'où des problèmes évidents de compréhension entre les deux corps.

Cette revue de la littérature permet de tirer plusieurs conclusions provisoires. Il n'existe manifestement pas de certitude sur les conséquences des réformes sur la relation entre les responsables politiques et les gestionnaires publics. De surcroît, l'influence des transformations sur cette relation dépend largement

des régimes et des institutions politiques des différents pays. Seule l'étude de terrain, circonscrite et contextualisée, permet de déterminer des tendances sur la nature des relations et sur leur dynamique, mais en aucun cas d'en tirer des conclusions définitives. Notre communication s'inspire donc de ces constats théoriques préalables.

LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DES CANTONS SUISSES

Sur le plan administratif, chaque canton a sa propre constitution, son gouvernement, son Parlement, ses tribunaux et ses lois. Les gouvernements cantonaux sont élus directement par le peuple dans tous les cantons et jouissent de ce fait d'une forte légitimité politique. Le gouvernement cantonal est la plus haute autorité de direction et d'exécution du canton. Il dirige l'activité gouvernementale du canton et l'administration cantonale.

Chaque gouvernement cantonal est formé de cinq ou sept membres (appelés conseillers d'État ou ministres), chacun étant chargé en règle générale de la direction d'un département de l'administration cantonale. L'activité du gouvernement cantonal est régie par le principe de collégialité et le président du gouvernement n'a pas de statut particulier. Les principaux secteurs d'activité de toutes les administrations cantonales sont : les finances, la justice, l'économie, l'éducation, la protection sociale, la police et la sécurité, le bâtiment et les travaux publics.

L'organisation en départements varie cependant d'un canton à l'autre, tant pour ce qui est du nombre et de la désignation des unités administratives que de la répartition des tâches entre elles. Les divisions principales de l'administration, le plus souvent appelées départements, sont généralement directement subordonnées au chef du département. Les différents départements se divisent eux-mêmes en services administratifs cantonaux. Dans le cadre de notre recherche, nous entendons, par hauts fonctionnaires, les chefs des services administratifs cantonaux. Les conseillers d'État ou ministres sont donc les interlocuteurs directs des hauts fonctionnaires, puisqu'ils sont responsables des divers départements.

■ LES DIFFÉRENTS CONCEPTS THÉORIQUES

Afin de mener à bien notre enquête de terrain, nous avons recherché, notamment dans la littérature, les principaux facteurs considérés comme ayant un impact sur l'évolution de la relation politico-administrative. Ces facteurs sont décrits ci-après.

Les facteurs généraux déterminant l'évolution politico-administrative

Une analyse comparée des effets de la NGP dans quatre pays européens (le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et la Belgique) nous offre un éclairage important sur les changements observés dans les rôles des hauts fonctionnaires et dans leur positionnement par rapport au pouvoir politique. Pour de Visscher (2004b), l'évolution de la relation politico-administrative est déterminée à la fois par des facteurs généraux, liés au système politique et forgés à travers l'histoire politique et administrative du pays (attitude générale du pouvoir politique envers les hauts fonctionnaires, style de gouvernement, rôle des ministères horizontaux, etc.), et des facteurs spécifiques au statut, au rôle ou à la position sociale des hauts fonctionnaires (processus de formation, durée des contrats et des engagements, intervention du pouvoir politique dans la nomination ou la promotion des hauts fonctionnaires, mobilité des hauts fonctionnaires, etc.). C'est sur la base d'une sélection de plusieurs des facteurs définis par de Visscher, par ailleurs applicables à la Suisse, et d'autres facteurs issus d'une observation des systèmes politiques cantonaux helvétiques que nous souhaitons identifier et évaluer l'évolution des rapports entre les autorités politiques et la haute administration dans les cantons romands.

Le style de gouvernement

Ce concept se réfère au « *policy style* » défini par Richardson (1982) comme l'interaction entre l'approche gouvernementale pour aborder ou résoudre un problème politique, d'une part, et la relation entre le gouvernement et les autres acteurs engagés dans le processus de décision politique, d'autre part. L'idée est que le style qu'un État adopte pour gouverner ou conduire l'action publique influence les équilibres entre politique et administration. Si l'on adopte un style de gouvernement où l'autonomie des ministres est étendue et le mode de décision au sein du Conseil d'État est collégial, on se rend compte que l'influence de la haute administration dans l'élaboration des politiques et dans toute une série de décisions se voit réduite au profit des ministres. En effet, dans un tel cas de figure, un plus grand nombre de dossiers doit passer par la voie des mécanismes de délibération collective au niveau politique.

À l'inverse, un style dirigiste, par exemple, semble conforter la position des hauts fonctionnaires, en ce sens que le ministre s'appuie sur eux pour coordonner l'action de son gouvernement. Dans ce cas de figure, le haut fonctionnaire exécute les politiques publiques décidées par le conseiller d'État.

L'attitude générale du pouvoir politique envers les hauts fonctionnaires

Ce qui est visé par ce deuxième facteur, c'est la considération portée par le pouvoir politique (conseiller d'État) à l'égard de la fonction publique en général et des hauts fonctionnaires en particulier, car elle est constitutive des rapports qu'entretiennent les deux partenaires de la relation. Ces rapports entre le pouvoir politique et les hauts fonctionnaires peuvent être de proximité, lorsque par exemple les hauts fonctionnaires « courtisent » les hommes politiques afin d'obtenir quelques avantages pour leur carrière, et que les politiques recherchent, eux, la compagnie des hauts fonctionnaires qui peuvent leur apporter des ressources en termes de réseaux constitués à partir des grands corps de la fonction publique.

La collaboration entre les deux partenaires peut aussi reposer sur une certaine méfiance de la part des ministres à l'égard des hauts fonctionnaires. De ces derniers, on critique par exemple l'inadéquation de leur savoir-faire en matière d'élaboration des politiques publiques face aux nouveaux défis posés aux gouvernants (rapidité de réaction, gestion de l'image, service au citoyen, etc.). Alors qu'ils ont traditionnellement été les plus proches conseillers politiques des ministres, ils sont remplacés, dans ce cas, par des collaborateurs personnels.

À mi-chemin entre ces deux situations, on peut également trouver une collaboration entre les ministres et les hauts fonctionnaires qui repose sur une séparation assez nette des rôles et sur une neutralité relative de la fonction publique dirigeante, ce qui pourrait être *a priori* favorable à la relation politico-administrative. Le conseiller d'État posséderait alors une plus grande latitude dans l'élaboration stratégique des politiques publiques.

La pression sur les résultats financiers

Dans plusieurs pays, l'étendue des pouvoirs d'intervention attribués à des ministères aux compétences

horizontales est en évolution à la suite de l'introduction de méthodes modernes de management budgétaire et financier. Les réformes de la NGP ont dessiné les traits d'un nouveau système de gestion axée sur la performance et, désormais, les gestionnaires des départements dépensiers sont appelés à être davantage comptables des crédits qui leur sont alloués. En Suisse aussi, des enveloppes globales sont déterminées par départements cantonaux, puis éventuellement déclinées de manière descendante entre des services ou des programmes.

Le rôle d'un département comme celui des Finances peut ainsi évoluer progressivement vers le pilotage stratégique ou le cadrage global des dépenses des autres départements. Le département des Finances jouirait alors d'un contrôle grandissant sur les autres entités administratives, ce qui impliquerait une certaine pression sur leurs résultats. Ce nouveau système de gestion axée sur la performance devrait alors permettre aux cadres dirigeants des administrations de disposer d'une certaine autonomie de gestion et contribuerait à ce que les hauts fonctionnaires soient plus « libres » dans leurs actions. La relation politico-administrative évoluerait ainsi dans le sens d'un renforcement managérial des hauts fonctionnaires.

Le degré de politisation des acteurs du système

Cette variable vise dans le cas présent la marge d'appréciation laissée au politique lors de la sélection ou de la promotion aux emplois supérieurs de la fonction publique. Avec l'apparition des concepts de la NGP, la gestion des ressources humaines dans le secteur public s'inspire désormais de ce qui se fait dans le secteur privé, où les capacités du candidat priment sur d'autres critères plus « politiques ». Il semblerait ainsi que plus l'intervention du pouvoir politique est faible dans la nomination ou la promotion du haut fonctionnaire, plus elle renforce la position du haut fonctionnaire dans sa relation avec le conseiller d'État, en ce sens qu'il dispose ainsi d'une plus grande autonomie.

Il est donc important d'opérer la présélection des candidats par une commission indépendante du pouvoir politique, de manière à ne retenir qu'une poignée de candidats jugés aptes à occuper le poste vacant. Le choix du ministre est ainsi assez limité, puisqu'il ne peut exercer son choix que parmi les candidats ayant réussi les épreuves de sélection.

■ LES HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Dans le cadre de notre recherche, nous sommes en mesure de proposer deux hypothèses majeures qui découlent de l'introduction et du développement des réformes managériales au sein des services étatiques cantonaux. Ces hypothèses générales et idéaltypiques visent à tester l'idée propre à la NGP selon laquelle les réformes mènent à une séparation plus stricte entre les activités stratégiques et opérationnelles :

- Depuis l'introduction de la NGP au sein des administrations cantonales, l'orientation et l'élaboration stratégique des politiques publiques sont l'apanage des conseillers d'État.
- Depuis l'introduction de la NGP au sein des administrations cantonales, l'exécution et la mise en œuvre concrète des politiques publiques sont l'affaire exclusive du chef de service et de l'administration qui lui est subordonnée.

Afin de vérifier ces deux hypothèses majeures, nous utilisons les facteurs développés dans le chapitre précédent pour caractériser, dans les trois cantons à l'étude, la dynamique en cours dans les relations politico-administratives. Dès lors, quatre nouvelles hypothèses tendent à tester nos deux hypothèses générales :

- H1** Un style de gouvernement dirigiste est de nature à conforter la position managériale du haut fonctionnaire, en ce sens que l'on attend de ce dernier qu'il se concentre avant tout sur l'exécution des politiques publiques.
- H2** Les rapports de proximité entre les responsables politiques et les managers publics favorisent le « brouillage des frontières » entre les deux champs. Par conséquent, une attitude distante de la part du corps politique permet une plus stricte séparation des tâches stratégiques et opérationnelles.
- H3** La pression sur les résultats financiers, par un contrôle accru du département des Finances notamment, renforce l'autonomie et la position managériale du haut fonctionnaire.
- H4** Plus l'intervention du pouvoir politique dans la nomination ou l'engagement du haut fonctionnaire est faible, plus elle renforce la position managériale de ce dernier en lui garantissant une plus grande autonomie.

■ LA MÉTHODOLOGIE

Le terrain de notre enquête est constitué de trois entités cantonales. Celles-ci ont été choisies pour leurs spécificités en matière de réformes administratives. Ainsi, le canton du Valais est un excellent cas puisqu'il peut être considéré comme très « en avance » dans l'utilisation des principes et des outils de la NGP. Il s'est en effet engagé depuis le milieu des années 1990 dans de vastes chantiers visant à identifier les prestations administratives, à en évaluer les coûts, à définir des indicateurs de gestion et à créer des contrats de prestations qui permettent une séparation plus importante des responsabilités politiques et administratives. Cas rare en Suisse, le canton du Valais a généralisé la gestion par contrat de prestations à l'ensemble des services administratifs.

Le deuxième canton sélectionné est Neuchâtel. Ce dernier, fortement mis sous pression par une situation financière et budgétaire délicate, a opté pour des réformes à la fois plus fondamentales et moins administratives. Des coupes budgétaires ont ainsi été opérées, depuis trois ans environ, dans les différents départements afin de redresser les finances cantonales. Les employés cantonaux ont été sollicités dans la mesure où leurs avantages salariaux ont été temporairement neutralisés (ils ont notamment accepté des blocages salariaux et n'ont pas obtenu des compensations liées au renchérissement par « solidarité » avec les finances cantonales). Certaines prestations publiques ont fait l'objet de discussions dans les conclaves politiques et de nombreuses concentrations d'activités sont prévues afin de réaliser des économies d'échelle (notamment dans les secteurs de la santé, des services sociaux, des écoles et des hautes écoles, etc.). À l'inverse, le canton de Neuchâtel ne s'est lancé que marginalement dans des transformations internes de son appareil politico-administratif. Certains services administratifs neuchâtelais ont accepté de devenir pilotes dans des expériences de contractualisation, mais uniquement sur la base du volontariat. Le canton de Neuchâtel correspond donc à une situation d'« entre-deux », dans laquelle de nombreuses activités ont été déployées pour faire face aux défis financiers et budgétaires, mais dont peu d'entre elles ont porté spécifiquement sur la refonte de l'administration et de son fonctionnement.

Notre troisième cas est la République et canton du Jura. Celui-ci se distingue par une relative stabilité de son administration. Non que l'administration jurassienne n'ait pas vécu de mouvements de modernisation ces dernières années, mais seulement parce que les idées développées dans le cadre de la NGP y ont rencontré beaucoup moins d'échos. Dès lors, ce dernier canton peut être classé parmi ceux qui ont bénéficié de la plus grande stabilité administrative de ces dix dernières années, encore qu'il faille relativiser ce dernier propos dans la mesure où le canton du Jura, avec son administration, est le dernier né de la Confédération helvétique (sa création date de 1978). Pour cette raison, l'administration jurassienne a dû subir de nombreuses transformations durant ces trente dernières années, tout simplement pour se construire.

Pour notre étude, ces trois dynamiques cantonales, sous l'angle des réformes notamment, sont particulièrement adaptées au test de nos deux hypothèses. Si, effectivement, la NGP a des incidences sur les relations politico-administratives, nous devrions alors avoir des résultats fort différents d'un canton à l'autre, avec une plus grande séparation entre les personnels politiques et les managers publics dans le Valais et une clarification des rôles moins importante du côté du Jura.

Pour le vérifier, nous avons opté pour deux techniques d'enquête complémentaires: l'une de type quantitatif et l'autre de type qualitatif. Dans un premier temps, nous avons fait passer un questionnaire auto-administré auprès des chefs de services des cantons du Valais, de Neuchâtel et du Jura. Nous avons ainsi recueilli un nombre de données suffisant pour conduire une analyse rigoureuse et mettre en lumière la perception qu'ont les différents acteurs de la relation politico-administrative et de l'évolution des rôles respectifs dans le contexte des réformes de la NGP. Ce volet quantitatif constitue donc la partie centrale de notre enquête de terrain.

Afin de mesurer l'effet de la NGP sur la modification de la relation politico-administrative, nous avons décomposé notre questionnaire en quatre parties distinctes: la séparation des deux sphères (7 items), la redéfinition des rôles (2 items), les problèmes d'imputabilité (3 items) et la perception des acteurs (5 items). Chacun des items a été rédigé sous la forme de phrase affirmative. Pour chaque item, notre population de recherche était amenée à se prononcer en fonction d'une échelle de Likert (de «pas du tout d'accord» à «tout à fait d'accord»).

En ce qui concerne les questions liées à l'échantillonnage, notre enquête présente un avantage certain: notre population mère est entièrement connue. Elle se compose de 151 chefs de services (43 dans le Valais, 67 à Neuchâtel et 41 dans le Jura). Par conséquent, nous n'avons pas eu à sélectionner un échantillon représentatif puisque nous avons été en mesure de tester l'ensemble de notre population mère. À noter que nous avons décidé d'exclure de notre sondage par questionnaire les ministres des trois cantons. En effet, leur petit nombre ne nous permettait pas d'utiliser statistiquement les données les concernant. Sur les 151 questionnaires transmis, 59 nous ont été transmis dûment remplis donc utilisables, ce qui signifie un taux de retour de 39%. Les répondants sont à 91,4% des hommes et à 8,6% des femmes. La fourchette d'âge majoritaire des chefs de services ayant répondu à notre questionnaire se situe entre 40 et 59 ans. Ils sont 82,7% à posséder une formation supérieure (EPF¹, Université et HES²), 62% à officier dans leur fonction depuis moins de 10 ans et 24,1% d'entre eux exercent en tant que chef de service depuis 10 à 20 ans. Enfin, la répartition géographique des chefs de services selon les cantons de Suisse romande est: Valais, 27,1%; Neuchâtel, 37,3%; Jura, 35,6%.

Dans un deuxième temps, nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès de onze chefs de services valaisans, neuchâtelois et jurassiens, en y incluant également neuf conseillers d'État des trois

¹ EPF: École polytechnique fédérale. On trouve deux EPF en Suisse: l'école polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL, francophone) et l'école polytechnique fédérale de Zürich (EPFZ, germanophone).

² HES: Haute École Spécialisée. Il existe sept HES régionales en Suisse. Ces écoles sont intégrées dans le système éducatif suisse et proposent des formations proches de la pratique.

cantons. Il faut souligner que les entretiens avec les chefs de services, ont été très difficiles à organiser, difficulté attribuable à un calendrier surchargé. Par conséquent, nous avons renoncé à constituer un échantillon représentatif, notre échantillon peut donc être considéré comme « de convenance ». Les résultats obtenus par l'intermédiaire de nos entretiens ont avant tout été utilisés de façon complémentaire aux résultats issus du questionnaire. Le but de ce volet qualitatif de notre recherche a été de dégager les visions que nourrissent nos acteurs de la relation politico-administrative à la suite de réformes managériales. Ces données ont enrichi les résultats précédemment obtenus par notre démarche quantitative et nous ont permis également d'affiner nos analyses.

Notre guide d'entretien comprenait trois grands thèmes : le premier avait trait aux qualités et aux compétences des conseillers d'État, le deuxième aux qualités et aux compétences des chefs de services tandis que le troisième thème s'attachait à des questions relatives à la relation politico-administrative. Chacun de ces thèmes a été décliné en une série de questions subséquentes, ce qui nous a permis de colliger des données originales sur les relations politico-administratives de nos jours.

À la suite de ce travail de terrain, les données quantitatives récoltées grâce aux questionnaires ont été analysées au moyen du logiciel statistique Sphinx. Nous avons ainsi réalisé des calculs de fréquences, de corrélations, des analyses factorielles et des régressions, afin de mieux comprendre les relations entre les variables de notre cadre théorique. En complétant cette analyse quantitative par les données qualitatives nous sommes en mesure de mettre en lumière des résultats intéressants.

■ LES RÉSULTATS

L'analyse des fréquences

Les résultats de notre enquête par questionnaire auprès des hauts fonctionnaires du canton du Valais attestent qu'à la suite des réformes entreprises au sein de l'administration, les conseillers d'État (ministres) ne doivent plus intervenir dans le fonctionnement

opérationnel des services. En effet, 75 % des répondants pensent que le rôle du ministre est dorénavant celui d'un stratège, qui doit s'appliquer à fixer les objectifs. Au demeurant, 75 % des hauts fonctionnaires valaisans trouvent que, dans les faits, l'élaboration et le pilotage stratégique des politiques publiques sont l'apanage des acteurs politiques.

Ces résultats sont corroborés par les réponses des hauts fonctionnaires sondés dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, où ils sont respectivement 81 % et 73 % à estimer que le rôle du ministre est de fixer les objectifs, et 90 % et 64 % à considérer que l'élaboration et le pilotage stratégique des politiques publiques sont aujourd'hui la prérogative des acteurs politiques.

A contrario, la mise en œuvre des politiques publiques semble être du ressort des chefs de services : 63 % des hauts fonctionnaires valaisans, 76 % des jurassiens et 81 % des neuchâtelois pensent que c'est aux chefs de services d'exécuter concrètement les décisions prises par les acteurs gouvernementaux. D'ailleurs, pour 75 % des sondés valaisans, « le gouvernement transmet les ordres à l'administration qui les exécute ».

Avec la mise en œuvre des réformes de type managérial, il semblerait donc – en théorie – qu'une certaine clarification des rôles respectifs soit perceptible chez les hauts fonctionnaires interrogés, avec un acteur politique qui fixe les objectifs et transmet les choix stratégiques à ses chefs de services, qui, eux, les exécutent. Mais dans les faits, la relation est plus complexe. Par exemple, 69 % des hauts fonctionnaires valaisans et même 100 % de leurs homologues neuchâtelois sont d'avis que le ministre a toujours besoin de l'expertise de ses chefs de services.

Par ailleurs, les résultats des enquêtes qualitatives auprès des hauts fonctionnaires nous apprennent que bien que la clarification des tâches se soit améliorée ces dernières années, les préceptes de la NGP sont difficilement applicables en pratique. Pour les chefs de services valaisans, les tâches stratégiques et opérationnelles ne peuvent pas toujours être séparées. Selon eux, l'idée que seuls les conseillers d'État définissent la stratégie et que les chefs de services l'exécutent est fautive. Même s'ils n'ont pas

expérimenté les réformes de type managérial, les hauts fonctionnaires jurassiens interrogés font part de la même vision, à savoir que les deux types d'acteurs se retrouvent à la fois dans le stratégique et dans l'opérationnel. Pour eux, tout est imbriqué, et la séparation politico-administrative n'a pas lieu d'être. Les objectifs se déterminent en commun. Ainsi, 38 % seulement des hauts fonctionnaires valaisans interrogés par questionnaire et 18 % des hauts fonctionnaires neuchâtelois croient que, grâce aux réformes, les tâches dévolues aux uns et aux autres sont clairement définies. Ces faibles résultats appuient nettement l'analyse ci-dessus.

De leur côté, les ministres interrogés dans les différents cantons vont dans le même sens que leurs chefs de services. Selon les politiciens valaisans, la NGP n'a pas clairement défini les responsabilités de chacun. Ils pensent d'ailleurs que le système n'a pas pour objectif de changer les relations. Dans le Jura, les acteurs politiques soutiennent également que la séparation politico-administrative n'est pas justifiable. Il y a une participation active des chefs de services à la réflexion stratégique, ce qui implique une dépendance des ministres vis-à-vis de leurs chefs de services (expertise).

Autre preuve de cette imbrication, les hauts fonctionnaires valaisans sont 75 % à penser qu'ils doivent accepter d'assumer une partie du blâme public en partageant avec le pouvoir politique la responsabilité des erreurs commises.

Pour appuyer cette analyse, on peut encore prendre en compte les résultats de l'enquête quantitative concernant la perception qu'ont les hauts fonctionnaires de la relation politico-administrative. En fait, 63 % des chefs de services valaisans et 71 % de leurs homologues jurassiens ont le sentiment d'être désormais plus autonomes. D'autre part, la relation est perçue comme plus saine et constructive par 69 % des agents publics valaisans interrogés, ainsi que, respectivement, par 76 % et 64 % de leurs confrères jurassiens et neuchâtelois. De même, 63 % des valaisans et 67 % des jurassiens ont le sentiment que la relation

politico-administrative est plus transparente, claire et objective. Sans une forte imbrication entre les acteurs politiques et les hauts commis de l'administration, ces chiffres n'auraient aucun sens.

En définitive, on peut dire que la reconfiguration du modèle politico-administratif tend bel et bien vers une complémentarité des rôles respectifs des deux types d'acteurs plutôt que vers une claire séparation des rôles. D'après notre recherche, le retour au modèle dichotomique théorisé par Weber n'a pas de sens dans les cantons romands, en dépit du fait qu'une certaine clarification des missions de chacun est perceptible.

Ces chiffres ne nous autorisent cependant pas à affirmer que c'est le développement de la NGP qui a produit cette évolution dans les rôles des deux types d'acteurs, puisque les pourcentages de réponses sont très similaires dans le canton du Valais, où les réformes managériales sont bien implantées, et dans le canton du Jura, qui a évolué à l'écart de la NGP.

L'analyse de régression multiple

Pour étayer notre analyse des fréquences et affiner nos résultats, nous avons réalisé une analyse détaillée de régression multiple de nos deux variables à expliquer (élaboration stratégique des politiques publiques et mise en œuvre des politiques publiques) pour nos quatre variables explicatives (style de gouvernement, attitude du ministre, pression sur les résultats et interventionnisme du ministre).

Les corrélations entre les différentes variables sont extrêmement basses, comme le montrent les tableaux 1 et 2 ($-0,23 < r < 0,28$). D'ailleurs, le degré d'homogénéité de notre modèle est très largement insatisfaisant (Alpha de Cronbach³ des critères explicatifs = $-0,08$). Nos deux variables à expliquer, l'élaboration stratégique des politiques publiques et la mise en œuvre des politiques publiques, sont très faiblement corrélées (de manière positive ou négative) avec toutes nos variables explicatives ($-0,22 < r < 0,20$).

³ Alpha de Cronbach : indice de corrélation interne. Il s'échelonne de 0 (aucune cohérence) à 1 (cohérence parfaite) [NDLR].

**TABLEAU 1 : LES CORRÉLATIONS ENTRE LES VARIABLES
(ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES)**

	ÉLABORATION STRATÉGIQUE	ATTITUDE DU MINISTRE	STYLE DE GOUVERNEMENT	PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	INTERVENTIONNISME DU MINISTRE
ÉLABORATION STRATÉGIQUE	1,00				
ATTITUDE DU MINISTRE	-0,05	1,00			
STYLE DE GOUVERNEMENT	0,06	-0,02	1,00		
PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,21	0,28	0,10	1,00	
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,07	-0,17	-0,00	-0,23	1,00
Alpha de Cronbach des critères explicatifs : -0,08					

**TABLEAU 2 : LES CORRÉLATIONS ENTRE LES VARIABLES
(MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES)**

	MISE EN ŒUVRE	ATTITUDE DU MINISTRE	STYLE DE GOUVERNEMENT	PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	INTERVENTIONNISME DU MINISTRE
MISE EN ŒUVRE	1,00				
ATTITUDE DU MINISTRE	-0,09	1,00			
STYLE DE GOUVERNEMENT	-0,14	-0,02	1,00		
PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,22	0,28	0,10	1,00	
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,20	-0,17	-0,00	-0,23	1,00
Alpha de Cronbach des critères explicatifs : -0,08					

L'analyse de régression nous permettra d'approfondir notre analyse et de mettre en évidence les liens éventuels entre nos variables explicatives et nos

variables à expliquer. Les tableaux 3 et 4 illustrent les résultats des analyses de régression.

TABLEAU 3: L'ANALYSE DE RÉGRESSION MULTIPLE
(ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES)

	ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES		
	COEFFICIENT DE RÉGRESSION	ÉCART-TYPE	T DE STUDENT
ATTITUDE DU MINISTRE	0,03	0,21 (peu influent)	0,14
STYLE DE GOUVERNEMENT	0,07	0,11 (peu influent)	0,63
PRESSIONS SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,18	0,12 (peu influent)	-1,50
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,02	0,10 (peu influent)	0,20
			R = 0,23 (R ² = 0,052)

TABLEAU 4: L'ANALYSE DE RÉGRESSION MULTIPLE
(MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES)

	ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES		
	COEFFICIENT DE RÉGRESSION	ÉCART-TYPE	T DE STUDENT
ATTITUDE DU MINISTRE	-0,03	0,27 (peu influent)	-0,11
STYLE DE GOUVERNEMENT	-0,14	0,14 (peu influent)	-1,00
PRESSIONS SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,19	0,15 (peu influent)	-1,26
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,15	0,13 (peu influent)	1,15
			R = 0,30 (R ² = 0,089)

Le groupe des quatre facteurs généraux déterminant l'évolution politico-administrative explique 5,2% de la variance de l'élaboration stratégique des politiques publiques et 8,9% de la variance de la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui en fait des modèles très insatisfaisants ($R^2 < 0,5$).

Nos quatre facteurs semblent avoir un poids insignifiant dans l'explication de l'élaboration stratégique des politiques publiques (les coefficients de régression

sont de l'ordre de 0,03 pour l'attitude du ministre, de 0,07 pour le style de gouvernement, de -0,18 pour la pression sur les résultats financiers et de 0,02 pour l'interventionnisme du ministre). De même, nos quatre facteurs s'avèrent sans effet pour l'explication de la mise en œuvre des politiques publiques (les coefficients de régression sont de l'ordre de -0,03 pour l'attitude du ministre, de -0,14 pour le style de gouvernement, de -0,19 pour la

pression sur les résultats financiers et de 0,15 pour l'interventionnisme du ministre).

De manière plus fine, les tests de significativité des quatre variables retenues nous donnent des T de Student⁴ tous largement inférieurs à la norme de 1,96. Ils varient de -1,50 (pression sur les résultats financiers) à 0,63 (style de gouvernement) en ce qui concerne l'élaboration stratégique des politiques publiques et de -1,26 (pression sur les résultats financiers) à 1,15 (interventionnisme du ministre) en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques. Ce résultat montre que les quatre facteurs généraux devant déterminer l'évolution politico-administrative sont en fait des éléments qui n'ont aucune influence sur l'évolution de la relation entre les ministres et les hauts fonctionnaires pour notre terrain de recherche.

Cela vient corroborer notre analyse des fréquences, puisque nos hypothèses de recherche, qui postulaient que les quatre facteurs généraux ciblés avaient un effet positif sur la séparation des rôles (le ministre décide, l'administratif exécute), ne sont pas vérifiées par notre analyse de régression. Il y a ainsi bel et bien une sorte de complémentarité entre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires qui leur sont subordonnés, plutôt qu'une nette séparation des tâches.

■ DISCUSSION ET LIMITE DE L'ÉTUDE

Les résultats de notre enquête de terrain sont sans équivoque. La dynamique des relations politico-administratives ne semble guère diverger d'un canton à un autre. Aucune des variables relevées n'a d'incidence sur l'élaboration stratégique des politiques publiques et sur leur mise en œuvre. Dès lors, les dynamiques relationnelles entre sphères politique et administrative de nos trois cantons ne peuvent être appréhendées sous l'angle de l'idéal type proposé par la mouvance de la NGP. Par conséquent, ni les différences en matière de stratégies de réformes empruntées par nos trois cantons, ni les attitudes du ministre à l'égard de son administration, ni le style de gouvernement, ni les pressions sur les résultats financiers, ni même le degré d'interventionnisme

du politique dans l'administration ne peuvent valablement expliquer la nature des relations politico-administratives. Ce résultat principal, bien entendu dans le contexte des cantons étudiés dans notre recherche, contredit l'idée selon laquelle les réformes de type NGP sont susceptibles de produire une séparation plus stricte entre activités stratégiques et opérationnelles.

Une autre explication doit donc être avancée pour expliquer cette absence de différences constatée dans les relations politico-administratives. Celle-ci, de notre point de vue, nous est suggérée par une interprétation institutionnaliste du fonctionnement politico-administratif. Ainsi, si l'on en croit certains auteurs (Pollitt et Bouckaert, 2004), les systèmes politiques dits « consensuels » se prêteraient beaucoup moins bien à une claire distinction entre sphère politique et stratégique et sphère administrative et opérationnelle, parce que le succès politique d'un ministre exerçant dans un gouvernement non majoritaire (formé par une coalition de plusieurs partis) dépend avant tout de sa capacité à créer des alliances et des réseaux d'influence. Ceux-ci lui permettront, plus aisément que s'il agit individuellement, de faire passer des projets de loi ou de développer des politiques publiques. Le politicien n'est pas enclin à enfiler des habits uniformes de « créateur de stratégies », car il sait, par ailleurs, qu'il est obligé d'élargir son réseau d'influence, notamment en retenant les conseils des managers publics en espérant, au final, bénéficier également de leur soutien.

Autrement dit, dans les systèmes politiques consensuels, tels que ceux que l'on trouve dans les cantons du Valais, de Neuchâtel et du Jura, le succès politique des ministres, de même que leur survie et leur réélection, dépend largement de leur capacité et de leur créativité dans la constitution de réseaux larges et influents présentant un poids important dans les prises de décision. Pollitt et Bouckaert notent que dans ce genre d'environnement consensuel « [...] *clear statements of strategies and priorities may actually prove counterproductive: the ability to be all things to all (wo)men is much more useful. Nothing in the NPM can change this political dynamic*⁵ » (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 151).

⁴ Méthode statistique de comparaison de deux moyennes observées sur deux échantillons, dont l'un au moins est petit (< 30 et > 5) [NDLR].

⁵ « [...] afficher clairement des stratégies et des priorités peut actuellement se révéler contre-productif: l'habileté d'être présent partout avec tous est nettement plus utile. Rien dans la NGP ne peut modifier cette dynamique politique. »

Il est par ailleurs important de souligner que les cantons étudiés sont petits, à la fois par la taille et par le nombre d'habitants (comparativement aux pays limitrophes ou voisins de la Suisse). Ainsi, le canton du Valais compte environ 270 000 habitants, le canton de Neuchâtel environ 170 000 et le canton du Jura, le moins peuplé, environ 70 000. Il faut être conscient que l'échelle de grandeur peut influencer sur les résultats obtenus. Être politicien dans une entité territoriale de cette importance est un exercice quelque peu différent que d'être responsable d'une fonction politique dans un territoire comptant des millions d'habitants. Dans nos trois cantons, les acteurs politiques sont connus de presque tous les citoyens et ils ont des contacts avec la majorité des associations, des clubs sportifs et des autres institutions locales. L'étroitesse des cantons suisses favorise l'esprit de famille, la formation de clans (politiques ou familiaux) et la proximité citoyenne. Ainsi les ministres sont-ils bien souvent appelés à trancher des questions locales « très opérationnelles » parce qu'ils se doivent naturellement d'accomplir ces actions par fidélité à leur mandat régional, mais également par intérêt électoraliste. On peut donc se demander si une séparation stricte entre politique et administration est tout simplement envisageable dans de tels contextes. En tout état de cause, les effets « de taille » des entités politiques mériteraient une analyse plus approfondie, singulièrement sur cette question des relations entre politique et administration.

Nonobstant ces possibles causalités, le fait que nos hypothèses de travail n'aient pas pu être vérifiées nous indique également que de nombreux auteurs ont parfois surestimé l'importance de l'impact des réformes managériales sur le fonctionnement de l'appareil politico-administratif. Considérer les réformes comme étant la variable explicative des dynamiques actuelles des institutions politico-administratives semble une inclination intellectuelle un tant soit peu exagérée. Notre étude nous indique, au contraire, que les institutions sont bien plus résistantes qu'il n'y paraît

face aux assauts répétés des modes managériaux, cette résistance s'exprimant du reste dans la diversité des réponses apportées par les différents cantons dans le cadre de leurs efforts de modernisation.

Enfin, notre étude ne nous permet pas non plus de constater l'arrivée d'un nouveau marché bureaucratique de type administratif. La dynamique des relations entre politique et administration dans nos trois cantons s'inscrit toujours dans le cadre d'un marché bureaucratique systémique, dans lequel les ministres se trouvent constamment aux prises avec des coûts d'incertitude, dans la mesure où ils sont toujours considérés comme comptables des échecs et des erreurs des services de leur département.

Cette étude connaît évidemment des limites et les interprétations et les constats livrés dans cette communication doivent être appréhendés avec prudence. Tout d'abord parce que les résultats de notre enquête se fondent sur un nombre de cas limités et probablement insuffisamment représentatifs de l'ensemble des dynamiques à l'œuvre dans les cantons suisses, d'autant que ces cas proviennent de Suisse occidentale, c'est-à-dire de la partie francophone du pays qui fait montre de particularités culturelles dont un attachement, lui aussi particulier, à l'État. Ensuite, parce qu'une partie de nos résultats se fondent sur du « déclaratif », c'est-à-dire sur des réponses à des items contenus dans un questionnaire. Il est toujours malaisé de donner du sens à ce genre de réponses et il s'agit là de limites méthodologiques bien connues. En revanche, nous pouvons nous montrer satisfaits par la proximité des réponses obtenues par nos deux techniques de collecte de données, les entretiens de groupe et individuels recoupant fortement les données quantitatives, ce qui nous autorise à être confiants sur la validité de nos résultats. En tout état de cause, notre recherche ouvre d'intéressantes perspectives de recherches ultérieures visant à s'interroger sur la nature des relations politico-administratives en période de réformes.

BIBLIOGRAPHIE

- Chanlat, J.-F. (2003). «Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics», dans T. Duveillier, J.-L. Genard et A. Piroux (dir.), *La motivation au travail dans les services publics*, Paris, L'Harmattan, p. 51-64.
- Clarke, J. et J. Newman (1997). *The Managerial State*, London, Sage.
- Delley, J.-D. (dir.) (1994). *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'État: pour une réforme du service public*, Lausanne, Domaine public.
- De Visscher, C. (2004a). «Les relations entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires», *Les politiques sociales*, vol. 64, n° 1-2, p. 33-46.
- De Visscher, C. (2004b). «Autorité politique et haute administration: une dichotomie repensée par la NGP?», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, p. 205-224.
- Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*, London, Sage Publications.
- Emery, Y. (2002). «Nouvelle gestion publique», dans J.-P. Fragniere et R. Girod (dir.), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, Éditions Réalités sociales.
- Eymeri, J.-M. (2001). *Pouvoir politique et haute administration: une comparaison européenne*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.
- Fortin, Y. et H. Van Hassel (2000). *Contracting in the New Public Management*, Amsterdam, IOS Press.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat: l'action publique en question*, Paris, Presse de Sciences Po.
- Germann, R. E. et K. Weis (1995). *Les administrations cantonales: une vue comparative*, Berne, Paul Haupt.
- Giaque, D. (2005). «Un retour sur les expériences de nouvelle gestion publique au sein de l'OCDE: l'émergence de paradoxes», *Humanisme et entreprise*, n° 273, p. 29-51.
- Halligan, J. (1997). «New Public Sector Models: Reforms in Australia and New Zealand», dans J.-E. Lane (dir.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London, Sage, p. 17-46.
- Hansen, K. M. et N. Ejersbo (2002). «The Relationship between Politicians and Administrators: A Logic of Disharmony», *Public Administration*, vol. 80, n° 4, p. 733-750.
- Hood, C. (2001). «Relations entre ministres / politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage», dans B. G. Peters et D. J. Savoie, *La gouvernance au XXI^e siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 129-150.
- Hood, C. et M. Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford, Oxford University Press.
- Koller, C. (2007). *Administrations publiques et autorités cantonales: analyses sur la base des résultats de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004*, Lausanne, Institut de hautes études en administration publique.
- Lienhard, A. et autres (dir.) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Berne, Paul Haupt.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin Group.
- Page, E. C. et V. Wright (dir.) (2007). *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, London, Palgrave.
- Peters, B. G. (1987). «Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making», dans J. E. Lane (dir.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, p. 256-282.
- Peters, B. G. et J. Pierre (2001). «Civil Servants and Politicians: The Changing Balance», dans B. G. Peters et J. Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge, p. 1-10.
- Pierre, J. (dir.) (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar.

- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2^e édition, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.
- Richardson, J. (1982). «The Concept of Policy Style», dans J. Richardson (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, London, George Allen and Unwin.
- Romsek, B. (2000). «Les dynamiques de l'imputabilité du secteur public en temps de réforme», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 1, p. 23-50.
- Stewart, J. (1994). «The Rebuilding of Public Accountability», dans N. Flynn (dir.), *Reader: Change in the Civil Service*, London, Public Finance Foundations, p. 75-79.
- Varone, F. et J.-M. Bonvin (2004). «Regards croisés sur la nouvelle gestion publique», *Les politiques sociales*, vol. 64, n° 1-2, p. 4-17.
- Weber, M. (1963). *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, [réédition de 1919].