

TELEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Vol. 14 n° 1 hiver 2007-2008

LE SERVICE PUBLIC ET LA MONDIALISATION

- **Pierre Bernier**
Rappel utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause
- **Pierre Bauby**
L'europanisation des services publics
- **Christophe Nosbonne**
Les évolutions du service public : une mise en perspective des situations allemande, britannique, française et italienne
- **James Iain Gow**
La notion de service public au Québec à l'ère de la gouvernance
- **Chris Painter**
La réforme du service public au Royaume-Uni : le projet Blair de modernisation
- **Carsten Greve, Elisabeth Hvas, Solvejg Schultz Jakobsen, Jens Qvesel**
Un code pour la gouvernance publique : le modèle danois
- **John Kincaid**
Aspects de la coopération et de la concurrence dans les relations intergouvernementales aux États-Unis
- **Dominique Darbon**
Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ?
Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique
- **Claudia Costin**
Le service public et la réforme de l'État au Brésil (1995-2007)

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces trois dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (Université de Winchester UK); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jeanne Shaheen (John F. Kennedy School of Government, Harvard University); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique et coordination **Patricia Caron**; Pages *Repères et références* **Marie-Hélène Brisebois, Nicolas Charest, Estelle Mongbé**; Traduction **Michèle Béliveau, Vincent Laborderie**; Graphisme **Anise Lamontagne**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, 418 641-3000 poste 6574, courriel : danyelle.landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.observatoire.enap.ca>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

Sommaire

TÉLESCOPE • Vol. 14 n° 1 hiver 2007-2008

- III Éditorial
Louis Côté
- 1 Rappel utile de quelques fondamentaux sur
les services publics à l'heure de la remise en cause
Pierre Bernier
- 11 L'eupéanisation des services publics
Pierre Bauby
- 23 Les évolutions du service public : une mise en perspective des situations allemande,
britannique, française et italienne
Christophe Nosbonne
- 39 La notion de service public au Québec à l'ère de la gouvernance
James Iain Gow
- 54 La réforme du service public au Royaume-Uni : le projet Blair de modernisation
Chris Painter
- 71 Un code pour la gouvernance publique : le modèle danois
Carsten Greve, Elisabeth Hvas, Solvejg Schultz Jakobsen, Jens Qvesel
- 81 Aspects de la coopération et de la concurrence dans les relations intergouvernementales
aux États-Unis
John Kincaid
- 98 Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ?
Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique
Dominique Darbon
- 113 Le service public et la réforme de l'État au Brésil (1995-2007)
Claudia Costin

Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

louis.cote@enap.ca

Chers Lecteurs,

À travers les thèmes que nous choisissons de traiter dans la revue *Télescope* et en compagnie des auteurs que nous invitons, nous nous inscrivons résolument dans la modernité de la gouvernance publique. C'est pourquoi nous consacrons ce numéro au service public. D'aucuns s'étonneront de ce rapprochement entre modernité et service public. Les mêmes n'hésitent pas à annoncer sinon le trépas du moins la désuétude de la notion classique de service public, vouée aux oubliettes par les diktats de la mondialisation et l'irrésistible avancée de la nouvelle gestion publique. Nous ne sommes pas de ceux-là.

Dans les États occidentaux, comme le rappelle si opportunément un de nos auteurs, l'idée de « service public » repose sur des convictions majoritairement présentes au sein de toute société démocratique, à l'effet que certaines activités doivent échapper, en fonction de leur nature, de leurs objectifs et des intérêts en jeu, à l'application de l'univoque logique marchande de recherche de profit. Il y a service public si les pouvoirs publics estiment, à un moment donné et dans leur champ de compétence, qu'un bien ou un service, existant ou nouveau, jugé essentiel ou nécessaire à tous, ne peut être abandonné, de manière satisfaisante, à la seule initiative privée.

Qui peut prétendre aujourd'hui que cette aspiration, que ce service public, produit d'un mode d'organisation sociétale, du lien et du contrat social, est sur le point de disparaître. Certes la planétarisation des échanges de toutes natures et leur accélération bouleversent-elles à la fois le lieu, par vocation nationale, et le temps, par essence long, du service public. Certes l'application des préceptes de la nouvelle gestion publique a-t-elle acclimaté dans le quotidien du service public des valeurs exogènes, peu prisées par la tradition. Ainsi oppose-t-on sans doute trop rapidement un service public, censuré parce qu'immuable, arc-bouté sur des principes honorables mais coûteux pour la collectivité et une gestion publique réputée nouvelle et soudain parée de toutes les vertus.

Fort à propos, l'histoire nous rappelle que le premier est l'assise de la démocratie et l'actualité nous montre que la seconde a permis d'endiguer une crise des finances publiques qui s'annonçait mortelle, justement, pour la démocratie. D'une part, l'administration publique, responsable de la production des biens et de la prestation des services d'intérêt général, opère de façon transparente selon des principes légitimes dont le premier garantit à tous les citoyens qui y ont droit un accès à ces biens et à ces services. Ainsi concourt-elle à la cohésion économique, sociale et culturelle de la société et à son équilibre politique puisque *in fine*, ce sont les élus qui sont redevables devant les citoyens. D'autre part, la nouvelle gestion publique a permis à la gouvernance publique de se déployer, à la communication de corriger la rectitude de la prescription, à l'adaptabilité de suppléer l'uniformité de la norme juridique.

Doit-on dès lors parler d'offensive contre le service public ? Jusqu'à quel point la nouvelle gestion publique serait-elle le cheval de Troie des tenants de la privatisation de la sphère publique ? Ne serions-nous pas plutôt fondés à évoquer une pondération à inventer entre deux logiques, celle du service public et celle de la concurrence, ainsi qu'une cohabitation à organiser entre une approche participative et la recherche de la meilleure performance ? Les experts internationaux que nous avons réunis nous apportent leurs réponses en décrivant les évolutions récentes de la notion de service public dans les démocraties occidentales et au-delà.

De cet aggiornamento du service public, ils considèrent les implications et les actions qu'elles commandent selon différents points de vue : historique, juridique, économique, culturel, managérial... Mené dans une perspective comparative internationale, un tel examen s'avère d'autant plus riche d'enseignements que les phénomènes observés aujourd'hui à travers la diversité des pays permettent d'esquisser les contours d'un avenir possible – en termes de réussite, d'obstacles ou d'échec – de pratiques déterminées par des facteurs et des éléments déclencheurs comparables.

« Objets » de service public, modes de production et de prestation, coût, financement, évaluation des services publics, encadrement des services publics partenariaux, rôle et répartition des responsabilités entre l'État, les autres pouvoirs publics infra et supranationaux, le Parlement, le système judiciaire, la fonction publique, les secteurs privé et associatif, les citoyens... rien n'échappe à l'analyse de nos spécialistes. Qui se livrent par ailleurs à un indispensable exercice de lexicographie, car au-delà du service public et des services publics, il faut désormais se familiariser avec une sémantique complexe : services d'intérêt général et services économiques d'intérêt général européens, *publics utilities* britanniques, services publics industriels et commerciaux français...

Au demeurant, dès l'article introductif, **Pierre Bernier** relève avec pertinence le défi du vocabulaire. Sans fard par ailleurs, car l'épithète public, au masculin ou au féminin, au singulier ou au pluriel, cannibalise pêle-mêle et sans discernement, concepts, missions, statuts, actions, produits, services, organisations ou groupes. Cette boulimie mérite une explication de texte dont l'auteur nous communique fort à propos le substrat en séparant le bon grain de la tradition démocratique de l'ivraie d'une modernité consumériste. Le voici en effet qui nous alerte sur les nuisances en germe dans cette tentation à laquelle d'aucuns cèdent volontiers aujourd'hui d'opposer le citoyen au public. Le paradoxe n'est pas banal, mais il prend ses quartiers dans les failles de l'œuvre solidaire. Du pluriel au singulier, le risque est grand, selon Bernier, de rencontrer en chemin à la fois un citoyen démobilisé et un État dévaminé. Entre individualisme et participation à égalité de droits, l'auteur choisit de ne pas se résoudre au vacuum de la démocratie.

Même si le deuxième article s'intitule *L'eupéanisation des services publics*, son auteur, **Pierre Bauby**, se garde bien de conclure à l'avènement d'un service public européen, commun à tous les États membres, à la fois dans son principe et dans ses manifestations. Il préfère évoquer une longue marche, à l'image de la lente mais ininterrompue construction de l'Union, vers un concept nouveau de services publics qui tente d'apparier les deux approches, atlantique et continentale, jusqu'à présent antagonistes. Un rapprochement dans la douleur, tant les pays, sur ce continent plus qu'ailleurs, sont fortement empreints par leur histoire institutionnelle. Aucun d'entre eux, rappelle Bauby, ne peut se prévaloir de la propriété de la notion d'intérêt général. Une régulation et une évaluation « supranationales » des services publics apparaissent ainsi au pire comme un vœu pieux, au mieux

comme un objectif à atteindre dans la perspective de l'affirmation d'un modèle européen. Les services publics seraient alors la clef de voûte entre un système de valeurs et une économie sociale de marché.

L'unité dans la diversité, **Christophe Nosbonne** ne contredit pas cette équation européenne en observant une normalisation des substrats et des pratiques du service public entre les quatre grands européens : France, Allemagne, Italie et Grande-Bretagne. Certes, reconnaît-il, on opposera encore aujourd'hui l'« impérialisme » de la conception dite « à la française » du service public à l'étroitesse de la définition britannique, contraste adouci par les tonalités germaniques et transalpines. Mais pour autant, cette singularité des vocations nationales peine à nuancer les effets du déploiement unidimensionnel d'une nouvelle gestion publique endoctrinée – selon l'auteur – par les théories de la libre concurrence. C'est ainsi que de l'unanimité du discours jusqu'aux mutations de l'emploi public en passant par l'effacement du droit public et le réaligement des organisations, on assisterait à la refondation du service public à partir d'une plateforme managériale. Dans ce cas de figure, le service public serait circonscrit aux missions souveraines de l'État, les autres activités, jugées non essentielles, ressortant peu ou prou de la sphère marchande.

En s'appuyant sur l'exemple du service public québécois, **James Iain Gow** réfute l'argumentation selon laquelle le service public s'accorderait mal de la modernité. Bien au contraire, avance-t-il, il pourrait même en être le diapason. Car si l'auteur ne nie pas que la prime à la flexibilité, à l'efficacité et à l'efficacé, désormais étalon-or de la gestion, érôde ou écarte les valeurs traditionnelles du service public, il stigmatise plus en l'occurrence l'inadaptation de la bureaucratie administrative que le dépérissement de l'idée d'intérêt public. L'une doit être réformée, l'autre préservée. C'est au moment où le devenir de la société se réfléchit tel un face à face indéci entre l'individu et sa collectivité que le bien-fondé des « lois d'airain » du service public – égalité, universalité, imputabilité, transparence – apparaît plus que jamais d'actualité. Elles pourraient se révéler être les ancrages d'une rénovation maîtrisée de la gouvernance publique, éloignant le spectre d'une application zélée parce que moderniste du principe de mutabilité du service public.

Trouver un équilibre entre la logique de service public et celle de la concurrence, entre l'ouverture à la participation du plus grand nombre et la rationalité des experts en quête de performance, Tony Blair s'y est attaché de 1997 à 2007, durant les dix années qu'il a gouverné la Grande-Bretagne. En retraçant l'historique de cette période fertile en expérimentations administratives, **Chris Painter** nous rappelle avec à-propos que l'ampleur, la profondeur et l'« inventivité » des politiques réformatrices de la décennie Blair ne doivent pas surprendre dans un pays dont l'assise du service public n'a pu à aucun moment s'enraciner dans le corpus social. Succédant à des gouvernements conservateurs, dont ceux de Margaret Thatcher, peu complaisants envers le service public et adeptes de le transformer au pas de charge, Tony Blair le travailliste a su inscrire son action modernisatrice dans la continuité tout en invitant les fonctionnaires, les secteurs privé et associatif, les communautés et les citoyens à s'approprier la démarche. Bien que positif, son bilan est surtout riche d'enseignements et souffre d'approximations. Au dire même de Tony Blair, la réforme du service public reste un enjeu.

On a parfois dit qu'avec Tony Blair, la Grande-Bretagne avait « réinventé » le service public. Il est un autre pays européen dont les stratégies mises en œuvre par l'État et l'administration publique sont scrutées à la loupe et souvent distinguées, jusqu'à inspirer d'autres gouvernements. Il s'agit du Danemark d'où nous parvient le faire-part de naissance

du code de gouvernance publique. **Carsten Greve, Elisabeth Hvas, Solvejg Schultz Jakobsen** et **Jens Qvesel** représentent les institutions – et l'ensemble des forces politiques, administratives et universitaires – qui ont conçu, rédigé et testé ce document et qui sont chargées du suivi de son application. Loin d'être un simple *vade-mecum* à l'usage des gestionnaires des administrations publiques danoises, le code, recueil de neuf recommandations-cadres, éclaire certes l'environnement dans lequel se meuvent les dirigeants du secteur public, mais il esquisse surtout le dessin d'un modèle de gouvernance publique participative. Avec ce code, les Danois, à leur tour, espèrent réduire l'écart entre la cohérence que commande l'action et les expressions contemporaines de la diversité.

Aux États-Unis, **John Kincaid** tente également de débusquer les traces d'une gouvernance coopérative à travers la chronologie des rapports d'influence entre les différents paliers de gouvernement. Parfois tumultueuses, plus fréquemment conciliantes, les relations entre Washington, les États, les comtés et les municipalités progressent et quelquefois reculent en suivant le tempo du pas de deux centralisation/décentralisation. Si l'élan décentralisateur, quels que soient ses attributs et sa force, anime toutes les réformes administratives récentes ou présentes, il est une antienne américaine. Dès les débuts de la fédération en effet, la concurrence *entre* les pouvoirs est vécue comme l'équilibre *des* pouvoirs. Depuis, le consensus a prouvé son efficacité, mais aussi, dans certaines circonstances, sa fragilité. Il exige des médiations, des transactions et le cas échéant des arbitrages. Il aboutit à des ententes ou à des arrangements, rarement à des concordes. Dual, coopératif ou coercitif selon les époques, le fédéralisme américain est pour Kincaid à géométrie variable. C'est justement de cette dynamique qu'il hérite sa vitalité et dont dépend sa survie.

Avec son analyse de la place du service public en Afrique, **Dominique Darbon** nous installe au cœur du paradoxe du service public. Dans les pays en développement, il est exacerbé. Que dit Darbon, sinon que dans de nombreux pays africains, l'État n'existe pas, ou du moins qu'il ne sert pas, ou mal, sa population, sauf quelques strates privilégiées. Devant cette situation, l'État est à la fois, et par les mêmes juges, revendiqué comme un espoir de démocratisation et vilipendé pour son impéritie. Mais dans le même temps, le retour à l'efficacité de l'État par la privatisation des services publics, n'a pas donné les résultats escomptés. Plus dommageable encore, l'irruption des multinationales rompt le lien naturel entre l'État et sa population. En cherchant à moderniser les services publics africains en leur appliquant sans précautions des médecines importées, que le discours qualifie impudemment de miraculeuses, on renonce à consolider le « vivre ensemble » local, on éloigne les citoyens des services publics, on leur interdit de contribuer à bâtir l'État protecteur qu'ils appellent de leurs vœux.

Comment créer des cultures administratives réceptives aux services publics? Telle est également l'interrogation à laquelle nous renvoie **Claudia Costin** en nous racontant par le menu la tentative de modernisation de l'administration publique brésilienne durant les douze dernières années. Au Brésil, le service public est à l'origine le fait du prince et non le résultat d'un consensus social. Il n'est point là pour servir le peuple, mais pour distribuer des prébendes aux amis du pouvoir. Renoncer à ce legs a sans cesse aiguillonné et souvent découragé la bonne volonté des réformateurs brésiliens quand sa prégnance dans la société n'a pas tué dans l'œuf ou perverti leurs velléités de renouveau. En 1995, l'engagement des plus hauts responsables du pays a laissé entrevoir l'espoir d'un réel renversement de tendance et a permis dans les années qui suivirent des mutations majeures, tant sur les plans organisationnel que constitutionnel. En 2005, un changement

de majorité politique a fait craindre un retour en arrière. Il semble toutefois que le grain de la réforme ait été semé suffisamment profond pour que le processus de transformation soit durable.

Ainsi s'achève en Amérique du Sud notre tour du monde des grandeurs et décadences du service public. Pays économiquement avancés, pays en développement, puissance mondiale en devenir, le service public est partout inventorié, avec plus ou moins d'intensité, dans sa globalité ou seulement certains de ses points faibles. Ses contempteurs le jugent passéiste au regard de l'art moderne de la gestion et inadaptable à l'accélération des temps. Mais le service public est partout invoqué et convoqué au concours, parfois au chevet, de la démocratie. L'exercice de l'analyse comparative internationale auquel *Télescope* se prête numéro après numéro est ici sans appel : un service public de qualité est le propre des pays prospères et en paix.

Bonne lecture!

Rappel utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause

Par **Pierre Bernier**, professeur associé, École nationale d'administration publique du Québec • pierre.bernier@enap.ca

Dans les démocraties occidentales, mais également dans d'autres pays, les services dits publics permettent aux personnes « titulaires » du statut de citoyen de bénéficier d'un accès à divers produits ou prestations, selon des conditions régies par la puissance publique. À ce titre, ils concourent à l'équilibre économique et à la cohésion sociale et culturelle de la société¹.

L'idée de « service public » repose en effet sur le postulat que la réalisation de certaines activités et la gestion de certains biens ou services échappent à l'application d'une simple logique marchande de recherche du profit. La perspective historique avère que ce sont les autorités politiques élues qui décident, dans le cadre d'un consensus national, des critères qui permettront de singulariser l'administration de ses activités.

Il y a donc « services publics » quand l'autorité publique compétente (locale, régionale, nationale, voire supra-étatique) estime qu'à un moment donné et dans son aire de responsabilité, une activité, un bien ou un service jugé utile pour la collectivité, existant ou nouveau, ne peut être rendu disponible et accessible de façon pérenne par le seul truchement d'une initiative individuelle ou exclusivement par la mécanique des lois du marché. Ignorés en règle générale par le marché, certains phénomènes ou préoccupations liés à ces activités, à ces biens ou à ces services sont à l'inverse, en raison de leur nature,

de leurs objectifs ou des intérêts qu'ils mobilisent, pris en compte par les services dits publics.

Parmi les exemples les plus fréquemment évoqués, on peut citer :

- la satisfaction au moindre coût des besoins de base de la population compte tenu de ses valeurs et des exigences liées au bien-être de ses différentes composantes ;
- la vision d'un développement à long terme ;
- des investissements importants à la rentabilité différée ;
- la conservation et la mise en valeur de biens rares ou précieux ;
- la gestion de l'espace territorial national dans sa globalité ou de parties infranationales jugées névralgiques qui représentent un patrimoine à préserver et à mettre en valeur.

Le caractère essentiel, voire critique, pour la collectivité, peut résulter d'un intérêt stratégique commun ou d'une nécessaire solidarité – ou équité – dont les citoyens préfèrent l'institutionnalisation à son abandon aux aléas de l'action individuelle... ou à la « main invisible » génératrice d'équilibres régulièrement imparfaits ou éphémères. Pour les administrations publiques des États de droit, la mise en œuvre, c'est-à-dire la production et la prestation des services publics, s'accompagne d'un processus de régulation dont les normes et les barèmes relèvent ultimement du Parlement et du gouvernement.

¹ L'expression « service public » peut avoir un triple sens dans le langage courant au sein de la francophonie. Tantôt elle désigne l'organisme de production du service, tantôt elle vise la mission d'intérêt général confiée à celui-ci ou, comme ici, les activités, les biens et les prestations qui leur sont associés. À noter aussi que l'on confond souvent à tort « service public » avec « secteur public » (et parfois avec « fonction publique d'État »), c'est-à-dire la mission avec le statut, les produits ou les services avec leurs destinataires et leurs propriétaires.

■ LA NOTION DE SERVICE PUBLIC A-T-ELLE UNE PORTÉE RELATIVE ?

Dans les sociétés démocratiques, on observe que la notion de service public est par nature évolutive dans l'espace et dans le temps... mais aussi, de plus en plus souvent, en fonction du profil des citoyens acquéreurs.

La définition et le statut de ces activités, biens ou prestations faisant l'objet de « services publics » n'offrent pas un caractère absolu ; ils doivent toujours – et plus encore aujourd'hui – être relativisés d'une société à l'autre par référence à la diversité des points de vue nationaux (idéologique, économique, juridique, historique, culturel...) ou parce qu'ils doivent se conformer aux prérequis de traités internationaux. Ce dernier type de changement opéré dans la définition des services publics est vécu actuellement – non sans difficulté – par plusieurs pays européens dans le cadre d'une tentative d'europanisation des services publics (voir l'article suivant de Pierre Bauby).

Toute « poltie » entretient donc sa propre vision de service public fondée notamment sur la tradition institutionnelle du pays. On remarque que chaque société a retenu des arguments prépondérants pour justifier la présence – ou se priver – de services publics, justifications ayant pour assise les croyances ou les convictions dominantes à une période donnée, dont l'écho persiste ou s'estompe, ou qui ont ressurgi à l'occasion de débats récents autour des nouvelles avancées et surtout des nouvelles contraintes économiques ou sociales. Ainsi ces représentations des rôles et des fonctions exercés par les Pouvoirs publics refont-elles périodiquement surface dans le débat politique.

Force est de constater que certains de ces arguments ont été quasiment élevés au rang de doctrine intangible, sorte de modèle qu'on impose aux intervenants de la sphère publique. Nous donnerons comme exemple la « théorie sur les biens publics purs² » dont on est parfois tenté d'étendre les attributs intemporels à l'ensemble des biens et des services, anciens ou nouveaux, quel que soit le domaine. D'autres raisonnements privilégient au contraire une approche plus pragmatique, laissant naturellement aux gouvernants successifs

la possibilité d'approuver, de réorienter (y compris la tarification) ou de bannir ce type d'initiatives publiques, notamment celles qui ont été prises en d'autres temps selon leurs lectures de l'évolution des besoins dictés par les conjonctures, politique, économique ou sociale.

Mais désormais, nombreux sont les appareils étatiques davantage soucieux de leur performance qui n'attendent pas l'échéance électorale prochaine pour réagir, mais tentent de se prémunir contre l'incongruité d'une politique ou la sédimentation inappropriée de plusieurs mesures. Certains Pouvoirs publics ont même systématisé les procédures d'évaluation légalement obligatoires (examen par les élus, à période fixe, de la pertinence et de l'efficacité d'une politique et de ses voies et moyens d'application, voire remise en question fondamentale dans un délai prescrit après l'adoption de toute mesure affectée d'un seuil de dépenses). On ne se contente plus du processus d'évaluation implicite des politiques publiques que représente le vote, sanction démocratique des autorités qui, à une période donnée, en ont légitimement décidé dans le respect des lois et de l'éthique publique.

■ DES PRODUITS ET DES SERVICES DIFFÉRENCIÉS

En outre, selon les pays, voire les époques, le statut de services publics peut s'appliquer aussi bien aux produits de l'administration publique qu'à certaines activités industrielles et commerciales. Ce dernier modèle a été forgé en grande partie entre la fin du XIX^e siècle et l'après Première Guerre mondiale.

En France par exemple, il fut même consacré plus tard par le préambule de la Constitution de 1946, période, faut-il le rappeler, de mobilisation en vue de la reconstruction nationale : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. » Pour autant, cette catégorie de services publics « à la française » a fait des émules dans d'autres pays. Il est vrai qu'elle unit les approches juridique – la jurisprudence consolidant les principes d'égalité, de continuité, d'adaptabilité... – et économique – les théories keynésiennes des biens publics et du monopole naturel.

² Il s'agit de biens dont la consommation doit pouvoir bénéficier constamment à tous sans s'épuiser.

Aiguisée par les tensions – et leurs menaces intrinsèques – existant entre les blocs américain et soviétique durant la guerre froide, cette vision rassembla les élus, les personnels et les organisations syndicales, celles-ci revendiquant à la fois protection, garantie de l'emploi et une part des bénéfices éventuels générés par les tarifications décrétées, mais aussi les citoyens consommateurs qui aspiraient à des services de qualité, accessibles et contrôlés dans un grand nombre de secteurs.

Dans cette acception « latine » largement répandue en Europe du Sud et continentale, et présente au Québec, les services publics sont perçus comme une activité d'intérêt général dont l'autorité publique assume la responsabilité même lorsque cette activité est exécutée par une entité de droit privée à but lucratif ou non. La production et la prestation de ces produits et de ces services restent donc dans tous les cas soumises à l'autorité publique.

En revanche, dans la conception souvent qualifiée d'« anglo-saxonne », commune dans les îles Britanniques, en Europe du Nord et qui transparaît dans les pratiques québécoises (par exemple, le contrôle des prix de certaines denrées agricoles ou l'habitat locatif), une majorité des biens et des services de nature industrielle et commerciale, jugés également d'intérêt général, appellent une simple régulation par l'autorité publique. Ces activités n'entraînent une intervention directe de l'administration publique que s'il y a carence des prestataires privés dans un domaine jugé crucial, ou bien quand un dysfonctionnement grave de l'offre surgit malgré les prescriptions de la régulation ou encore en cas d'insuffisance provisoire du dispositif de production ou de la prestation.

Ainsi, en Grande-Bretagne ou aux États-Unis par exemple, la distinction est toujours faite entre les *public services*, terme qui désigne les services que la tradition associe strictement à l'exercice des fonctions fondamentales de l'État, et les *public utilities*, terme qui fait référence aux autres services, notamment ceux délivrés à travers les réseaux d'infrastructures (chemin de fer, électricité, eau, télécommunications, etc.). Les premiers sont produits par l'administration publique et essentiellement financés par l'impôt. On y trouve l'éducation de base, le logement social, la police, la défense, les relations extérieures, la protection de

l'environnement et... le recouvrement fiscal. Même massivement privatisés, comme au Royaume-Uni depuis 1980, les seconds demeurent d'« intérêt public », car leur mission est d'offrir à la population des services de qualité, moyennant une tarification directe adaptée. Mais rejoignant en cela l'unanimité des « États-Uniens », la majorité des Britanniques ne se pose plus en amont la question de la propriété, privée ou publique, de ces secteurs d'activité.

Ces populations attachent désormais beaucoup plus d'importance aux modalités (normes d'accessibilité, qualité des prestations, tarifs) de ces services ainsi qu'aux pouvoirs des instances chargées de leur régulation. Ces régulateurs (*authorities*) sont d'ailleurs devenus de véritables acteurs publics, souvent nommés à la prérogative du Parlement. Ils attirent l'attention du grand public sur les tarifs et la gestion des entreprises concernées puis décident des conditions de la prestation de services sur la base d'analyses économiques et après la tenue de consultations publiques. On observe que malgré l'absence de tout sensationnalisme, ces débats ont éveillé l'intérêt des médias.

■ DES FINANCEMENTS VARIABLES

Selon les États, des services de même nature peuvent se financer de diverses façons : recours aux fonds généraux des Pouvoirs publics compétents, tarification spécifique ou, de plus en plus fréquemment, une combinaison des deux modes. On entrevoit toutefois un certain nombre de principes généraux communément adoptés par les autorités publiques occidentales.

Si dans l'esprit de nombreux « citoyens-contribuables » toute tarification spécifique exigée pour un service public, surtout s'il est obligatoire, provoque spontanément la suspicion d'une double, voire d'une triple taxation, il n'en demeure pas moins que les Pouvoirs publics, particulièrement ceux des paliers infraétatiques, utilisent fréquemment ce mode de financement pour équilibrer leur budget annuel.

Pour lever le doute, les États de droit qui prônent naturellement l'« égalité des citoyens envers les services publics » disposent des moyens suivants :

- *une loi-cadre (loi organique)*. Elle habilite à recourir à ce mode de financement. Par exemple, il est expres-

sément prévu dans la Constitution finlandaise que toute facturation de service public aux citoyens doit être autorisée par la loi ;

- *une opération complexe pour la détermination des coûts d'acquisition des services par les citoyens qui y ont droit.* Le coût de revient total (production, distribution ou prestation – y compris le coût du capital et des amortissements, les apports des autres services de l'État pour leur production, etc.) doit être calculé pour s'assurer que le taux de recouvrement des coûts de chaque service ou catégorie de service n'est pas dépassé à l'insu des contribuables. Aux États-Unis, la Social Security Administration, un des plus gros opérateurs mondiaux de technologies de l'information, traite plus de 22 millions de transactions par jour en moyenne. Aujourd'hui, la quasi-totalité des coûts de production et de prestation (coûts de revient) de ses services peut être spécifiquement affectée et transmise à chacun des prestataires, notamment en vue d'un recouvrement total ou partiel en cas d'erreur ou de fraude ;
- *une stratégie de fixation des prix et des modalités de facturation.* C'est à ce chapitre que sont habituellement prises en considération les questions cruciales d'égalité et d'équité des services publics soulevées par le régime de tarification, sauf si elles sont déjà résolues par la politique fiscale générale ;
- *des consultations publiques.* Lors de l'introduction d'un tarif d'utilisation ou quand on modifie sensiblement ces tarifs, il est admis dans l'ordre des choses de consulter les citoyens. Cela permet d'expliquer les raisons de cette orientation, d'éviter les malentendus et, surtout, de décider d'un système de prestation, de facturation et de recouvrement efficient et équitable (par exemple, les effets recherchés par les procédures de la Régie de l'énergie au Québec). Par ailleurs, les organisations publiques qui administrent de tels régimes de tarification se voient davantage encouragées à solliciter régulièrement l'avis des citoyens afin d'ajuster leurs prestations selon l'évolution des besoins des prestataires quant aux modalités d'acquisition et d'utilisation des biens ou

des services rendus. Le service de l'Ordnance Survey de Grande-Bretagne, par exemple, vend des cartes et des données cartographiques aux organismes et services publics, aux organismes privés et aux particuliers. Dès 1995, il a créé une dizaine de comités consultatifs qui représentaient environ 160 regroupements de clients. Des réunions régulières de ces comités, on attend des commentaires sur le contenu, la disponibilité, le degré de précision, les prix, les modes et les vecteurs de distribution, etc., commentaires auxquels on tente de donner une suite dans les plus brefs délais et dont on fait rapport annuellement pour conserver la crédibilité du processus ;

- *une amélioration de la performance des organisations publiques.* Tous les préceptes de la nouvelle gestion publique sont orientés sur la recherche de la performance organisationnelle. Pour certaines unités administratives, la comptabilisation relativement aisée de revenus encaissés provenant d'une tarification imposée en retour du service facilite le déploiement de méthodes du secteur privé pour la mesure et l'évaluation de la performance recherchée. L'affichage des résultats constatés peut induire une motivation nouvelle chez les différentes catégories de personnels concernés.

■ DES PRÉOCCUPATIONS COMMUNES

Si on se réfère à leurs missions et à leurs finalités, les services publics disponibles, quelle que soit leur catégorie³, sont d'abord le produit d'un mode d'organisation à caractère sociétal, du lien de solidarité, voire du « contrat social » tacite qui réunit les individus qui peuplent un territoire à une période donnée. Les paramètres fixés ou les argumentaires avancés à l'appui de cette théorie sont les mêmes sous toutes les latitudes :

- la promulgation d'une double garantie : celle d'un droit accordé à l'individu d'accéder à des biens essentiels et celle de l'exercice des droits fondamentaux de la personne reconnu aux citoyens ;

³ Avec ses propositions de distinction notionnelle à incidence juridique entre « service public », « services d'intérêt général », « services d'intérêt économique général », « service universel », l'exemple européen de conceptualisation et de catégorisation apparaît comme une tentative louable de distinguer et de préciser les concepts pour faciliter les débats entourant la portée et la pertinence des décisions des Pouvoirs publics en cette matière.

- le respect des conditions et des obligations du lien social qui va de pair avec le statut de citoyen ;
- le rappel par les Pouvoirs publics de la primauté de l'intérêt général, ou du bien commun, pour préserver la cohésion sociale et territoriale (égalité d'accès, de fourniture, de service et de qualité, recherche du moindre coût, péréquation géographique et temporelle des tarifs, adaptabilité du bien ou du service) ;
- la démonstration que la puissance publique se dote de l'instrument adéquat pour conduire ou animer des politiques publiques : protection de l'environnement, politique énergétique, sécurité d'approvisionnement, recherche et développement, développement économique et social, emploi, participation au développement local ou régional, etc.

En résumé, les services publics s'inscrivent dans les deux dimensions, individuelle et collective, impriment leur marque dans les sphères économique, sociale et politique, participent des univers marchand et non marchand, rejoignent tous les espaces, local, régional, national et supraétatique, mais d'abord et avant tout, ils répondent aux besoins du citoyen, du consommateur et de la société.

■ LA PRODUCTION ET LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS

Concrètement, la création d'un service public est à chaque fois le résultat d'une décision explicite d'une autorité publique décrétant que telle activité ou produit ou service relève de la compétence publique par respect pour l'intérêt général et dans un souci conservatoire du bien commun.

L'administration publique est alors chargée de s'assurer de la mise en œuvre de la production ou de la réalité de la prestation, par l'intermédiaire d'un ministère, d'une régie, d'une agence..., à l'aide d'un personnel soumis à un statut public. Tout en conservant les contrôles appropriés du fait de la responsabilité publique irrémédiablement engagée, elle peut cependant déléguer ces fonctions à une entité de statut privé en octroyant des concessions, en délivrant des licences de portée diverse ou bien encore, plus

récemment, en signant un contrat de partenariat public-privé comprenant généralement un cahier des charges, un encadrement tarifaire, une surveillance des investissements, des voies de recours pour les citoyens en cas de dysfonctionnement, etc.

Ainsi comprend-on, contrairement à une idée largement répandue dans les opinions publiques, qu'un service public est loin d'être nécessairement la résultante immédiate de l'action des fonctionnaires de l'administration gouvernementale. De fait, lorsqu'un État décide, en vertu de l'intérêt général, d'accorder ou de maintenir le statut public à un bien ou à un service, les Pouvoirs publics concernés ont toute latitude pour choisir comment et par qui ce produit sera rendu disponible et accessible aux citoyens qui y ont droit.

Théoriquement, au moment de choisir, les gouvernements des États souverains disposent de cinq options : un ministère, un organisme public (office, régie, agence, société...) auquel on a consenti une marge plus ou moins grande d'autonomie administrative, une structure publique à vocation territoriale (municipalité, comté, région...), une association ou une entreprise privée à but lucratif ou non lucratif et enfin une instance interétatique ou supraétatique, publique ou privée.

Toutefois, pour une politique publique, le gouvernement demeure le seul acteur responsable devant le Parlement, c'est-à-dire qu'il doit remplir les obligations de prévenir, d'agir à temps et le cas échéant de réparer, et de rendre compte de ses actions ou de ses omissions. Aussi, pour garantir la qualité des productions et le respect des normes d'accessibilité requises, il met en œuvre, parfois concurremment, l'un ou l'autre des quatre procédés suivants :

- l'inscription dans une loi des paramètres d'action du producteur des biens ou des services, une approche généralement suffisante quand la production et la livraison du bien ou la prestation du service est confiée à une entité de droit public (municipalité, organisme ou société publique) ;
- l'imposition légale des normes et des modalités précises entourant les processus de production, d'offre

et de transaction d'un bien ou d'un service public, une formule souvent jugée nécessaire lorsqu'une entité de droit privé, y compris les membres d'une corporation professionnelle, est partie prenante ;

- la contribution partielle, financière ou technique, au fonctionnement de l'entité dispensatrice en contrepartie de contraintes, un procédé traditionnellement utilisé, notamment au Québec, lorsqu'une entité qui relève du droit privé est appelée à offrir des services d'intérêt public (dans le cadre de divers arrangements conventionnels, notamment les contrats de partenariat public-privé, ce type d'appoint s'étend aujourd'hui tout naturellement aux entreprises partenaires) ;
- l'intervention sur demande, en réglementant le marché de l'acquisition d'un bien ou d'un service public ou en fournissant à la population les moyens financiers, en aménageant la fiscalité par exemple, de l'acquérir.

En contrepartie, on admettra qu'un gouvernement national qui ne juge pas opportun d'édicter ou de maintenir des règles spécifiques pour assurer la qualité d'un bien ou d'un service et son accessibilité, ou qui renonce au contrôle de leur observance dans l'action, se décharge d'une responsabilité effective à l'égard de ce bien ou de ce service. Ne lui conférant pas, ou lui retirant, les attributs associés au statut public, un bien ou un service est alors objet soit :

- d'impartition à l'endroit d'une instance publique dont les dirigeants font l'objet d'un contrôle démocratique dans son aire de compétence exclusive (municipalités ou autres entités de droit public) ;
- de privatisation au profit d'une structure d'économie libérale ou d'économie sociale soumise uniquement aux lois générales qui encadrent le libre marché.

■ LES ACQUÉREURS DES SERVICES PUBLICS PLUS EXIGEANTS

Au-delà de l'affinage des dénominations et des distinctions servant à circonscrire l'objet et la finalité des services publics, une dimension tout aussi décisive occupe une place de plus en plus importante dans

les débats politiques. Les États sont invités aujourd'hui, parfois sommés, à concentrer leurs efforts sur l'amélioration de la qualité des prestations fournies aux acquéreurs possédant le statut de citoyen.

Ce qui importe dorénavant est non seulement la régulation qui détermine la nature et le gabarit des biens et des services publics (promulgués d'autorité ou sur demande volontaire), mais également celle de la qualité des prestations assurées par les Pouvoirs publics aux personnes, physiques ou morales, qui ont droit de bénéficier de ces produits et d'en disposer en temps utile. Cette préoccupation a acquis un caractère prioritaire sous la pression des titulaires du statut de citoyen qui ont fait le lien entre les droits reconnus au contribuable, au consommateur et à l'électeur.

Thème absent des débats jusqu'à la décennie 1990, il est depuis, dans plusieurs sociétés, à la source de la multiplication des tensions et des réclamations, celles-ci nées de la perception – justifiée ou non – d'une absence d'inquiétude de la part des Pouvoirs publics quant à la qualité des prestations servies aux citoyens par les administrations. Ces récriminations mettent de l'avant plusieurs aspirations : la diminution des tracasseries administratives, la rapidité d'exécution, la transparence, l'ouverture et l'efficacité des résultats.

Selon le pays, l'émergence de ces obligations qualitatives a pour conséquence le retour, ou l'arrivée, du citoyen dans les processus des décisions publiques et particulièrement celles le concernant directement. Sa présence, d'abord timide, par exemple au sein de quelques conseils d'administration d'entités publiques novatrices, s'est affirmée jusqu'à la création de groupes de pression dédiés qui occupent désormais une place inédite dans les débats, singulièrement auprès des autorités chargées de la régulation de services publics ou des commissions parlementaires qui en débattent.

S'agissant de l'évaluation des prestations dispensées aux citoyens, les conceptions s'élargissent et surtout, avec l'introduction des préceptes de la nouvelle gestion publique, tentent de se rapprocher des pratiques observées auparavant dans les organisations du secteur privé les plus performantes. Les gouvernements visent prioritairement la qualité des services rendus (disponi-

bilité et accessibilité des prestations) et la satisfaction de l'utilisateur avec le souci du respect concomitant de tous ses droits (constitutionnels et de bénéficiaires). Contribuables respectés, les prestataires disparaissent en tant qu'administrés ou assujettis.

Ainsi, les citoyens de nombreux pays peuvent dorénavant s'appuyer sur des textes législatifs – chartes de qualité des services (dès 1991 au Royaume-Uni et en Italie), déclarations de qualité (en 2001 au Québec) – et sur le renforcement des pouvoirs des institutions chargées de veiller à l'observation de ces engagements : protecteurs des citoyens, responsables de l'accès à l'information, instances sectorielles permettant au citoyen de contester des décisions de l'administration, etc.

En l'absence de législations contraignantes, certains gouvernements montrent encore leur préférence pour une évaluation des politiques publiques et des programmes centrée uniquement sur la pertinence des objectifs retenus et l'ampleur des ressources engagées. Parmi les États économiquement avancés, de moins en moins nombreux cependant sont ceux qui limitent ainsi le champ d'application de l'évaluation. Le plus souvent, ils complètent le dispositif initial en lui ajoutant la mesure systématique de l'appréciation globale de la qualité du « service au public » proprement dite.

Mais déjà les administrations publiques se voient proposer des défis qui vont au-delà de la connaissance des attentes, de la mesure de leur satisfaction et du respect des engagements pris dans le contexte d'une démarche qualité. Les préoccupations entourant la liberté de choix du prestataire dans les domaines qui le justifient, voire même la coproduction du service, ne cessent de stimuler leur réflexion.

■ L'ADMINISTRATION PUBLIQUE SERAIT-ELLE RÉTICENTE À CETTE PARTICIPATION DES CITOYENS ?

L'implication citoyenne pose, à l'évidence, la question de la confiance. Beaucoup d'organisations du secteur public sont, aujourd'hui encore, réticentes à associer

plus avant les citoyens dans le processus de décision publique.

Souvent perçus comme des fauteurs de trouble, sans représentativité légitime, porteurs d'intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général, ne disposant pas des compétences requises pour s'exprimer sur des enjeux complexes, ne manifestant que rarement leurs préférences, s'engageant habituellement de manière provisoire, parfois inconséquents, les citoyens ne s'inscriraient semble-t-il que dans une dialectique contestataire.

Dans le droit fil de la controverse sur la participation citoyenne, comment ne pas évoquer en terminant le rôle des syndicats du secteur public, sujet d'autant plus intéressant qu'il nous faut l'aborder sous l'angle des différences entre les deux conceptions qui ont le plus fortement influencé les services publics québécois.

Traditionnellement, au Québec, comme au demeurant en France, les syndicats se veulent les représentants des citoyens, leurs répondants aux décisions gouvernementales. Cette posture a un effet très positif : elle oblige les syndicats à se sensibiliser aux besoins des citoyens visés par les décisions. Mais cette attitude entretient un paradoxe : les syndicats ne partagent-ils pas, somme toute, le même intérêt avec l'entité administrative qui emploie leurs membres ?

Avec l'instauration de nouveaux us et coutumes dans le monde de la représentation professionnelle, cette position des syndicats pour la défense et la promotion des besoins des prestataires de services publics perd en efficacité, car elle suscite de plus en plus spontanément la suspicion des citoyens. C'est ainsi qu'une vigoureuse polémique prend de l'ampleur dans l'opinion publique, qui oppose la tradition franco-québécoise à la tradition anglo-saxonne et préconise cette dernière dans laquelle les syndicats défendent en premier les intérêts de leurs mandants, les personnels syndiqués, avant ceux des citoyens.

Les nouveaux rapports espérés entre les bénéficiaires acquéreurs de services publics et l'administration publique induisent inévitablement des changements

dans la relation entre les acteurs. Installer la qualité des services publics au cœur des organisations, c'est accorder au citoyen plus de pouvoirs et de droits, c'est faire en sorte qu'il détienne potentiellement les moyens d'influer directement sur la décision publique concrète.

■ UN RISQUE DE BANALISATION DES RAPPORTS ENTRE LES CITOYENS ET LA PUISSANCE PUBLIQUE ?

Les réformes liées à la nouvelle gestion publique feraient donc des citoyens des acteurs politiques effectifs et efficaces, non plus seulement les cibles destinataires de l'intervention publique, mais les coresponsables des décisions touchant la production et la prestation des services publics.

Par contre, paradoxalement, certains voient dans ce changement de statut la négation même du rôle du « citoyen souverain », notion héritée du passé qui prescrit qu'il doit avant tout se montrer récipiendaire de l'intérêt général et dépositaire du bien commun. En grossissant sans doute un peu le trait, plusieurs réflexions de nature prospective résumées ci-dessous mettent en lumière les risques réels d'effets non recherchés (Chemla-Lafay et Chol, 2006) :

- dès lors que les bénéficiaires des services publics sont considérés comme des consommateurs, la relation à l'État d'individus exprimant leurs préférences est basée sur la satisfaction personnelle qu'ils tirent des services qui leur sont fournis ou qu'ils choisissent d'obtenir; l'intérêt individuel devient alors le seul référent, laissant dans l'ombre tout un pan de la relation à l'État (notion d'intérêt général, devoirs à l'égard de la puissance publique, solidarité avec la collectivité);
- dès lors qu'on loue sa liberté de choix, le citoyen (ici simple consommateur) ne ressent plus l'obligation de participer à la démocratie (par les gestes

traditionnels que sont les élections de ses représentants, l'implication dans des associations, dont les partis politiques, ou l'implication citoyenne directe dans les débats publics sur les orientations et les finalités de la gouvernance publique), qui plus est s'il a l'impression que son intérêt est mieux servi par sa non-participation;

- dès lors que les administrations publiques ne satisfont que les choix étroits que commandent la logique réductrice de simples consommateurs, on perd de vue le sens de la « collectivité » (l'intérêt général et le bien commun) à laquelle s'adresse un service public (une politique) et qui représente bien plus qu'une addition ou une agrégation de préférences individuelles;
- dès lors que l'« orientation client » prédomine et que les dirigeants politiques et les hauts responsables administratifs ne sont comptables que de leurs résultats financiers, l'action publique est certes plus transparente, mais la relation entre l'État et les citoyens est instrumentalisée;
- dès lors, pour orienter son action, l'État n'aurait-il donc plus qu'à mener des enquêtes et en publier les résultats...

Quand la seule satisfaction de « clientèles » étreintes détermine une grande part de la performance des services publics et par ailleurs le jugement des autorités publiques à leur encontre et, de surcroît, quand elle devient le mode privilégié des citoyens pour agir sur la décision publique au préjudice des autres formes de participation à la vie démocratique, doit-on s'inquiéter justement pour la survie de la démocratie? La réponse à cette question augure de l'avenir des services publics, entre la victoire de l'idéologie néolibérale portée par l'abus de certaines maximes de la nouvelle gestion publique ou l'apparition d'un « néo-étatisme » rééquilibré par la participation citoyenne.

BIBLIOGRAPHIE

- Blondal, J. (1998). *La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs pour une meilleure pratique*, OCDE PUMA.
- Chemla-Lafay, A. et C. Chol (2006). *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : convergence et systémique*, Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Kampen, J. K., S. Van de Walle et G. Bouckaert (2004). *Interpreting Soft Indicators of Performance in the Public Sector: The Impact of the Predisposition of Citizens Towards Government*, Public Management Institute, K.U. Leuven, Belgium.
- Moro, G. (2004). « Public Institutions Interacting with Citizens' Organisations », Réseau Citoyenneté active.
- Sallard, O. (2005). « Les résultats comptent », Observateur OCDE.
- Schick, A. (2006). « L'État performant, réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », OCDE, GOV/PGC.
- Siblot, Y. (2005). « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, p. 70-87.
- Waintrop, F. et C. Chol (2003). « Mondialisation et gestion publique : contraintes et opportunité », *Politique et management public*, vol. 21, n° 2, p. 119-137.

ENAP

L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2^e et de 3^e cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.


Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.

 **École nationale
d'administration
publique**

L'européanisation des services publics

Par **Pierre Bauby**¹, enseignant et chercheur, IEP de Paris, Université Paris 8; président de la Commission Services d'intérêt général du Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP) • bauby.pierre@orange.fr

La définition et l'organisation de ce qu'on appelle en France et dans certains autres pays « services publics » se sont consolidées au fil de la construction de chaque État national, dans son histoire longue, en relation avec ses traditions, ses institutions et sa culture.

Ainsi existe-t-il en Europe une grande diversité en la matière (*Cahiers français*, 2007; Valin, 2007): les termes mêmes utilisés sont différents et pas toujours transposables dans les diverses langues de l'Union. Ce qui a conduit, on le verra, les institutions européennes à inventer un terme nouveau – les services d'intérêt économique général (SIEG) – pour tenter de parler un langage commun. Il y a en effet de fortes divergences en matière de doctrines et de concepts, en particulier juridiques; les échelons territoriaux compétents ne sont pas les mêmes selon les activités et la structuration de chaque État entre le local, le régional et le national; selon le cas, les activités concernées ont un caractère marchand ou non; enfin, les modes d'organisation peuvent relever de plusieurs types d'acteurs: public, mixte, privé ou associatif.

Toutefois, au sein même de cette diversité, il subsiste une profonde unité (Bauby, 1997; Lyon-Caen et Champeil-Desplats, 2001). Dans tous les pays européens, les autorités publiques, locales, régionales ou nationales, ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de normes spécifiques d'organisation et de régulation. Ce choix unanime a trois objectifs:

- Garantir le droit à chaque habitant d'accéder à des biens ou à des services fondamentaux (éducation, santé, sécurité, transports, communications, etc.);
- Construire des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, accroître le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée;
- Prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

Ces finalités d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise chacun des États européens et apparaissent d'ailleurs comme une valeur commune de l'Europe. Les services publics, ou leur équivalent, représentent ainsi un élément clef du modèle social européen, caractérisé par les interactions et l'intégration des progrès économique et social qui font de l'économie européenne une économie sociale de marché.

Ainsi donc, les services publics sont-ils marqués tout à la fois par leur forte singularité nationale, porteuse de réelles diversités, et par une unité de problématique, résultant d'une histoire millénaire.

■ FAUT-IL EUROPÉANISER LES SERVICES PUBLICS ?

Comment les services publics allaient-ils être pris en compte dans le processus d'intégration communautaire engagé aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale? Continueraient-ils d'être définis et organisés dans un cadre national ou seraient-ils européanisés? Le

¹ Docteur en science politique, ancien directeur de l'Observatoire électricité et sociétés d'EDF (Électricité de France)

dilemme n'était pas tranché dans le traité de Rome de 1957. Celui-ci n'évoque qu'à deux reprises les services publics: l'article 73² fait état de « sujétions de service public » pour le secteur des transports et l'article 86 limite l'application des règles de la concurrence pour les « services d'intérêt économique général »:

Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général... sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

Il faut ici rappeler deux éléments importants. D'une part, l'objet du traité de Rome était d'initier la première étape de la construction européenne qui consistait à construire un « marché commun » en éliminant progressivement les différents obstacles aux échanges de marchandises et en instituant quatre politiques communes (commerciale, de concurrence, agricole et de transports). L'harmonisation des services publics n'était donc pas à l'ordre du jour. D'autre part, les signataires, représentants de pays aux histoires, aux cultures et aux langues différentes, innovaient alors en inventant l'expression « services d'intérêt économique général », qui ne préexistait pas. Même en l'absence de véritable définition, ils mettaient clairement l'accent sur l'intérêt général, à la fois objectif et finalité.

Entre 1957 et 1986 un consensus s'établit. Chaque État membre reste compétent pour définir, organiser, mettre en œuvre et financer ses services publics ou d'intérêt général en fonction de son histoire, de ses traditions, de ses institutions et de sa culture. Il n'existe pas pendant près de 30 ans d'intégration européenne des services publics.

En 1986, l'Acte unique, qui amende et complète le traité de Rome, a accordé une compétence aux institutions européennes pour mettre en œuvre la libre circulation des services et la réalisation du marché unique. Ce nouveau traité ouvre donc un processus d'européanisation des SIEG, circonscrits dans le traité de Rome

de 1957 aux secteurs des communications, des transports et de l'énergie, mais sans arrêter cependant de dispositions particulières qui auraient permis de garantir leur finalité (CEEP, 1995; Mangenot, 2005).

■ QUELLE EUROPÉANISATION ?

À cette époque, trois orientations sont possibles – et discutées – pour européaniser les services publics :

- 1) Rejeter l'européanisation au nom de la spécificité des services publics et de chaque État national. Cette attitude a conduit à des stratégies défensives qui ont pu retarder les processus et les échéances, mais sans les arrêter ou les écarter, car elles s'inscrivaient à l'encontre du processus d'intégration européenne ;
- 2) Édifier des services publics européens, mais aucun acteur ne l'a proposé, tant cela aurait mis en cause les habitudes et les modes d'organisation traditionnels ;
- 3) Utiliser les outils – concurrence et libre-échange – développés depuis 1957 afin d'abolir les frontières et d'améliorer l'efficacité de services souvent peu performants. C'est cette stratégie qui s'imposera, nous allons voir pourquoi.

La mise en œuvre des quatre grandes libertés de circulation (des hommes, des produits, des services et des capitaux) est entrée en résonance avec des transformations majeures des années 1980 et 1990 : des mutations technologiques rapides, l'internationalisation des économies et des sociétés, la diversification et la territorialisation des besoins, la remise en cause des lourdeurs et des inefficacités de nombreux services publics, les stratégies de certains grands groupes industriels et financiers de services, l'essor de l'influence des thèses néolibérales et des vertus de la concurrence, etc.

La conjonction de ces mouvements a conduit à un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics et les logiques dominantes d'intégration européenne et de

² Nous utilisons la numérotation des articles de l'actuel traité consolidé.

création de marchés intérieurs dans chaque secteur. L'europanisation a visé à la fois à s'affranchir des frontières nationales pour mettre en œuvre l'intégration européenne et à introduire davantage d'efficacité dans des domaines qui avaient été souvent « protégés » par des droits exclusifs, locaux, régionaux ou nationaux (Bauby, 1998; Savary, 2005; Commission européenne, 2003).

L'Union Européenne a remis progressivement en question les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics, choisies à travers leur histoire par chacun des États membres, en déployant des stratégies de libéralisation fondées sur l'introduction de la concurrence et les logiques du marché, mais sans définir en même temps des objectifs et des normes communautaires qui auraient pu déboucher sur des solidarités européennes.

Il ne peut cependant y avoir une libéralisation totale sous l'égide du seul droit communautaire de la concurrence. Dans les secteurs de réseaux par exemple, la logique de libéralisation est porteuse d'une série de polarisations incompatibles avec certains objectifs de service public. On ne peut se satisfaire en effet d'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations, à l'existence et au partage de rentes de situation, au détriment des utilisateurs. La libéralisation survalorise le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, contre le long terme, pour lequel le marché est myope. Elle privilégie les gros consommateurs qui disposent d'un « pouvoir de marché » et elle remet en cause l'égalité de traitement et les possibilités de péréquation des tarifs. La libéralisation ne prend en compte ni les effets territoriaux, ni les conséquences sur l'environnement. Elle peut conduire à des formes de dumping social.

Dans ces conditions, prenant le contre-pied de quelques groupes de pression qui proposent une dérégulation complète des services publics soumis dès lors au seul droit commun de la concurrence, les règles européennes, résultant de débats contradictoires, d'initiatives d'acteurs et de mouvements sociaux, consisteront à mettre en œuvre une libéralisation maîtrisée, organisée, régulée. Dans cette perspective,

l'Union Européenne a été amenée à compléter les projets sectoriels de libéralisation par la fondation de nouveaux concepts et l'édition de nouvelles normes : le concept de « service universel », appliqué d'abord pour les télécommunications et le service postal, puis pour l'électricité, garantit certains services essentiels à tous les citoyens et résidents ; celui de service public sera utilisé dans les domaines de l'énergie et des transports. À ce titre, la Commission européenne organisera une série de débats publics et proposera une somme de principes pouvant servir de plateforme à une conception communautaire (Commission européenne, 2004).

■ VERS UNE CONCEPTION EUROPÉENNE

Il faudra pourtant attendre onze ans après l'Acte unique, et le traité d'Amsterdam, pour qu'on fasse à nouveau référence aux SIEG – toujours sans les définir – en tant que valeurs communes de l'Union et comme contribuant à la cohésion sociale et territoriale. Dans son article 16, le traité énonce bien une compétence partagée entre l'Union Européenne et les États membres pour l'accomplissement de leurs missions, mais cet article ne recevra pas de véritable valeur juridique contraignante. En 2000, la Charte des droits fondamentaux est proclamée. Son article 36 « reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général », mais la Charte, à son tour, reste à ce jour sans réel effet juridique.

En 2004, les Français et les Hollandais rejettent par référendum le projet de Traité constitutionnel européen qui insérerait la Charte des droits fondamentaux dans sa seconde partie. Le « Traité modificatif » signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne comporte plusieurs innovations importantes qui entreront en vigueur après ratification par chacun des 27 États membres de l'Union. Outre le fait de donner à la Charte des droits fondamentaux un caractère contraignant, le nouvel article 14 donne aux institutions communautaires la mission de définir, par la « procédure législative ordinaire », les principes et les conditions, notamment économiques et financières, permettant aux SIEG « d'accomplir les missions... sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

Par ailleurs, un protocole est annexé aux traités³, lequel mentionne des services d'intérêt général (SIG) dans leur ensemble et non plus les seuls services économiques et dénomme les « services non économiques d'intérêt général » comme étant de la compétence des États membres. En précisant les « valeurs communes » des SIEG (diversité des services, qualité, sécurité, accessibilité, égalité de traitement, accès universel, droits des utilisateurs), il leur accorde pour la première fois une valeur juridique. Il conforte les capacités de décision des autorités publiques nationales et locales « dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général ».

Compte tenu de cet historique, la situation actuelle se caractérise par l'existence de cinq incertitudes ou insécurités majeures de nature juridique, économique ou politique (Bauby, Savary et Soulage, 2003) :

- sur la hiérarchisation des normes communautaires en cas de conflit entre les règles de concurrence et du marché intérieur et les objectifs d'intérêt général ;
- sur la définition des SIEG, l'extension régulière du champ de l'« économique » pouvant amener un nombre croissant d'activités à être soumises aux règles de concurrence ;
- sur le financement des investissements à long terme et la compensation des obligations de service public ;
- sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité, c'est-à-dire sur les compétences, les droits et les devoirs des autorités publiques (locales, nationales,

européennes) en matière de définition, d'organisation et de financement des SIG ;

- enfin, sur la place des SIG dans l'intégration européenne et dans l'Union de demain.

Le sort futur des services publics sera révélateur de l'alternative fondamentale sur le devenir du processus d'intégration européenne et de ses finalités : soit l'Europe se limitera à une intégration économique, un grand marché organisé autour du respect des règles de la concurrence, celles-ci étant alors une fin et non un moyen, soit elle formera un ensemble structuré, à la fois économique, social, culturel et finalement politique, d'équilibre et de cohésion, de solidarité et de citoyenneté, comme le sont, à leur manière, sous couvert de leur histoire, chacune des sociétés européennes. Il s'agirait dans ce cas d'un véritable projet européen de société, associant grand marché et cohésion économique, sociale et territoriale, qui ferait de l'Union Européenne un acteur structurant dans le processus de mondialisation, en contribuant à son orientation et à sa régulation.

De fait, l'Union Européenne est désormais confrontée à la nécessité de construire une doctrine communautaire des SIG. Or, forger une conception européenne implique de mettre fin à la confusion et de faire une distinction entre service public, monopole, propriété publique et État. Il faudra également reconnaître que les services publics ne sont pas exempts de défauts, notamment quand ils sont en situation de monopole : abus de position dominante de l'entreprise qui assure le service, manque de transparence et bureaucratisation, déficit de démocratie, oubli de la finalité du service

³ Protocole sur les services d'intérêt général (annexé aux traités)

Les hautes parties contractantes, souhaitant souligner l'importance des services d'intérêt général, sont convenues des dispositions interprétatives ci-après, qui seront annexées au traité sur l'Union Européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union :

Article 1 : Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne comprennent notamment :

- le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;
- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister sur le plan des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Article 2 : Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la prestation, à la mise en œuvre et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général.

qui est l'usager-consommateur-citoyen, régulation insuffisante ou chaotique, ignorance de la société et des relations avec les citoyens...

On l'a vu, le modèle social européen est caractérisé par les interactions et l'intégration des progrès économique et social qui font de l'économie européenne une économie sociale de marché. Ce modèle associe la garantie des droits de chacun d'avoir accès aux biens et aux services essentiels avec la recherche de la cohésion et de la solidarité dans un objectif de développement durable, économique, social et environnemental.

Faire émerger ce fond commun implique de partir non des concepts et des principes tels qu'ils se sont sédimentés dans chaque construction historique, mais des objectifs, des missions, des obligations, des droits et des formes de régulation publique. Il s'agit, dans une démarche ouverte aux mutations économiques, sociales et culturelles, de recenser les éléments communs, fondements d'une conception européenne rénovée des services publics ou des services d'intérêt général. Le rappel de ces visées devrait rééquilibrer la logique dominante de concurrence avec celle des missions de service public et d'intérêt général, de les articuler de manière évolutive, l'une comme l'autre n'étant pas des finalités en soi, mais deux moyens complémentaires d'avancer vers la réalisation des objectifs de l'Union.

Une doctrine européenne adaptée aux enjeux présents et futurs et vers laquelle puisse converger la diversité des histoires, des traditions et des cultures nationales devra clarifier dix grands enjeux et aborder de front trois questions au cœur de la recomposition de l'action publique: la responsabilité publique et la subsidiarité, la régulation et l'évaluation. Dans la suite de cet article, nous évoquons les uns et les autres.

■ DIX ENJEUX

L'Union Européenne devrait lever les insécurités et les incertitudes actuelles en apportant des garanties aux différents acteurs:

- 1) Quelle définition peut-on adopter des SIG? Quel rôle et quelles compétences doit-on consentir à l'Union Européenne pour en promouvoir l'efficacité et la qualité?
- 2) Quelle hiérarchie des normes communautaires faut-il établir entre les règles de concurrence et les objectifs d'intérêt général pour conjuguer leurs avantages respectifs? Le livre blanc affirme qu'en vertu du traité instituant la Communauté européenne et sous réserve des conditions fixées à l'article 86, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité. Il ne s'agit là cependant que d'une communication et non de droit dérivé.
- 3) Quelle mise en œuvre du principe de subsidiarité doit-on favoriser pour que l'autorité territoriale la plus efficace (locale, régionale, nationale ou européenne) ait la compétence de définir et de décider les objectifs de développement et de qualité des services dans son aire de responsabilité?
- 4) Quels droits et quels devoirs devraient respecter les autorités publiques à chaque niveau territorial (local, régional, national et aujourd'hui européen) pour définir, dans la transparence et la proportionnalité, les objectifs et les missions d'intérêt général et les obligations de service public, pour décider du mode d'organisation de leur mise en œuvre (octroi éventuel de droits exclusifs ou spéciaux, gestion directe ou déléguée, etc.), pour fixer ses financements et pour implanter les procédures de régulation, de contrôle et d'évaluation?
- 5) Faut-il conserver la distinction traditionnelle entre services économiques et non économiques, le traité ne donnant de compétences à l'Union Européenne que pour ce qui concerne les SIEG? Car il faut savoir d'une part que les «valeurs communes» ou la «cohésion sociale et territoriale» (article 16) renvoient à l'ensemble des SIG et non aux seuls services économiques et, d'autre part, que la distinction entre services économiques et non économiques est évolutive dans le temps et dans l'espace, ce qui crée une insécurité juridique et un risque de généralisation du droit de la concurrence à tous les SIG. Comment clarifier les concepts, les référents et les critères utilisés ainsi que les compétences de l'Union, de façon à avoir une visibilité et une sécurité économique et juridique à long terme?

- 6) Quelle marge de manœuvre l'Union Européenne doit-elle reconnaître à chaque autorité publique, dans la transparence complète des objectifs et des moyens, pour choisir entre tous les modes possibles de gestion des SIG : gestion directe par l'autorité publique elle-même (service ou régie) ; mission confiée à une entreprise publique ou mixte dépendant de l'autorité publique elle-même ou à un organisme de l'économie sociale, coopérative ou associative ; délégation à une entreprise pour une durée déterminée (concession), mise en adjudication des services ?
- 7) Comment assurer et garantir la sécurité du financement à long terme des obligations de service public ? Les pouvoirs publics doivent assumer les servitudes ou les manques à gagner éventuels des entités responsables du service, contrairement à une situation où celles-ci agiraient selon des ressorts purement concurrentiels. Quelles formes peuvent prendre ces compensations : subventions publiques, péréquations internes permettant de financer les coûts engendrés par des bénéficiaires sur des activités rentables accompagnées ou non de droits exclusifs, fonds de compensation entre opérateurs, exonérations de taxes ou autres, partenariats public-privé ?
- 8) Comment assurer une régulation dynamique et efficace dès lors que la régulation des SIG ne se réduit pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence, lequel peut faire obstacle au bon accomplissement des obligations de service public, mais relève des rapports, évolutifs dans le temps et dans l'espace, entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général ? Ne faut-il pas faire intervenir dans la régulation tous les acteurs intéressés ?
- 9) Comment, dans le cadre d'une régulation efficace, engendrer une dynamique progressive d'évaluation des performances des SIG afin de contribuer à leur efficacité et à leur adaptation aux évolutions des besoins des consommateurs, des citoyens et de la société ? Comment préserver l'autonomie des instances d'évaluation ? Comment associer tous les acteurs et institutions concernés – autorités publiques, opérateurs, consommateurs domestiques

et industriels, grands et petits (Warin, 1997), citoyens, collectivités locales et élus nationaux et locaux, personnels et leurs représentants – afin de prendre en compte la diversité de leurs attentes et de leurs intérêts ?

- 10) Comment enfin, dans le cadre des négociations commerciales internationales, renforcer la cohérence entre la clarification et l'affermissement des SIG dans l'Union Européenne et les négociations de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), entre les règles internes à l'Union et ses positions internationales ?

Prendre conscience de ces dix enjeux peut entraîner une élucidation de certaines questions essentielles qui concernent successivement la subsidiarité, la régulation et l'évaluation.

■ RESPONSABILITÉ PUBLIQUE ET SUBSIDIARITÉ

À tous les échelons (local, régional, national, européen), chaque autorité publique est responsable de décider de ce qui relève du service d'intérêt général dans son aire de compétence. Cette responsabilité exige d'éclaircir et d'actualiser régulièrement, dans la transparence et la proportionnalité, les missions de service public et de choisir les moyens de leur mise en œuvre, soit par l'autorité publique elle-même, soit par l'intermédiaire d'un organisme ou d'une entreprise, publique, privée ou mixte, d'économie sociale, coopérative ou associative.

Cette démarche impose le réexamen du meilleur rapport à établir entre les missions d'intérêt général et le jeu concurrentiel, au cas par cas, dans tous les secteurs et à chaque niveau, en fonction des mutations technologiques et économiques et des évolutions de la demande sociale. Cette « veille » doit susciter un dépassement de cette opposition traditionnelle, dépassement qui permet de conjuguer leurs mérites respectifs et de les articuler de manière évolutive, les missions comme le jeu n'étant pas des finalités, mais deux moyens complémentaires d'avancer vers la réalisation des objectifs de l'Union.

Tout ce cheminement repose en fait sur l'application d'un principe consacré par l'intégration européenne : le principe de subsidiarité. Il est souvent faussement

présenté comme favorisant en toutes circonstances les échelons locaux. D'aucuns s'y réfèrent en prétendant ainsi que la définition et l'organisation des services publics dans l'Union Européenne relèveraient uniquement des États ou des autorités infranationales. En réalité, l'article 5 du traité précise dans un souci d'efficacité qu'il convient d'apprécier au cas par cas si tel objectif doit relever de tel échelon. Une bonne application du principe de subsidiarité consiste plutôt à ce que l'autorité territoriale la plus efficace (locale, régionale, nationale, européenne) détienne, pour son aire de compétence, la responsabilité de définir les objectifs de développement et de qualité des services publics ainsi que la forme de leurs prestations et de leurs financements (entreprises communales, entreprises publiques ou mixtes, entreprises privées).

Cette vision conduit certes à responsabiliser fortement les collectivités territoriales, car elles connaissent mieux que quiconque le contexte local. Mais elle autorise également dans certains domaines la mise en place de véritables services européens d'intérêt général, coordonnés avec les services nationaux et infranationaux, qui contribuent à édifier un territoire européen, à promouvoir la cohésion sociale et territoriale au niveau de l'Union et à tisser des réseaux transeuropéens (contrôle aérien, poste – avec une péréquation européenne du prix du timbre-poste par exemple –, chemins de fer, transports terrestres, etc.).

À chaque niveau d'organisation de la société, les multiples intérêts particuliers (des individus et des groupes) coexistent et s'affrontent. De manière concomitante, ils s'opposent ou non à un intérêt collectif ou général propre à la collectivité d'appartenance ou de référence. Le contenu même de l'intérêt général fait controverse. Or, les rapports entre l'intérêt général et les intérêts particuliers reposent sur leur unité contradictoire. Ils ne relèvent ni de la thèse selon laquelle le premier est la somme des seconds, ni de la conception qui en fait une donnée transcendante, s'imposant de manière descendante ou autoritaire.

Le cadre traditionnel de définition de l'intérêt général apparaît aujourd'hui grandement déstabilisé du fait de la rencontre de plusieurs facteurs :

- l'État-nation est écartelé entre, d'une part, la construction européenne et l'internationalisation et, d'autre part, la montée du « local », la décentralisation et le

recentrage sur le microsocial. Les économies et les sociétés sont de plus en plus interdépendantes, mais les intérêts locaux ou particuliers n'acceptent plus de se soumettre à un intérêt « supérieur » sans avoir leur mot à dire ;

- la rationalité technico-économique est contestée par l'émergence d'autres priorités : la protection de l'environnement, l'écologie, le développement durable ;
- l'augmentation des niveaux d'éducation, d'information et de culture débouche sur une aspiration de la société civile à plus de maîtrise, de participation, de démocratie, de contre-pouvoirs.

On assiste donc à une panne de construction de l'intérêt général. L'enjeu est dorénavant de concevoir un nouveau cadre accepté de définition de l'intérêt général agrégeant :

- le local, le régional, le national, l'europpéen et le mondial ;
- le court, le moyen et le long terme ;
- le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel.

Trois grands conflits traversent les approches de l'intérêt général. Le premier distingue la conception immanente d'un intérêt général issu des intérêts particuliers et la conception transcendante d'un intérêt général propre à la collectivité étatique qui surplombe le champ social. Le deuxième, imbriqué dans le premier, oppose une conception centralisée et unitaire de l'intérêt général qui s'impose à tous, à une conception décentralisée, arbitrale et transactionnelle d'un intérêt général résultant de l'accord dynamique des intérêts particuliers. Le troisième conflit met enfin en lumière un antagonisme entre un intérêt général totalisant et unanimiste, qui est celui de tous, et un intérêt général relatif et évolutif, qui est celui du plus grand nombre ou de la majorité.

Comment arbitrer entre des intérêts généraux ainsi situés sur des échelles différentes, c'est-à-dire choisir entre des « intérêts collectifs » territoriaux (communes, départements, régions), l'intérêt général national et l'intérêt général européen, étant entendu que toutes ces échelles disposent d'institutions ayant une

légitimité propre? En France, voici encore peu de temps, la réponse était simple dans son principe: il n'y avait d'intérêt général que national. En cas de conflit entre collectivités d'échelles différentes, l'intérêt collectif de l'échelle la plus grande primait l'intérêt collectif de la plus petite. L'emboîtement entre les intérêts généraux était « descendant ». En outre, aux difficultés d'emboîtement des échelles spatiales s'ajoutent celles de l'emboîtement des échelles temporelles. Comment concilier des intérêts généraux à court, moyen et long terme? Dans quelle mesure l'intérêt général à très long terme peut-il primer sur l'intérêt général des générations futures?

Un intérêt général n'est pas par essence issu d'une rationalité unique ou de la décision d'une instance supérieure qui l'a défini comme intérêt général. Il dépend d'un processus collectif par lequel justement une collectivité d'individus ou d'institutions l'admet comme intérêt général. Cette définition plus procédurale que substantielle de l'intérêt général semble susceptible d'aider à dégager une légitimité nouvelle pour l'action publique. Personne n'est ainsi propriétaire de l'intérêt général. Il n'y a pas, dans une société complexe, une rationalité supérieure qui exigerait la vassalité de tous les intérêts. L'intérêt général découle des rationalités multiples des participants aux jeux sociaux, économiques et politiques. Le rôle de l'État n'est donc pas d'imposer un intérêt général dont il serait propriétaire, mais de prévoir les moyens de construction d'un système d'intérêts généraux.

■ QUELLE RÉGULATION ?

Je définis la régulation comme des modes d'ajustement permanents d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant d'assurer l'équilibre dynamique de systèmes instables (Bauby, 1998). La régulation recouvre donc la « réglementation », c'est-à-dire l'établissement des lois et des contrats, le « contrôle » de leur exécution, ainsi que leurs nécessaires adaptations. S'il y a « régulation », c'est parce que les règles ne peuvent tout prévoir, elles doivent être interprétées et elles sont remises en cause, ou en adaptation perpétuelle, en fonction des situations et des objectifs.

La régulation de tout groupe social correspond aux interactions entre les intérêts particuliers de chaque composante du groupe et l'intérêt commun ou général

de celui-ci. Elle permet d'éviter que la coexistence d'intérêts différents et d'aspirations contradictoires ne se traduise par l'affrontement permanent de chacun contre chacun et de chacun contre tous. La régulation est en partie intrinsèque au groupe considéré (autorégulation), voire à l'individu (par rapport à ses pulsions), mais elle concerne aussi les rapports et les interactions du groupe avec ce qui l'entoure.

Toute régulation implique une série d'arbitrages entre des intérêts différents, en prenant en compte à la fois la diversité des acteurs, des échelles temporelles retenues (intérêts des générations futures), des spécificités territoriales ou encore l'internalisation de telle ou telle « externalité », etc. Ces arbitrages mettent en jeu des intérêts et des forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais le plus souvent rivalisent. Pour qu'il y ait arbitrage efficace et accepté, il faut préalablement que toutes les propositions puissent s'exprimer à égalité. Cette expression ne permet pas d'éviter l'existence d'effets pervers, inhérents à toute action sociétale, mais elle en limite l'ampleur et en corrige rapidement les défauts.

La régulation suppose donc l'expression de tous les acteurs concernés, la transparence, la délibération collective, la confrontation de la pluralité des approches, en un mot: la démocratie. Elle nécessite de pouvoir s'appuyer sur une évaluation multicritère et sur la pluralité des expertises. En matière de régulation de la société, il y a toujours supériorité du collectif sur l'individuel. Toute entrave à l'expression d'une composante du corps social est une mutilation pour l'ensemble de celui-ci. La reconnaissance de l'existence d'oppositions d'intérêts, de contradictions dans tout groupe humain est la condition même de son existence comme groupe et de la définition de son intérêt commun ou général. L'existence de contre-pouvoirs n'est donc pas, comme c'est le cas dans la culture politique française dominante, un frein à l'exercice du pouvoir de toute institution, mais au contraire une condition essentielle de son efficacité. Fondamentalement, la légitimité de tout pouvoir repose sur l'existence de contre-pouvoirs.

On a trop souvent tendance à assimiler dans le langage commun la « régulation » des services publics à la mise en place d'un « régulateur » et à le définir comme « indépendant », sous-entendu de l'État présumé être

intrinsèquement pervers ou du moins inefficace. Du fait de leurs missions, la régulation des services publics ne se réduit pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence, mais relève des rapports conflictuels entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés (Bauby, Coing et de Tolédo, 2007 ; Boyer, 2004 ; Bergougnoux, 2000 ; Stoffaës, 2003). Ces rapports ne sont pas stables et figés, mais évolutifs dans le temps et l'espace. Ils tiennent notamment aux histoires, aux traditions, aux institutions et aux cultures nationales. Les modes de mise en œuvre des SIG sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place.

Cette régulation spécifique des services publics participe à l'évolution dans le temps et dans l'espace, en fonction des besoins des consommateurs, des citoyens et de la société. Elle recouvre une série de fonctions : la réglementation, les objectifs publics sectoriels ou transversaux, la surveillance de la concurrence, l'équité d'accès à l'infrastructure, le monopole naturel, les relations évolutives entre missions de service public et opérateurs, la tarification, la répartition de la rente et le financement des missions, l'évaluation de l'efficacité économique et sociale du système (y compris de la régulation elle-même).

L'ensemble de ces fonctions ne ressort pas d'une responsabilité unique, d'un organe désigné comme « le » régulateur et censé assurer l'ensemble des fonctions de régulation, mais plus sûrement de l'emboîtement de plusieurs instances ayant des responsabilités complémentaires s'agissant à la fois de leurs fonctions et de leur champ territorial (du local à l'échelon européen).

Le face-à-face entre opérateur(s) et régulateur s'accompagne le plus souvent d'un déséquilibre structurel d'information en faveur du premier qui peut provoquer un phénomène de « capture du régulateur par l'opérateur ». Les opérateurs de service public, qui disposent de droits spéciaux et exclusifs, de monopoles ou d'oligopoles (publics ou privés), sont spontanément tentés d'abuser de l'asymétrie d'information dont ils bénéficient pour accaparer ou détourner la rente au désavantage des consommateurs et/ou de la collectivité.

Cet écueil réclame de sortir du « jeu à deux », du face-à-face entre régulateur et opérateur(s), pour

passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». C'est ainsi que les autorités publiques doivent assujettir les services publics à des règles de droit clairement établies, précises mais limitées, sous le contrôle des juridictions nationales et communautaires et œuvrer au développement de contre-pouvoirs et de participations à la fois internes et externes. Il faut promouvoir l'intervention de tous les acteurs concernés : non seulement les autorités publiques et les opérateurs, mais aussi les consommateurs (usagers domestiques et industriels – grands et petits), les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et leurs organisations syndicales. Les uns et les autres détiennent, de par leurs expériences différenciées, une vaste information qui fait défaut au régulateur. Ils sont porteurs d'aspirations et d'exigences sur la base de la diversité de leurs besoins. Associer tous les acteurs touchés, les amener à se confronter, à dialoguer, à négocier, est un moyen de renforcer la régulation des services publics.

Avec les processus d'eupéanisation des SIG, l'Union Européenne devient progressivement le cadre de définition des règles d'organisation de chaque secteur. Les directives et les règlements européens dits de « marché intérieur » déterminent les règles générales du jeu applicables dans tous les États membres, avec, le cas échéant, des marges d'adaptation à l'occasion des transpositions en droit national.

En même temps, dans la plupart des cas, les règles européennes confient leur mise en œuvre et les procédures de régulation aux États membres. Ce déséquilibre entre réglementation communautaire et régulation nationale pose toute une série de problèmes. D'une part, il peut se produire des distorsions de concurrence entre les États et donc entre les opérateurs, qui, pour l'essentiel, ont une base et une origine nationales, éléments contraires à l'objectif proclamé d'un marché intérieur. D'autre part, les phénomènes d'internationalisation et d'ouverture des économies ont amené les opérateurs de SIG, traditionnellement liés à un territoire, à une activité ou à des institutions locales ou nationales, à s'internationaliser rapidement, ainsi qu'à se concentrer et à se diversifier. La majorité des opérateurs dominants sont aujourd'hui des « groupes » européens, sinon mondiaux, et sont présents dans plusieurs secteurs. La réglementation

européenne actuelle se heurte donc à deux interrogations : pourquoi se limiter à éditer des règles sectorielles quand les opérateurs sont multi-activités ? Comment mener une régulation nationale de groupes dont les stratégies de développement sont européennes ou mondiales, cette dernière question étant d'autant plus prégnante que les États ne disposent pas d'importants moyens ?

Par ailleurs, il faut se souvenir que les institutions européennes, la Commission (au moins sa Direction générale Concurrence pour tout ce qui concerne les concentrations et les aides d'État) et la Cour de justice (de manière beaucoup plus générale, au fur et à mesure des différents qui lui sont soumis), exercent d'ores et déjà un rôle de régulation des SIG, le plus souvent sans le reconnaître explicitement.

Des coordinations entre autorités nationales de régulation ont bien été progressivement développées, mais un doute subsiste quant à leur capacité à exercer une gouvernance efficace. Certains se prononcent donc pour installer des autorités européennes de régulation des SIG tout en étant conscients des multiples problèmes organisationnels que cela poserait et de la difficulté que ces organismes éprouveraient à évaluer, de manière opportune, les diversités des traditions nationales.

Dès lors, d'autres avancent l'idée, nouvelle, d'une « fédéralisation » de la régulation. L'autorité européenne aurait la responsabilité des questions transnationales ou communautaires et les autorités nationales s'occuperaient des aspects nationaux. Ceci commanderait d'inventer des modes d'articulation entre autorités nationales ou infranationales et autorités européennes. Cette hypothèse permettrait de combler le déséquilibre mentionné entre petits et grands pays en matière de capacités de régulation. Les États n'en seraient pas forcément affaiblis, car ils pourraient unir leurs compétences, qui, isolément, sont le plus souvent insuffisantes, pour répondre à des questions similaires. Les opérateurs préféreraient sans doute à terme recourir à une seule instance plutôt qu'à plusieurs.

Sans doute cette hypothèse de fédéralisation de la régulation est-elle encore prématurée, tant les États restent attachés au respect du principe de subsidiarité, mais on voit mal le *statu quo* actuel se poursuivre longtemps.

■ QUELLE ÉVALUATION DES PERFORMANCES ?

L'évaluation des performances des services publics n'a de sens que rapportée aux objectifs et aux missions assignées (Bauby, 2001). L'évaluation des performances apparaît comme une fonction différente de la régulation, mais aussi comme un élément nécessaire à celle-ci. L'évaluation ne comporte aucun pouvoir d'arbitrage ou de sanction, mais relève du « dire » et du « révéler ». C'est un moyen essentiel pour inciter à l'efficacité et promouvoir les évolutions des missions et du cadre réglementaire.

L'évaluation ne peut être que plurielle : les SIEG font intervenir toute une série d'acteurs dont les intérêts sont dissemblables et dans certains cas antinomiques et dont les relations sont marquées par des asymétries d'information et d'expertise. Les performances relatives des SIEG s'appuient sur des rapports étroits avec les territoires, à plusieurs échelles géopolitiques (locale, nationale et européenne). L'évaluation relève de niveaux distincts ou complémentaires, chacun ayant ses aspects spécifiques.

La performance peut s'apprécier selon une temporalité échelonnée : à très court terme, sur la satisfaction immédiate du service, sa qualité et l'efficacité de sa gestion, ou à moyen, long voire très long terme, en prévision d'effets plus diffus dans le temps, les SIG ayant souvent des effets structurants à long terme. Les performances des SIG sont enfin facteurs d'« externalités », positives ou négatives, qu'il s'agit d'évaluer.

Du fait des spécificités des SIG, les instances chargées de leur évaluation doivent être pluralistes, spécialisées et autonomes, ce qui nous amène à privilégier à leur propos six critères essentiels :

- Elles doivent être établies au niveau de chaque État membre (avec des dimensions qui peuvent être infranationales) avec en parallèle des modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison, de coordination voire d'harmonisation avec le niveau communautaire. La dimension européenne est d'autant plus à considérer que les marchés en question sont de moins en moins nationaux et que les acteurs eux-mêmes sont de plus en plus transnationaux, au point qu'on parle aujourd'hui d'« opérateurs » ;

- Elles doivent être ouvertes à la pluralité des acteurs, à leurs attentes, à leurs aspirations et à leurs intérêts. Aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger – en droit ou en fait – le monopole de l'évaluation. La meilleure garantie de ce pluralisme est probablement que des représentants de chaque catégorie d'acteurs fassent partie de la structure qui arrête les orientations de l'évaluation et en assure le suivi;
 - La spécificité de l'évaluation requiert que les instances qui en sont chargées soient séparées des institutions responsables de la régulation et donc spécialisées dans sa définition et sa conduite;
 - Elles doivent avoir des marges d'autonomie par rapport aux différents acteurs concernés afin d'éviter les risques de confiscation de l'évaluation dans le cas où la fonction d'évaluation relèverait entièrement et uniquement de certains acteurs. L'évaluation doit prendre en compte la pluralité de l'information et des expertises. Les instances chargées de l'évaluation doivent disposer de réels moyens d'investigation, garantis autant que possible par des lois;
 - Elles doivent être responsables d'un secteur spécifique (transports, énergie, eau/assainissement, télécommunications, services postaux...), même s'il peut sembler utile de prévoir des passerelles entre les instances sectorielles, d'abord pour échanger expériences et bonnes pratiques et ensuite pour analyser régulièrement les interactions entre les secteurs (on trouve de plus en plus fréquemment les mêmes opérateurs dans les différents secteurs);
 - Enfin, il faut toujours mettre en perspective les coûts des dispositifs que l'on projette de mettre en place pour évaluer les performances avec les avantages que l'on escompte quant à l'efficacité du système.
- Développer une dynamique d'évaluation dans l'Union Européenne devrait permettre de fonder les débats européens sur l'avenir des SIG sur des bases plus solides et plus objectives.

■ NON-CONCLUSION

Les thèmes abordés témoignent des difficultés de l'émergence d'un nouveau paradigme européen, des réticences et des résistances qui se manifestent, de la timidité des propositions avancées par les acteurs ou encore de la lenteur des processus.

Mais on peut également en faire une autre lecture à l'échelle du temps long: en un demi-siècle, un processus de création institutionnelle original et inédit, en rupture complète par rapport aux siècles passés, sans précédent dans l'histoire, a été décidé et mené sans faiblir. Il est aujourd'hui une référence – un modèle? – pour bien d'autres régions du monde dans le contexte d'une mondialisation qui demande à être maîtrisée.

Ces deux interprétations ne doivent pas être mises en opposition. Elles cohabitent dans une unité contradictoire qui travaille en profondeur toutes les forces, les institutions et les individus européens. Du processus d'intégration européenne, on ne connaît ni le terme ni la durée. Son devenir est à écrire.

BIBLIOGRAPHIE

- Bauby, P. (2001). *Évaluer les performances des Services d'intérêt économique général en Europe*, rapport pour la Commission européenne, CEEP-CIRIEC.
- Bauby, P. (1998). *Reconstruire l'action publique*, Paris, Syros.
- Bauby, P. (1997). *Le service public*, Paris, Flammarion.
- Bauby, P., H. Coing et A. de Tolédo (dir.) (2007). *Les services publics en Europe: pour une régulation démocratique*, Paris, Publisud.
- Bauby, P., G. Savary et B. Soulage (2003). *Note de la Fondation Jean Jaurès: vers un nouvel équilibre entre besoins et marché*, Paris, Fondation Jean Jaurès.
- Bergougnoux, J. (2000). *Services publics en réseau: perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, rapport du Commissariat général au plan, Paris, La Documentation française.
- Boyer, R. (2004). *La théorie de la régulation*, Paris, La Découverte.

- Cahiers français* (2007). « Les services publics », n° 339.
- CEEP (1995). *Europe, concurrence et service public*, Paris, Masson-Armand Colin.
- CEEP-CIRIEC (2000). *Les Services d'intérêt économique général en Europe. Régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques*.
- Chevallier, J. (1994). *Le service public*, 3^e éd. Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je ?
- CIRIEC International (2004). *La contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne*, rapport pour la Commission européenne.
- Commission européenne (2004). *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, Bruxelles, Commission européenne.
- Commission européenne (2003). *Livre vert sur les services d'intérêt général*, Bruxelles, Commission européenne.
- Denoix de Saint-Marc, R. (1996). *Le service public*, Paris, La Documentation française.
- Hénaf, G. (dir.) (2002). *Concurrence et services publics : enjeux et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Henry, C. (1997). *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France.
- Henry, C., M. Matheu et A. Jeunemaître (dir.) (2001). *Regulations of Network Utilities: The European Experience*, New York, Oxford University Press.
- Kissler, L., R. Lasserre et M.-H. Pautrat (dir.) (2007). *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC.
- Lyon-Caen, A. et V. Champeil-Desplats (dir.) (2001). *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Paris, Dalloz.
- Mangenot, M. (dir.) (2005). *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?*, Maastricht, IEAP.
- Regards croisés sur l'économie* (2007). « Bientôt privés de services publics ? », n° 2.
- Rouban, L. (dir.) (2000). *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan.
- Savary, G. (2005). *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, Paris, L'Aube.
- SNCF (2002). *Service public : quel avenir ?*, Paris, L'Aube.
- Stoffaës, C. (2003). *Vers une régulation européenne des réseaux*, Paris, ISUPE.
- Stoffaës, C. (1995). *Services publics, question d'avenir*, rapport du Groupe « Réseaux 2010 » du Commissariat général du Plan, Paris, Odile Jacob.
- Valin, S. (2007). *Services publics : un défi pour l'Europe, approches nationales et enjeux communautaires*, postface de P. Bauby, Paris, Charles Léopold Mayer.
- Warin, P. (dir.) (1997). *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte.

Les évolutions du service public : une mise en perspective des situations allemande, britannique, française et italienne

Par **Christophe Nosbonne**, sociologue, Groupe de Recherche sur l'Emploi et l'Éducation, Laboratoire Lorrain de Sciences Sociales (Grée-2L2S), Université Nancy 2 • christophe.nosbonne@univ-nancy2.fr

Les transformations du service public observables à travers l'Europe puisent leur légitimité d'un contexte dominé par une idéologie néolibérale présentée comme la solution optimale du développement des sociétés en ce sens où elle consacre le marché et les règles générales de la concurrence comme seul modèle de développement efficace et réaliste. Aussi a-t-elle fourni la base d'un projet de société et de plusieurs programmes de gouvernement à partir du milieu des années 1970, lesquels visent depuis lors à réformer l'État et ses administrations.

Dans ce contexte, l'idée selon laquelle les modes publics traditionnels d'exécution du service public constituent dans la majeure partie des cas un obstacle dans la recherche d'un optimum en termes d'efficacité, de qualité et de rentabilité a commencé à être diffusée. C'est autour de ces trois impératifs que se déclinent aujourd'hui les évolutions des pratiques et des valeurs du service public. Les traductions concrètes de ces orientations se retrouvent en nombre dans les programmes de réformes mis en place dans chaque pays. Appuyés par des évolutions doctrinales, ceux-ci visent pour l'essentiel à permettre l'introduction de nouvelles pratiques de service public suivant en cela les recommandations des grands organismes internationaux que sont le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les lignes directrices de la politique communautaire européenne.

Sans infirmation aucune de l'utilité du service public dans la cohésion sociale et territoriale des espaces nationaux et de l'Union Européenne, on légitime divers aménagements institutionnels, organisationnels

et discursifs, s'apparentant à autant d'éléments révélateurs de la diffusion progressive de principes managériaux communs dans le secteur privé, à des domaines devant jusqu'alors majoritairement y échapper. S'il s'agit là d'une tendance très générale, cet article ambitionne de lui donner du sens en regard des évolutions et des spécificités de quatre pays européens d'histoires et de traditions hétérogènes.

L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni connaissent une pluralité de définitions et de mises en pratique du service public dont l'origine est à rechercher dans les cohérences sociétales propres à chacun de ces quatre contextes. Autrement dit, il appert des histoires nationales, des tonalités et des spécificités du service public. Or, les évolutions des valeurs et des pratiques du service public révèlent une remise en cause partielle et différenciée de ces spécificités. L'émergence de tendances similaires mues et légitimées par des impératifs politico-institutionnels de « modernité » semble mettre en évidence un phénomène transnational d'adaptation, par la volonté publique et politique, d'un secteur dont les spécificités demeurent reconnues.

La prise en compte de l'hétérogénéité des situations ajoutée à des définitions contrastées du service public plaide en faveur d'une approche comparative « soucieuse » des contextes nationaux. Cette approche conduit à réfuter une démarche de type universaliste principalement basée sur la comparaison de catégorisations et d'indicateurs synthétiques qui réduisent à des différences marginales la diversité de faits pourtant survenus dans des contextes spécifiques.

Pour reprendre le constat de Berthelot (1987, p. 411), s'il y a une non-comparabilité terme à terme, c'est parce que les différences repérées s'inscrivent dans un système d'interactions sociétales produisant des différences comme autant d'aspects de sa spécificité. Partant

d'un postulat théorique inspiré par l'analyse sociétale, il s'agit donc de considérer l'ensemble des référents nécessaires à la compréhension des conceptions et des pratiques nationales en s'appuyant sur l'idée que chaque État a construit et développé des « cohérences » propres en formulant l'hypothèse d'une « réinterprétation par les acteurs nationaux des processus homogénéisants » (Lefresne, 1998). Sans conclure à une totale convergence entre États compte tenu de la complexité et de la pluralité des cohérences nationales, force est de constater l'émergence de tendances fortes. Ainsi, si les contenus des réformes et les outils mobilisés ne recouvrent pas partout les mêmes effets, leur diffusion et leur proximité constituent une dynamique particulièrement prégnante.

C'est dans cette perspective que cet article aspire à rapporter et à analyser les caractères de transversalité et de convergence observables dans les quatre pays qui participent d'une nouvelle organisation de la production, de la gestion et de la prestation du service public.

■ DE L'ÉVOLUTION TENDANCIELLEMENT PARALLÈLE DES VALEURS DU SERVICE PUBLIC

Traiter des valeurs du service public nous conduit inévitablement à en considérer les buts, les moyens et les principes de fonctionnement. Il s'agit là d'éléments déterminants pour la compréhension et l'analyse des évolutions observables depuis les années 1980 dans l'espace européen. Cependant, compte tenu de différences historiques, culturelles ou encore politiques importantes, il apparaît que la façon dont chaque État organise son service public demeure originale. En d'autres termes, confronter et analyser directement les services publics dans quatre espaces nationaux revient, pour s'inspirer des travaux de Maurice (1989), « à comparer l'incomparable ». Aussi, s'agira-t-il d'opérer une clarification terminologique et conceptuelle nécessaire à une meilleure compréhension des éléments constitutifs de la notion de service public, telle la question de l'intérêt général. À la suite de ce préalable, seront analysées les évolutions concrètes de la notion, c'est-à-dire de ses valeurs, de ses formes d'organisation et des tendances convergentes qui naissent des évolutions doctrinales perceptibles nationalement.

Des définitions contrastées du service public et de l'intérêt général

Si chaque contexte national se caractérise par des spécificités et des cohérences propres, il n'en demeure pas moins quelques similitudes. La principale et non des moindres concerne la finalité du service public. Il s'agit dans tous les cas de la recherche de satisfaction d'un intérêt général. C'est autour de cet objectif que chaque État a décliné sa propre vision du service public, c'est-à-dire élaboré des structures particulières dotées de moyens d'action spécifiques répondant à des valeurs et à des principes précis.

Parallèlement à ce but d'intérêt général, d'autres éléments traduisent une relative transversalité. Si la construction plus ou moins formelle d'une notion de service public en est une, la distinction opérée entre les régimes juridictionnels de droit public et de droit privé en est une autre. Cependant, au-delà de ces quelques éléments transversaux, la contribution du service public à la satisfaction de l'intérêt général se fait sur la base de conceptions et de critères de définitions des activités assez hétérogènes. S'agissant du seul intérêt général, deux traditions coexistent, l'une anglo-saxonne, l'autre française, lesquelles sous-tendent des formes contrastées du champ et de l'organisation du service public.

De la définition de l'intérêt général dépend la spécificité du service public, c'est-à-dire son organisation, le champ et la nature de ses activités ainsi que les valeurs qui animent son action. Dans la vision française, la détermination d'un intérêt général comme moteur et justification du service public suppose un arbitrage des pouvoirs publics entre plusieurs catégories d'intérêts privés, l'intérêt du plus grand nombre devant primer et ainsi supplanter la multitude des aspirations privées.

Cette même segmentation se trouve dans de nombreux autres pays. Néanmoins, les terminologies utilisées, l'analyse et l'arbitrage du rapport entre intérêts particuliers et collectifs, les définitions de l'action publique, de ses champs et de ses acteurs, les modes d'organisation, les niveaux de décision (leur nombre ainsi que leur caractère centralisé ou décentralisé), les moyens humains (volumes, formes, statuts et natures des emplois), les connexions institutionnelles, la personnalité juridique des acteurs et des actes et

procédures du service public, les pratiques de gestion voire les finalités du service public emprunteront des formes variables selon les espaces nationaux et leurs paradigmes « culturels » de référence.

Dans la conception anglo-saxonne, l'intérêt général et les intérêts particuliers ne s'opposent pas à proprement parler. L'intérêt général est formé de l'ensemble des intérêts particuliers. Dans cette perspective dite « libérale », chaque individu recherche son propre bénéfice et agit ainsi à son insu, pour le bien de l'ensemble de la collectivité. Selon cette conception, l'intérêt général n'est satisfait qu'inconsciemment par le biais de la recherche de l'intérêt particulier. *A contrario*, la vision française ne détermine pas l'intérêt général en référence à la somme des intérêts particuliers. Comme le soulève Rousseau (1962) : « L'existence et la manifestation des intérêts particuliers nuisent à l'intérêt général qui, dépassant chaque individu, est l'émanation de la volonté de la collectivité des citoyens en tant que telle. » Cette conception est celle de la volonté générale. Or, si tel est le cas, « il ne peut être admis que des groupes d'intérêts puissent tenter de l'influencer¹ ». Cette définition renvoie à l'idée d'une « conception "holiste" de l'intérêt général, c'est-à-dire prônant un intérêt général de la société transcendant les intérêts privés de ses membres, dont le monopole de la définition serait laissé aux mains de l'État, seul compétent parce que désintéressé et infaillible » (Gazin, 1998).

Respectivement articulées autour des principes d'égalité et de liberté, les définitions française et anglo-saxonne de l'intérêt général constituent le socle des théorisations nationales du service public, lesquelles sous-tendent un corpus de valeurs et de pratiques ayant considérablement et symétriquement évolué. Ces deux visions ont par ailleurs influencé d'autres conceptions nationales du service public. Ainsi, pour des raisons essentiellement historiques, la doctrine française a-t-elle contribué à la construction des positionnements allemand et italien.

Des conceptions nationales du service public initialement contrastées

Quand bien même il n'existerait pas à proprement parler d'homogénéité entre les définitions nationales

du service public, comme en témoigne l'absence même de la notion en Grande-Bretagne, il demeure toutefois possible, sur la base des travaux de Moderne et Marcou (2001), de s'accorder sur l'existence d'une « idée de service public ». C'est dans ce cadre théorique qu'il s'agira de s'interroger sur les théorisations nationales telles qu'elles ont été originellement construites avant d'analyser les évolutions doctrinales ayant favorisé une transformation des valeurs et des pratiques du service public : des mutations des critères de définition et des principes d'exécution des activités d'intérêt général qui sont favorables à l'introduction de pratiques et de principes managériaux dans la sphère du service public. Le rythme et la nature de ces évolutions doivent être considérés et relativisés en regard de l'intensité du service public (Lachaume, 1989, p. 41) dans chacun des quatre espaces nationaux.

• Une définition extensive du service public : l'exception française

Véritable clef de voûte de la construction étatique (Chevallier, 1994, p. 4), le service public « à la française » se définit par son rattachement direct ou indirect à une personne publique, par rapport à son but d'intérêt général et par l'application d'un minimum de règles de droit public. Il s'agit là de trois critères, organique, fonctionnel et matériel, qui expliquent, justifient et légitiment l'importance toute particulière et la spécificité qu'il revêt dans l'hexagone.

Le critère organique indique qu'un service public doit, pour être qualifié comme tel, être dirigé par une personne publique. L'élément fonctionnel est directement lié à la notion d'intérêt général et concerne donc le but poursuivi par le service public. Il apparaît comme la condition de légalité de l'intervention des pouvoirs publics. L'élément matériel concerne les règles de droit applicables au service public. La doctrine classique estime que l'objectif d'intérêt général du service public empêche ses activités d'être soumises aux règles du droit privé. « La séparation public-privé en découle comme celle du droit public et du droit privé. Dans la théorie de l'État, la logique publique et la logique privée constituent deux systèmes très distincts » (Oberdorff, 1998). C'est pourquoi les activités de service public bénéficient d'un régime dérogatoire de droit public. Cela a, par exemple,

¹ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789.

pour conséquence de placer les agents publics sous un régime statutaire particulier ou de doter les autorités gestionnaires du service public de prérogatives de puissance publique afin de mener à bien leur mission.

Parallèlement à ces trois éléments, d'autres principes fondamentaux encadrant et légitimant l'action du service public existent. Ces principes sont isolés par Louis Rolland dans les années 1930 et constituent un « noyau » de principes qualifiés de « lois du service public ». Par ailleurs, ces lois ont été complétées par d'autres règles « implicites » complémentaires mais non obligatoires². Les lois obligatoires sont la continuité, l'égalité et la mutabilité du service public. Comme l'affirme Henri Oberdorff (1998), la France s'est donc dotée « d'un très riche modèle théorique du service public qui fonde en grande partie la légitimité de l'État et s'appuie sur l'unité doctrinale de cette notion ».

En théorie irréductible aux éléments juridiques ou gestionnaires du privé, la définition française du service public est à la fois stricte et extensive. Cependant, une telle précision doctrinale est loin d'être partagée sur le plan international. Jamais réellement transposée, la vision française n'a fait qu'inspirer des théorisations allemande et italienne du service public qui demeurent spécifiques et restent ouvertes, sous certaines conditions, aux éléments du secteur privé. Toujours est-il que l'intensité du service public « à la française » est en théorie maximale, ce qui renforce la spécificité des activités d'intérêt général et justifie d'une part l'existence de régimes dérogatoires de gestion des emplois et des services et, d'autre part, le respect de certaines obligations attachées à l'exécution du service.

• Les visions plus nuancées des théorisations allemande et italienne

La théorie allemande de la *Daseinsvorsorge*, littéralement « ce qui pourvoit aux besoins de l'existence », peut être rapprochée de la théorie française, sans toutefois recouvrir exactement la même acception.

Pour autant, la théorie de la *Daseinsvorsorge* a évolué et s'est peu à peu transformée en une conception plus restrictive et plus fonctionnelle. L'expression a été traduite, notamment dans la Loi fondamentale de 1949 (cadre constitutionnel de l'État social de droit) par la reconnaissance de « services de base » que l'on pourrait assimiler à une distinction entre services essentiels et services non essentiels. Sur ce point particulier, à la différence du système français, l'article 33 de la Loi fondamentale précise que les prérogatives liées à l'exercice de la puissance publique doivent être confiées à des agents du service public qui sont liés par un rapport de service et de fidélité et qui sont placés sous l'empire du droit public.

Cet article à portée constitutionnelle semble donc limiter la notion de service public et la spécificité du droit public aux seules activités régaliennes de l'État. L'expression moderne de *Daseinsvorsorge* permet de regrouper « toutes les activités de l'État qui consistent à mettre à disposition des citoyens des services d'utilité générale » (Schwarze, 1997), que ces services soient constitués sous forme de sociétés régies par le droit privé ou sous forme de personnes publiques ou qu'ils soient gérés directement par l'administration selon les règles du droit public ou du droit privé. Ceci signifie d'une part que l'intérêt public sert de critère à la définition de l'intérêt général et renforce une conception fonctionnelle du service public, et, d'autre part, que les missions d'intérêt général sont beaucoup plus larges que celles directement prises en charge par les personnes publiques ou soumises au droit public.

En Italie, le service public, bien que formellement reconnu, « n'a jamais eu, dans l'ordre juridique italien, l'importance capitale qu'il a acquise dans l'ordre juridique français comme instrument de répartition des compétences et point central de la théorie du droit administratif » (Cassese, 2000, p. 643). Néanmoins, la notion doit être entendue au sens large dans la mesure où elle a en partie légitimé le modèle de

² Sans traiter dans le détail des règles « implicites », précisons qu'elles renvoient aux modes de fonctionnement du service public. Ainsi, sont concernés les principes de fonctionnement en situation de monopole (y compris les activités gérées en réseau comme l'énergie, la poste ou les télécommunications) et de gratuité. Or, le fonctionnement en monopole n'a rien d'une règle intangible compte tenu de la pénétration du droit privé du travail et de la concurrence dans les règles de gestion publique. Le principe de gratuité est quasiment inexistant, exception faite de l'enseignement où il demeure discuté alors même que l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit la gratuité de l'enseignement à tous les niveaux de scolarité.

fonctionnariat italien et le recours aux règles de la gestion publique. Initialement, « les services publics correspondaient à toutes les activités d'une personne publique qui n'étaient pas exercice de souveraineté. La définition du service public était donc déductive et s'opposait aux activités de l'administration relevant de l'exercice de souveraineté, dénommées les fonctions publiques » (Belloubet-Frier, 1998).

Toutefois, la conception italienne va évoluer sous l'influence d'un interventionnisme étatique de plus en plus important et une vision objective du service public fera son apparition. Celle-ci correspond aux activités dont le caractère public ne vient pas de la personne qui les gère, mais de l'objectif qui lui est assigné. Ainsi, l'article 43 de la Constitution de 1948, habilite-t-il le législateur « à réserver dès l'origine ou à transférer, par expropriation et sous réserve d'indemnisation, à l'État, à des collectivités publiques, à des communautés de travailleurs ou d'usagers, certaines entreprises ou catégories d'entreprises ayant trait à des services publics essentiels, à des sources d'énergie ou à des situations de monopole et qui présentent un caractère d'intérêt général prééminent ». Ceci définit le mode d'organisation des services publics « essentiels ». De la reconnaissance de ce noyau dur peut être déduit l'existence d'activités « non essentielles » dont la gestion autorise l'intervention des personnes morales de droit privé.

- **Une définition plus restrictive :
le cas particulier du Royaume-Uni**

La théorisation britannique de l'action publique se caractérise par l'absence d'un régime spécifique au service public (Lefresne, 1997) et plus encore par l'absence d'une terminologie globalisatrice et unificatrice des activités d'intérêt général. Dès lors, s'attacher à des catégorisations juridiques et à des concepts symptomatiques de l'activité de service public est vain. À défaut de critère organique ou matériel de définition, il faut se retrancher sur un critère fonctionnel qui renvoie à la notion d'intérêt général et interroge plus

directement les activités dont la nature particulière justifie un processus original de mise en pratique ou de création. Ainsi, parallèlement aux traditionnelles missions de souveraineté de l'État³, un ensemble de services⁴ a-t-il été considéré comme des *public utilities* ou des *public services*. Cette considération a conduit à l'instauration d'une gestion monopolistique.

Les raisons de ce vide juridique et conceptuel autour des services publics sont à rechercher dans la structure monarchique du pays. Ainsi, le droit anglais opère-t-il une distinction entre le régime juridique applicable d'une part à la monarchie et aux serviteurs de la couronne et d'autre part, au reste de la population. Sur la base de cette partition, le droit public va conférer un statut particulier et des prérogatives spécifiques à la reine et aux seuls serviteurs de la couronne. Les autres personnes, y compris les agents publics, sont entendues comme des sujets de sa Majesté et en conséquence soumises à un régime juridique de droit privé: la common law.

Si cette conception doctrinale héritée du passé justifie en grande partie la confusion juridique entre les sphères publique et privée, elle n'explique pas pour autant l'inexistence d'une notion uniforme de service public. Cette situation singulière questionne le processus de création des activités d'intérêt général et ne peut se comprendre en dehors de déterminismes historiques qui fondent le régime juridique britannique sur la souveraineté du Parlement. En effet, le droit anglais ne reconnaît pas à l'État le pouvoir de créer des services publics sans autorisation spécifique de la loi (Moderne et Marcou, 2001, p. 230). Il appartient donc au législateur d'identifier ou non l'existence d'un intérêt général à satisfaire et d'établir « le cahier des charges » et les modalités de gestion (droit public et/ou droit privé) du service concerné. La reconnaissance de l'intérêt général, bien que suffisante pour assurer une prise en charge particulière, n'est en aucun cas une justification à l'usage d'un droit spécial et exclusif dérogeant au droit commun.

³ La loi sur la dérégulation et la contractualisation de 1994 (Deregulation and Contracting Out Act), en son article 71, excluait de la technique contractuelle certaines activités étatiques qui devaient rester l'apanage exclusif des autorités politiques nationales: le pouvoir judiciaire, le pouvoir réglementaire et les activités susceptibles de porter atteinte aux libertés fondamentales.

⁴ Figurent parmi ces services les activités concernant l'eau, le gaz, l'électricité, le téléphone, la poste, les chemins de fer, les voies routières, les ports et les aéroports, etc.

Des conceptions nationales en voie de rapprochement

Si « les systèmes juridiques de tous les États membres de l'Union Européenne font une distinction entre droit public et droit privé » (Auer, Demmke et Polet, 1996, p. 15), l'examen des théorisations nationales nous invite à une relative prudence quant à la signification des degrés d'intensité du service public et à la modération pour ce qui est de l'analyse de la pénétration d'outils managériaux dès lors que certains cadres nationaux l'admettent. Néanmoins, l'élément fonctionnel semble devenir déterminant dans la définition de certaines activités qualifiables de « non essentielles » au détriment des critères organique et matériel. Ce dernier élément nous encourage à poursuivre l'analyse des théorisations nationales, lesquelles ne sont pas figées et en conséquence évoluent en anticipant ou en suivant, sous l'influence d'orientations politiques ou économiques, l'ouverture des secteurs publics aux systèmes privés de gestion.

• La conception contemporaine du service public « à la française »

Initialement imperméable au droit privé, l'approche contemporaine du service public opère une distinction entre théorie et pratique. Les réformes successives de l'administration publique, sous-tendues par des nécessités d'efficacité, de flexibilité ou encore de rentabilité ont quelque peu mis à mal les définitions originelles et conduit la fonction publique française à s'adapter à son champ de contraintes. De ce point de vue, la convergence des discours managériaux des diverses institutions publiques est à souligner : satisfaction de l'utilisateur devenu client, maîtrise des coûts et gestion souple des modes d'organisation sont désormais les maîtres mots ; ceux-ci semblent d'ailleurs faire écho aux positions communautaires.

Cette volonté trouve une traduction directe dans les politiques successives de réformes ou de modernisation de l'État et de l'appareil administratif dans son ensemble qui, comme le soulignait en 1996 le rapport Denoix de Saint Marc (1996, p. 21), entend « réconcilier le service public avec les théories du libéralisme dominant, dans ses versions nationales

et communautaires, [...] en démythifiant une "expression datée" qui n'est ni une doctrine, ni un modèle d'organisation entièrement français ».

Si Henri Oberdorff (1998) qualifiait de « choc de culture » la confrontation de la notion de service public aux exigences du droit de la concurrence, l'introduction des pratiques et des discours managériaux rompt avec la distinction entre deux logiques de gestion – privée et publique – jusqu'alors bien distinctes. « En gestion privée, le critère du profit intègre les deux dimensions d'efficacité (par rapport aux besoins exprimés) et d'efficience (production au moindre coût). En gestion publique, ce critère disparaît faute de marché » (Greffé, 1999). L'ouverture de la notion de service public que constitue l'introduction de modalités de gestion privée (statut privé des personnels, opérateurs privés, etc.) traduit une dilution des éléments organique et matériel au profit du critère fonctionnel d'intérêt général ainsi qu'une remise en cause de plus en plus visible dans la pratique des valeurs qui jusqu'alors présidaient à l'exécution du service public.

• Le particularisme du concept allemand

La conception allemande du service public telle qu'elle est reprise par la Loi fondamentale de 1949 traduit une très forte proximité entre théorie et pratique. La reconnaissance de l'existence d'activités particulières, fondées sur un intérêt général supérieur à satisfaire et constitutives d'un service public dont les prérogatives font l'objet d'une distinction entre les services de base et les autres services d'intérêt public, détermine fortement l'organisation actuelle du service public. Les services de base, activités de souveraineté et orientations d'importance nationale, sont strictement réservés aux personnes publiques soumises à un régime exclusivement public. Les autres activités d'intérêt général, non incluses aux services de base, sont reconnues d'un intérêt supérieur, mais peuvent être gérées en lien avec une personne publique, par des structures et des personnels privés. C'est ce qui justifie du point de vue de l'emploi, la présence au sein de la fonction publique allemande d'une proportion importante de salariés dont la situation professionnelle est réglée par des contrats et des conventions collectives de droit privé.

• **Des spécificités de la gestion publique moins affirmées : les expériences italienne et britannique**

Dans son acception contemporaine italienne, le service public est d'abord une prestation d'activité, destinée à une collectivité; il relève de l'administration publique, qui en assume la gestion, soit directement, soit indirectement, mais selon des formes juridiques typiques. Dans ce dernier cas, l'organisation du service demeure publique, tandis que la gestion peut être régie par le droit privé. Le service public est finalement caractérisé par ses buts: l'activité satisfait les exigences et les besoins de la collectivité (ou des collectivités), ce qui justifie la surveillance et le contrôle publics. Toutefois, la perte de valeur de l'élément subjectif rend la notion ouverte et compatible avec la privatisation des services publics (Bodiguel, Garbar et Supiot, 2000, p. 155-156).

Cette privatisation transforme les modes de gestion des activités et les statuts des personnels. À ce propos, la réforme de contractualisation de l'administration publique de 1993⁵ institue un système hybride entre droit public et droit privé, quand bien même il autoriserait la pénétration des règles du droit privé dans l'activité de service public.

Bien qu'originellement restrictive, la conception britannique du service public a considérablement évolué depuis les années 1980. Sans remise en cause formelle de la spécificité des services d'intérêt général, le modèle anglo-saxon, caractérisé par une forte interaction entre sphère publique et sphère privée, s'ouvre aujourd'hui encore davantage aux pratiques managériales et gestionnaires, favorables à un marché privé réglementé plutôt qu'à une prestation directe de services par les institutions et les personnels de l'administration publique.

Dans cette logique, les *public utilities* ont été privatisés conformément aux directives communautaires. Cependant, si ces services de réseaux ont été placés en situation de concurrence, le contrôle étatique reste fort par l'intermédiaire d'instances de régulation (*regulators*) créées à cet effet. Ces mesures ont conduit à la transformation des statuts d'emploi et des modes de gestion qui relèvent désormais entièrement du

droit privé. Ces orientations ne sont pas propres aux activités de réseaux et concernent également d'autres activités de services pour lesquelles «l'accent a été mis davantage sur la flexibilité de l'emploi et sur l'adaptation des formes d'emploi aux finalités du service, comme autant de moyens de satisfaire les besoins des consommateurs. Cela a conduit, dans certains cas, à la décentralisation des modes de rémunération et des conditions de travail et, dans d'autres cas, à une "individualisation" plus radicale des relations de travail» (Deakin et Freedland, 2000, p. 110).

L'évolution de la théorie du service public

La justification totale ou partielle de l'usage d'un droit à fonder des statuts et des règles de gestion dérogatoires au droit commun dépend principalement des considérations nationales de l'intérêt général et du service public. Ainsi, les valeurs et les principes qui encadrent et légitiment l'activité de service public doivent être pensés en regard des théorisations de la notion. Cependant, si l'analyse des constructions nationales du service public souligne cette pluralité de situations, l'observation des évolutions doctrinales révèle un certain degré de convergence notamment caractérisé par un recours généralisé et facilité à des opérateurs privés.

Indépendamment des considérations nationales originelles en la matière, c'est dans les évolutions théoriques de la notion de service public que sont à rechercher les causes de l'introduction et de la diffusion de principes nouveaux venant compléter ceux déjà existants ou venant s'y substituer. Ainsi, la distinction fondamentale désormais faite entre les activités de souveraineté, pour lesquelles est admise une forte intensité du service public, et les activités «non essentielles» dont le volume et les modes d'organisation sont laissés à la libre appréciation des États conformément aux recommandations européennes en la matière, c'est-à-dire soumis au respect des règles du marché et de la concurrence, est de nature à modifier fortement et durablement le sens et les valeurs du service public.

Ce recul du rôle et des prérogatives des États et le renforcement du critère fonctionnel au détriment des

⁵ Décret n° 29/1993 qui ne s'applique cependant pas aux personnels responsables des activités de souveraineté de l'État.

éléments organique et matériel autorise pour toutes les activités dites « non essentielles » la diffusion des obligations managériales d'efficacité, de qualité et de maîtrise des coûts des services publics, lesquelles figurent en bonne place dans tous les programmes nationaux de réformes des administrations. Ces principes constituent également les principaux arguments de légitimation des mutations affectant les services et les emplois, notamment par la diffusion de pratiques d'évaluation et de résultat, sans que jamais ne soit discutée la pertinence théorique et pratique de telles tendances.

Sauf à considérer que les services publics sont des constructions qui jusqu'alors se sont caractérisées par une inefficacité latente, force est de constater que ces indicateurs propres au nouveau management public ou nouvelle gestion publique participent de l'introduction de discours, de valeurs et de pratiques gestionnaires à même de restreindre le champ du service public et d'en atténuer le sens et les spécificités. Plus encore, la segmentation des activités tout comme la volonté de confier des services publics à des opérateurs et à des logiques privées de gestion traduit une évolution générale vers une vision anglo-saxonne de l'intérêt général. Cette dernière ne fait état d'aucune incompatibilité entre le caractère d'intérêt général d'une activité de service public et la satisfaction des intérêts particuliers de l'opérateur responsable de cette activité. Les évolutions soulignées en France, en Allemagne et plus encore en Italie, renforcent cette idée.

■ VERS UNE NORMALISATION DES PRATIQUES NATIONALES DU SERVICE PUBLIC

Si l'analyse des conceptions nationales révèle une évolution des valeurs et des principes du service public, elle permet également d'analyser certaines des mutations à l'œuvre sur le plan des pratiques. Ces transformations sont marquées par leur forte proximité avec les principes gestionnaires affichés précédemment, mais se caractérisent également par leur relative convergence dans la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de nouvelles

modalités de gestion. En d'autres termes, si l'importance du service public demeure prégnante, elle n'en est pas moins accompagnée de nouvelles pratiques soumises au droit commun et présentées comme nécessaires à la réalisation d'objectifs nouveaux de qualité, d'efficacité et de rentabilité. Partant, il s'agira ici de caractériser l'évolution gestionnaire des services publics et leur adaptation à de nouveaux principes par l'intermédiaire de réformes touchant la nature et la mise en œuvre du service public.

Des réformes nationales conduisant à l'évolution des activités de production, de gestion et de prestation du service public

D'emblée, il nous faut souligner la relative proximité, la « communauté évidente d'inspiration » (Chevallier, 1996), « tant dans le diagnostic que dans les remèdes proposés » (Claisse et Meininger, 1995), des politiques dites de modernisation des États et de leurs administrations en Europe. Ces réformes jouent dans la majorité des cas, un rôle moteur de changements profonds et apparaissent par conséquent comme des révélateurs des évolutions des pratiques du service public.

• Vers une convergence des discours et des formes organisationnelles

Il faut entendre par évolutions organisationnelles, les changements influant sur les spécificités des services et des emplois dans les domaines de la production, de la gestion et de la prestation de service public. Ces transformations, observables à travers les orientations prises par les mouvements nationaux de réformes, visent à faciliter l'introduction d'indicateurs et d'objectifs nouveaux pour des services publics appelés, en regard de ces mêmes contenus, à se muer en chantres d'une efficacité et d'une performance propres à légitimer une organisation de type managériale.

Ainsi, sous le couvert de ces nouvelles priorités sont instituées de nouvelles méthodes de gestion des activités et des services relevant toutes du *new public management* ou nouvelle gestion publique⁶. On en veut pour

⁶ Le *new public management* prend réellement son essor dans les pays anglo-saxons au cours des années 1980. Depuis lors, il n'a cessé de se répandre dans tous les pays de l'OCDE. Cette nouvelle gestion publique met avant tout l'accent sur le produit, les résultats et les performances réalisés par une gestion adéquate du personnel, des ressources et des programmes (Aucoin, 1995).

preuve les objectifs affichés des réformes nationales. Ainsi, en Allemagne, « la modernisation revêt trois aspects régulièrement imbriqués dans les représentations et discours : le resserrement des missions de l'État, la diminution des frais de personnel et la réforme des structures » (Derlien, 1995). La France, selon le même logiciel, entend moderniser l'action publique en passant « d'une logique centrée sur les moyens à une culture de la responsabilité, de la performance, du résultat et de l'évaluation » et fait de la gestion « un outil privilégié » permettant de mieux appréhender l'action publique « en termes de coût, mais aussi d'impact, de qualité et d'efficacité » (Cieutat et Tenzer, 2000, p. 66). La Grande-Bretagne entreprend quant à elle « l'un des exemples les plus riches de promotion du "managérialisme" » (Keraudren, 1993) et l'Italie développe sans réserve l'usage de « certains éléments de la gestion du secteur privé dans la fonction publique, de façon à débureaucratiser et à rendre plus productif l'emploi des ressources humaines dans les administrations publiques » (D'Orta, 1990).

On trouve à travers ces quelques références l'essentiel des principes défendus par les tenants de la nouvelle gestion publique. S'il existe une réelle proximité dans les intentions et les mesures adoptées d'un pays à l'autre, il convient également de souligner l'homogénéité des pratiques discursives et des formes de légitimation des réformes, lesquelles constituent à elles seules une certaine forme d'évolution des pratiques du service public. Ainsi, est-il frappant de constater l'internationalisation des pratiques de diffusion et de légitimation de la nouvelle gestion publique. Celle-ci traduit un consensus entre décideurs politiques et institutionnels nationaux, structures de coopération interétatiques et institutions internationales. Les orientations portées à l'échelle européenne coïncident trait pour trait aux principes, aux objectifs et aux moyens contenus dans les recommandations et les discours formulés par des structures telles que l'Organisation mondiale du commerce ou la Banque mondiale.

Au-delà de l'ampleur transnationale du phénomène, l'introduction de la nouvelle gestion publique procède d'une seule et même logique dont le point de départ est constitué par des arbitrages politiques de restrictions budgétaires des États fondés sur l'inefficacité supposée des structures nationales du service public. Dans ce même ordre d'idées, l'explication du « malaise » est simple. Il s'agit de considérer que les structures administratives de l'État-providence ne répondent pas aux attentes du public (*public failures*), paralysent la croissance et génèrent des déficits dans un contexte mondialisé marqué par une concurrence internationale accrue.

Devant ce constat d'inadaptation et d'obsolescence du service public, la solution proposée est celle de la modernisation de l'État et de ses administrations par des procédés de rationalisation. S'appuyant sur l'idée que la modernisation est de faire mieux avec moins de moyens, les réformes mises en place dans les quatre pays conduisent toutes à une forme de marchandisation des activités exclues par les évolutions doctrinales des missions essentielles des États au moyen d'une plus importante flexibilité des structures et des personnels et d'une décentralisation accrue favorisant des formes de mises en concurrence de la production et de la prestation de certaines activités. Derrière des formules de « bonne gestion » et de « bonne gouvernance », les réformes nationales portent de nouveaux objectifs et de nouveaux outils poussant à une réorganisation des modes de production et de prestation de l'action publique et de fait à une transformation des valeurs et des pratiques du service public. Le caractère novateur de ces mesures est par ailleurs à relativiser dès lors que l'on sait que des diagnostics et des remèdes similaires étaient formulés s'agissant de l'administration britannique du XVIII^e siècle⁷.

Au-delà des pratiques discursives et de l'ouverture par décision politique de secteurs jusqu'alors préservés eu égard à leur nature particulière, les mesures développées visent principalement l'introduction d'une flexibilisation organisationnelle et numérique;

⁷ En 1780, Edmund Burke préconisait déjà d'opérer une « réforme économique » de l'administration britannique en vue de réduire les dépenses publiques et d'accroître l'efficacité de l'organisation administrative (Burke, Edmund, « Speech on Presenting to the House of Commons (on the 11th February 1780) a Plan for the Better Security of the Independence of Parliament, and the Economical Reformation of the Civil and Other Establishment », *Works*, vol. II, p. 286-287).

la mise en place de politiques de réduction des effectifs publics, des coûts et de révision des statuts ; une transformation des pratiques de travail ; un recentrage des prérogatives étatiques et des transferts de compétences au profit d'institutions infranationales, régionales et locales. Cette dernière mesure s'accompagne d'une ouverture des possibilités de gestion des services en permettant et en encourageant une interpénétration forte entre les secteurs public et privé.

• Les caractéristiques nationales des réformes du service public

Compte tenu des spécificités inhérentes aux cohérences sociétales nationales, les tendances générales et transversales que nous venons d'évoquer se retrouvent à des degrés divers dans chacun des quatre pays. Il s'agira donc ici d'exposer les réalités nationales des réformes du service public.

Le programme allemand «État moderne, administration moderne⁸» dont l'objectif prioritaire est le renforcement de l'efficacité des structures administratives a encouragé les rapprochements entre sphères publique et privée et plus particulièrement le développement des méthodes de management du privé, lesquelles se doivent d'être utilisées comme modèle de gestion des activités publiques (transparence des comptes, concurrence, étalonnage, techniques d'information, processus de subventions, etc.). Par

ailleurs, les personnels doivent devenir la ressource centrale pour augmenter l'efficacité du service public. Dès lors, la productivité des employés sera encadrée et consolidée. Enfin, ce programme entend renforcer la décentralisation et la structure fédérale du pays en élargissant les champs de compétence des Länder et les responsabilités des communes. Ces dernières avaient d'ailleurs devancé l'appel en instituant dès le début des années 1990 «des méthodes d'inspiration managériale, ce qui montre bien l'importance du rôle des collectivités locales dans la diffusion des idées de contrôle des coûts et dans leur mise en œuvre» (Derlien, 1995).

En raison de l'intensité de la notion de service public et de l'importance particulière qu'elle revêt en France, l'ouverture de l'État et de ses administrations aux méthodes et aux principes de la nouvelle gestion publique ne constitue pas une simple adaptation, mais plutôt une véritable transformation dont la mise en œuvre remonte aux années 1980. Sans revenir ici sur les diverses tentatives de réformes de l'État initiées par les gouvernements de Michel Rocard en 1989⁹, Pierre Bérégovoy en 1992¹⁰ ou Alain Juppé en 1995¹¹, les axes actuels de la réforme peuvent se résumer en cinq grands attendus : la gestion des ressources humaines, la décentralisation, la simplification administrative, l'administration électronique et la modernisation de la gestion publique¹².

⁸ Ce programme de modernisation des administrations publiques allemandes est repris pour partie dans un rapport du ministère de l'Intérieur intitulé « Le service public en Allemagne ». Bundesministerium des Innern, Der öffentliche Dienst in Deutschland, mars 2002.

⁹ Circulaire du 23 février 1989 relative « au renouveau du service public ». Cette circulaire met en avant les fonctionnaires, les érige « en moteur du changement » et mise sur « le développement du dialogue social dans les services ». La circulaire précise encore qu'il faut moderniser les relations du service avec ses agents, mais aussi « replacer l'utilisateur au centre de l'administration », c'est-à-dire réformer les relations du service avec ses usagers.

¹⁰ L'action du gouvernement Bérégovoy se traduit par la mise en place de la Charte des services publics destinée à renforcer la qualité des services publics. Cette chartre renforce la déconcentration administrative, vise le rapprochement de l'administration et des usagers et annonce l'évaluation des services centraux et déconcentrés.

¹¹ Circulaire en date du 26 juillet 1995 relative à la « réforme de l'État et des services publics ». Ce document fait état de cinq axes prioritaires : (1) Clarifier les missions de l'État et le champ des services publics en redéfinissant la position de l'État par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs publics, notamment l'Union Européenne et les collectivités territoriales ; (2) Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens en clarifiant les compétences, la transformation des administrations centrales, la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique en vue de permettre à l'État et aux services publics d'améliorer la qualité de leurs services ; (3) Changer l'État central selon cinq axes : prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer ; (4) Déléguer les responsabilités en renforçant les exemples de déconcentration au profit des collectivités infranationales ; (5) Renover la gestion publique en l'adaptant aux exigences d'un « État moderne » dans lequel « un meilleur partage des responsabilités devient une condition de l'efficacité ».

¹² Intervention de monsieur Henri Plagnol, Secrétaire d'État à la réforme de l'État ; Quatrième Forum des échos sur la gestion publique, mardi 17 décembre 2002.

En pratique, la gestion des ressources humaines vise à adapter quantitativement et qualitativement les effectifs aux besoins et aux évolutions des administrations, à « faciliter la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à permettre de déterminer des indicateurs de résultats et de performance réappropriés par la base et à autoriser l'évaluation des agents sur des critères mieux déterminés » (Cieutat et Tenzer, 2000). La décentralisation, présentée comme un moyen de simplification des structures administratives et des niveaux institutionnels, est affichée comme un moyen de l'efficacité, ce qui vient légitimer le recours à des indicateurs de responsabilité, de performance et d'évaluation. Enfin, la modernisation de la gestion publique se caractérise par le passage annoncé « d'une logique centrée sur les moyens à une culture de la responsabilité, de la performance, du résultat et de l'évaluation » et doit aboutir à la mise en place d'un contrôle de gestion à tous les niveaux de l'administration.

En Grande-Bretagne, à compter de l'élection de Margaret Thatcher en 1979, trois grands plans de réformes appelés à s'étendre sur près de vingt années¹³ sont institués outre Manche. Ces transformations successives sont légitimées par une supposée nécessité d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités des services publics. C'est ainsi qu'en 1979 le gouvernement britannique institue le programme de l'*Efficiency Unit* visant à l'évaluation des dépenses du secteur public. En 1983, le second plan intitulé *Financial Management Initiative* a pour objectif une diminution des coûts et l'amélioration de la qualité des services.

À ces premières mesures, une loi de 1988 vient ajouter pour les collectivités territoriales, l'application de modalités concurrentielles orientées vers la recherche de la performance. La poursuite de telles finalités s'inscrit dans le cadre de l'*Improving Management in Government: The Next Steps*. Ce dernier prévoit notamment pour les collectivités territoriales jugées trop grandes, bureaucratiques et éloignées des citoyens et de leurs attentes, l'introduction de divers modes

de fourniture et de contrôle des services, proches de ceux rencontrés dans le secteur privé.

Pris dans sa globalité, ce plan de refonte de l'administration anglo-saxonne s'est traduit par le développement d'instruments de flexibilité tant numérique qu'organisationnelle, par la recherche du moindre coût, de l'efficacité et de la qualité. Tels sont les éléments avancés pour justifier des mutations imposées. Malgré ces mesures et leur efficacité escomptée, force est de constater que les gouvernements Blair, sans remettre en cause la logique qui prédomine depuis les années 1980, sont revenus sur certaines dispositions ce qui conduit aujourd'hui à observer, par exemple, une hausse significative de l'emploi public britannique.

Le programme italien de réforme du service public repose quant à lui sur cinq grands axes : l'amélioration des relations entre administrations et usagers, la réduction des coûts de fonctionnement des administrations, l'augmentation de l'efficacité de l'action administrative par l'instauration de procédures de rétribution du travail en fonction des performances, les contrôles d'efficacité de la gestion des services et le rapprochement de l'administration italienne des orientations prises par l'Union Européenne en matière de service public.

La première conséquence pratique de cette réforme est l'instauration d'une nouvelle structure étatique fortement décentralisée. La réforme qui concerne le niveau local se caractérise par le développement d'un « fédéralisme administratif ». La conséquence pour le gouvernement central a été une réduction du nombre de ministères, d'unités administratives et de bureaux et une multiplication des situations de délégations de service public à des opérateurs privés. La deuxième traduction concrète de la réforme est une refonte budgétaire et comptable qui s'appuie dorénavant sur une logique de programmes et de projets. La troisième conséquence est la contractualisation de la fonction publique italienne. Amorcé en 1993, ce processus aujourd'hui achevé a conduit à la suppression du statut général des fonctionnaires,

¹³ Christian Dufour et Michel Bellavance (2000) font ressortir six phases de développement de cette réforme. Philippe Keraudren (1999) inventorie pour sa part sept axes de réformes : réduction du train de vie de l'État, contractualisation et privatisation, suppression du monopole des hauts fonctionnaires sur l'administration, amélioration par les ministères de la gestion interne des organismes publics, restructuration de l'administration, développement d'une culture du gestionnaire, réhabilitation de l'administré.

exception faite de la haute fonction publique, et à l'introduction d'un système reposant sur le mérite, la productivité et la mobilité. Les agents publics sont dorénavant soumis aux règles du droit commun comme leurs homologues du privé.

Les mutations de l'emploi public

Visible à travers les changements organisationnels et institutionnels opérés, l'évolution des pratiques du service public l'est également en regard des mutations de l'emploi public. S'il s'agit là d'un domaine pour lequel il s'avère délicat de définir avec précision les contours et les contenus tant l'hétérogénéité des situations nationales est grande, il n'en demeure pas moins que l'ensemble des transformations jusqu'alors observées produisent ou confortent des formes de rationalisation du travail qui touchent tant l'organisation du travail que la gestion de l'emploi. Les velléités « modernisatrices » véhiculées dans chacun des quatre pays pour gagner en réactivité et en efficacité obligent le service public à s'ouvrir à de nouvelles techniques managériales (Chaty, 1997) et à s'en remettre à des indices d'efficacité et à des critères de rentabilité. Les administrations publiques nationales ont conduit différents chantiers en matière d'organisation et de management du travail¹⁴ qui convergent vers davantage de flexibilité.

L'activation du double levier de la flexibilité, tant externe par le recours à la main-d'œuvre extérieure et la mobilisation de contractuels, qu'interne par la gestion des emplois du noyau dur ou du cœur de l'emploi public (polyvalence, responsabilisation, mobilité interne entre services et établissements, etc.), est l'indice révélateur d'une mutation des modes de mobilisation des agents (Jacquot et Nosbonne, 2004). Le discours managérial en vigueur dans les fonctions publiques semble ainsi parfaitement arrimé à celui

qui est produit dans et pour les entreprises (privées ou publiques), à savoir la satisfaction de l'utilisateur, la maîtrise des coûts et la gestion souple de l'organisation. C'est dans ce contexte que les réformes nationales ont introduit un nouveau vocable de flexibilité et de performance articulé autour « d'un triple processus de compression des effectifs, d'individualisation du statut des agents publics et des fonctionnaires en particulier, et de décentralisation de la gestion des personnels. Dans de nombreux États, on a cherché à rapprocher le statut des fonctionnaires de celui des salariés du secteur privé » (Onnée-Abbruciati, 2003a).

Le maître mot des modes de gestion des ressources humaines est donc la flexibilité. Mais ce qui est prégnant dans l'activation de ce levier, c'est l'usage simultané de la flexibilité interne et externe. Le développement d'une combinaison entre flexibilité qualitative ou fonctionnelle¹⁵ et flexibilité quantitative ou numérique¹⁶ conduit à la fragmentation des marchés du travail, transforme le marché interne qui influe sur le marché externe et interroge la relation « cœur/périphérie » dans laquelle se trouveraient d'un côté les personnels stables, attachés à un ensemble de garanties et de protections et d'un autre côté les personnels contraints à une certaine forme d'instabilité et de vulnérabilité de par la nature plus précaire de leurs contrats de travail. Combinaison et fragmentation qui ne peuvent que reproduire de manière élargie la domination sur les travailleurs (Coutrot, 1999). Sont en jeu, d'une part, l'autonomie contrôlée et encadrée par le biais de procédés d'évaluation et par un renforcement des structures hiérarchiques ou encore par la fixation d'objectifs et, d'autre part, l'adhésion et la participation du personnel aux innovations organisationnelles et managériales et la mise en œuvre d'une politique de responsabilisation des personnels.

¹⁴ Parmi les divers chantiers mis en œuvre dans les quatre pays, on trouve des mesures de décentralisation ; d'introduction des technologies de l'information et de la communication ; de substitution d'une gestion par métiers à une gestion par corps ; d'externalisation de certaines opérations ; de mobilisation et de responsabilisation des agents ; d'élargissement des compétences ; de développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; de mise en place de systèmes d'évaluation, etc.

¹⁵ Polyvalence et élargissement des compétences, organisation par projets, mobilité interne et disponibilité, formation continue, etc.

¹⁶ Recrutement sous contrat à durée déterminée et recours à l'apprentissage, appel à l'intérim et à la sous-traitance, compression de la masse salariale, etc.

Parallèlement à ces formes de rationalisation du travail, un phénomène de segmentation s'organise autour d'un noyau dur de personnels statutaires, c'est-à-dire soumis à un régime de droit public comprenant des droits et des obligations spécifiques et légitimés par la nature particulière des fonctions exercées et qui ont trait aux missions essentielles de l'État. Au côté de ce « cœur statutaire » se décline une forme de contractualisation d'ores et déjà dominante en Allemagne, en Italie et en Grande-Bretagne pour la prise en charge des missions d'intérêt général désormais qualifiées de « non essentielles ». Ainsi s'agit-il d'associer à l'exécution du service public, des personnels sous contrat de droit privé à durée indéterminée, comme cela a été le cas en Italie à la suite des réformes de contractualisation des années 1990. Si la France semble faire quelque peu exception en la matière avec un fonctionnariat « hégémonique » résultant d'un héritage doctrinal historique, elle a, comme ses partenaires européens, autorisé un recours à des personnels sous contrat à durée indéterminée de droit privé avec l'entrée en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005¹⁷ portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

Allant de pair avec le recentrage des activités de l'État, cette évolution dans la structure de l'emploi constitue pour l'Allemagne, la France et l'Italie, un bouleversement théorique et pratique de première importance. Cela revient à considérer que des personnes privées sont à même de gérer des missions de service public, ce qui efface la spécificité et la légitimité du statut public des personnels et des institutions de gestion et par là même traduit une évolution des conceptions nationales du service public vers une vision anglo-saxonne restrictive de l'intérêt général.

L'analyse des structures d'emploi révèle des situations hétérogènes intrinsèquement en lien avec les caractéristiques sociétales propres à chaque cadre national. Originellement partisans d'une définition du service public que l'on peut qualifier d'extensive, les administrations française, italienne et allemande ont reconnu la spécificité du service public et accordé à tous leurs personnels ou à une partie seulement des statuts dérogatoires au droit du travail, avant d'ouvrir peu à peu ces systèmes de carrière¹⁸ aux caractéristiques des systèmes d'emploi¹⁹. « La tendance générale est celle de l'assouplissement du statut de fonctionnaire, voire même dans certains pays, l'alignement des conditions de travail du secteur public sur celles du secteur privé » (Druesne, 2003). À l'opposé, la vision britannique est une représentation restrictive du champ et des particularités du service public et de l'intérêt général. Cependant, la diffusion de l'idéologie managériale qui défend un alignement sur le mode des entreprises privées, une contractualisation des relations de travail, un recul des règles unilatéralement fixées par la puissance publique (Supiot, 1998, p. 338) a conduit aux mutations actuelles de l'emploi public.

Au-delà de ces interrogations, les privatisations d'entreprises publiques ou plus largement les réformes des pratiques de gestion publique, les tendances fortes à la décentralisation et à la baisse des effectifs publics, la perte de spécificité du statut de droit public, le recentrage des prérogatives de l'État, l'ingérence forte du droit privé dans les pratiques de gestion des services et des emplois viennent bouleverser et flexibiliser la structure du modèle productif et du mode de mobilisation de la main-d'œuvre et renforcer une segmentation de l'emploi public fondée sur un critère fonctionnel.

¹⁷ Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 publiée dans le *Journal Officiel* du 27 juillet 2005.

¹⁸ Le système de carrière est généralement reconnu comme allant de pair avec l'affirmation de la spécificité du service de l'État. En pratique, ce système inscrit le recrutement du fonctionnaire dans une carrière spécifique, pendant laquelle il sera promu et sa rémunération augmentera en fonction des réglementations statutaires. Ce type de système est fortement hiérarchisé et se fonde sur différents niveaux et évolutions de carrière.

¹⁹ Le système d'emploi fonctionne par le biais d'un recrutement d'agents publics en vue d'occuper un emploi déterminé. Il ne prévoit pas l'attribution d'un emploi permanent, ni la promotion au sein d'un système statutaire d'évolution de carrière. Le modèle de fonction publique est ici fractionné en une multitude d'emplois et les conditions de travail, de rémunération et de pension de retraite sont essentiellement basées sur des conventions collectives.

Les services publics soumis à des forces centrifuges

Organisée autour des évolutions doctrinales de la notion de service public et du renouvellement progressif des valeurs et des finalités de ce même service public, la transformation des pratiques propres à la production, à la gestion et à la prestation des activités d'intérêt général révèle un processus de segmentation des emplois et des services s'inscrivant dans un phénomène englobant de centrifugation. La centrifugation telle qu'elle est présentée par Jean-Pierre Durand renvoie à un modèle cœur/périphérie dans lequel les grandes entreprises contrôlent l'activité des plus petites, « projettent toujours plus à l'extérieur les activités à faible valeur ajoutée ». Le modèle de la centrifugation « pénètre jusqu'au cœur des entreprises, là où les activités sont considérées comme stratégiques: les organisateurs savent aujourd'hui séparer dans ces activités stratégiques ce qui n'est pas à haute valeur ajoutée et n'hésitent pas à le sous-traiter (en interne, c'est-à-dire dans les locaux de l'entreprise au bénéfice d'un sous-traitant qui y délègue ses salariés, ou en externe, en délocalisant [...]). Une telle structure [...] n'a pour objectif que la réduction des coûts par une gestion différenciée de la main-d'œuvre selon son importance stratégique et ses caractéristiques incontournables » (Durand, 2004, p. 182-183).

Les évolutions institutionnelles et organisationnelles de ces 25 dernières années (construction européenne et programmes de modernisation des États) menées en parallèle avec les mutations de l'emploi public et des formes de gestion des activités rapprochent les transformations de l'action publique du modèle de la centrifugation. On assiste bel et bien de la part des États à un recentrage sur leurs activités essentielles de souveraineté, stratégiques, auxquelles s'appliquent des statuts d'emploi spécifiques. Les activités jugées non essentielles sont décentralisées et confiées à des personnels soumis à des conditions d'emploi moins « protectrices », plus flexibles, voire plus précaires. À cela s'ajoute le renforcement des pratiques de délégation d'activités à des structures privées ou semi-privées, sous-traitantes.

■ CONCLUSION : UN RENOUVELLEMENT MANAGÉRIAL DES VALEURS ET DES PRATIQUES DU SERVICE PUBLIC

S'il apparaît délicat de comparer directement les services publics des quatre pays en regard de leurs spécificités et de leurs histoires respectives, les évolutions enregistrées depuis le début des années 1980 nous permettent de dresser divers constats et en premier lieu celui de l'existence de plusieurs phénomènes convergents autour des réformes nationales du service public.

Quelles que soient les conceptions, extensive ou restrictive, et les formes institutionnelles et organisationnelles, unitaire ou fédérale, centralisée ou décentralisée, des pays considérés, la diffusion différenciée selon les contextes des principes et des pratiques de la nouvelle gestion publique apparaît à la fois comme l'élément nécessaire à la compréhension des mutations du service public, mais également comme le moyen mobilisé par les décideurs politiques pour légitimer l'ouverture d'activités de service public aux pratiques, aux valeurs et aux opérateurs du secteur privé tout en permettant la diffusion d'une « sous-culture managériale » du service public, laquelle dissimule derrière des objectifs de qualité, d'efficacité et de satisfaction, une nouvelle régulation privée pour une partie des activités et des emplois.

Ce renouvellement des pratiques et des valeurs, au même titre que la segmentation opérée entre les services, incite dorénavant à considérer que le service public ne recouvre plus l'ensemble des activités dites d'intérêt général. En cohérence sur ce point avec la vision anglo-saxonne, le service public tend à se restreindre aux seules activités de souveraineté des États. Ces activités réunissent d'une part des personnels sous statut dérogatoire justifié par la nature même des activités et d'autre part des principes et des valeurs distinctes présentant une forte intensité de service public, seule à même d'assurer une meilleure « efficacité » et une meilleure « qualité » de ces missions. Les autres activités, jugées « non essentielles », semblent de plus en plus relever d'une forme différenciée d'action publique dont le sens, les finalités et les moyens peuvent être assimilés à ceux de la sphère marchande.

L'analyse des mutations de l'emploi public fait appel aux conceptions nationales du service public, mais au-delà permet de constater la pénétration des idées, dans les systèmes nationaux, du *new public management*. L'évolution de l'emploi et de sa structure nous renseigne sur la portée d'un discours gestionnaire qui s'appuie sur une combinaison des types de flexibilité – externe et interne – et sur la segmentation des emplois qu'elle génère conformément aux modifications des conceptions nationales.

Partout, on peut constater un recul de la gestion et du droit public et un développement convergeant autour d'un modèle qui associe des éléments du système de carrière pour un nombre restreint d'agents au service des missions « essentielles », de souveraineté, de l'État et des éléments du système d'emploi, plus flexibles

et donc mieux adaptés aux pratiques managériales et gestionnaires, pour les autres agents publics responsables des missions « non essentielles ». Cependant, « en dépit des tendances à aligner les conditions d'emploi sur celles du privé dans les États membres de l'Union Européenne, la distinction entre droit public et droit privé reste bien claire » (Bossaert, Demmke et Onnée-Abbruciati, 2003, p. 7) et constitue un élément majeur de la segmentation des emplois. Les fonctionnaires sont moins nombreux, mais ceux qui le demeurent sont désormais chargés des missions de souveraineté des États. La dynamique modernisatrice nous semble plus homogène qu'elle n'y paraît ; la segmentation des emplois et des services peut être ainsi considérée comme l'indice révélateur de l'entrée progressive des principes et des normes du néolibéralisme dans l'ensemble du secteur public.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, IRPP.
- Auer, A., C. Demmke et R. Polet (1996). *La fonction publique dans l'Europe des 15*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.
- Belloubet-Frier, N. (1998). « Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne », dans H. Pauliat (dir.), *L'avenir des missions de service public en Europe*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, p. 13-22.
- Bossaert, D., C. Demmke et M.-L. Onnée-Abbruciati (2003). « L'évolution des fonctions publiques en Europe : une approche comparée des développements récents », dans M.-L. Onnée-Abbruciati (dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Bruxelles, Brylants.
- Berthelot, J.-M. (1987). « École et entreprise : recension et analyse critique », *Année sociologique*, vol. 37, p. 404-411.
- Bodiguel, J.-L., C. Garbar et A. Supiot (2000). *Servir l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France.
- Cassese, S. (dir.) (2000). *Traité de droit administratif*, tome I, Droit administratif général, Giuffrè.
- Chaty, L. (1997). *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan.
- Chevallier, J. (1996). « La réforme de l'État et la conception française du service public », *Revue française d'administration publique*, n° 77, p. 189-205.
- Chevallier, J. (1994). *Le service public*, 3^e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je ?
- Cieutat, B. et N. Tenzer (2000). *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Commissariat général au plan.
- Claisse, A. et M.-C. Meininger (1995). « Les fonctions publiques à l'épreuve de la modernisation », *Revue française d'administration publique*, n° 75, p. 441-448.
- Coutrot, T. (1999). *Critique de l'organisation capitaliste du travail*, Paris, La Découverte.
- Deakin, S. et M. Freedland (2000). « Citoyenneté, service public et relation de travail : l'expérience britannique », dans J.-L. Bodiguel, C. Garbar et A. Supiot, *Servir l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France.
- Denoix de Saint Marc, R. (1996). *Le service public*, Paris, La Documentation française.
- Derlien, H.-U. (1995). « La modernisation administrative en Allemagne "du vieux vin dans de nouvelles bouteilles" », *Revue française d'administration publique*, n° 75, p. 413-422.

- D'Orta, C. (1990). « Italie : la modernisation de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°55, p. 441-450.
- Druesne, G. (2003). « Système de carrière, système d'emploi : quelles tendances d'évolution ? », dans M.-L. Onnée-Abbruciati (dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Bruxelles, Brylants, p. 3.
- Dufour, C. et M. Bellavance (2000). « La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan », *Télescope*, vol. 7, n° 3.
- Durand, J.-P. (2004). *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Paris, Éditions du Seuil.
- Gazin, F. (1998). « La conception communautaire de l'intérêt général dans le droit des services publics », dans R. Kovar et D. Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, tome II, acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, travaux de la CEDECE, Paris, La Documentation française, p. 49-70.
- Greffé, X. (1999). *Gestion publique*, Paris, Précis Dalloz.
- Jacquot, L. et C. Nosbonne (2004). « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales », *Revue du RECEMAP*.
- Keraudren, P. (1999). « Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne », *Politique et management public*, vol. 17, n° 1, p. 59-92.
- Keraudren, P. (1993). « La réforme "managérialiste" du civil service britannique depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, p. 129-138.
- Kovar, R. et D. Simon (dir.) (1998). *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, tome II, acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, travaux de la CEDECE, Paris, La Documentation française.
- Lachaume, J.-F. (1989). *Grands services publics*, Paris, Masson.
- Lefresne, F. (1998). « Discussion autour des textes de Marc Maurice et Arndt Sorge », dans M. Maurice et autres, *L'analyse sociétale revisitée*, Document du L.E.S.T., Aix-en-Provence, p. 51-57.
- Lefresne, F. (1997). « Service public au Royaume-Uni », *La pensée*, n° 310, p. 45-57.
- Maurice, M. (1989). « Méthode comparative et analyse sociétale : les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 175-191.
- Moderne, F. et G. Marcou (2001). *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques.
- Nosbonne, C. (2005). *Enjeux institutionnels et organisationnels des mutations de l'emploi public : l'exemple des fonctions publiques allemande, anglaise, française et italienne*, thèse en sociologie, Université Nancy 2.
- Oberdorff, H. (1998). « Signification de la notion de "service public à la Française" », dans R. Kovar et D. Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, tome II, acte du Colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, travaux de la CEDECE, Paris, La Documentation française, p. 91-92.
- Onnée-Abbruciati, M.-L. (2003a). « Syndicalisme et relations professionnelles dans les fonctions publiques en Europe : tendances et perspectives », *Les cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, Berger-Levrault, p. 6-11.
- Onnée-Abbruciati, M.-L. (dir.) (2003b). *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres ? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Bruxelles, Brylants.
- Pauliat, H. (dir.) (1998). *L'avenir des missions de service public en Europe*, Limoges, Presses universitaires de Limoges.
- Rolland, L. (1943). *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz.
- Rousseau, J.-J. *Du contrat social ou principes du droit politique*, éd. de 1962, Paris, Garnier frères.
- Schwarze, J. (1997). « Le service public : l'expérience allemande », *Actualité juridique droit administratif*, n° spécial, p. 150-158.
- Supiot, A. (1998). *Le travail en perspective*, Paris, LGDJ.

La notion de **service public** au Québec à l'ère de la **gouvernance**

Par **James Iain Gow**¹, professeur, Université de Montréal • gowji@sympatico.ca

La notion de service public n'est pas largement utilisée au Québec, bien qu'il soit possible de lui donner une définition assez précise. Elle a été développée dans le contexte de la modernité et il n'est pas certain qu'elle puisse s'adapter à la société postmoderne. À un moment où les bureaucraties publiques sont décriées de toutes parts, il convient de revenir sur cette notion, de remonter à ses origines afin de voir ce qu'il faut en retenir à l'époque de la mondialisation. Dans ce texte, il est question de sa signification, des raisons de son inadaptation dans le monde contemporain, ainsi que de sa pertinence dans la recherche de nouvelles formes de gouvernance, notamment le sort réservé aux valeurs d'intérêt public, d'imputabilité, de transparence et de mutabilité.

■ À LA RECHERCHE DU SERVICE PUBLIC

La notion de service public a un contenu quelque peu variable selon les pays. En France, l'expression signifie « toute activité d'une collectivité publique visant à satisfaire un besoin d'intérêt général ». Dans cette acception, cette activité pourrait être opposée à celle de la police, cette dernière ayant pour but la protection de l'ordre public, quand le service public viserait à satisfaire les besoins de la population, les deux au nom de l'intérêt public (Vedel et Delvolvé, 1984, p. 61-63, 130). En Angleterre, l'expression *public services* tend, comme en France, à désigner les services produits directement par l'administration publique²; on nomme *public utilities* les services, de propriété publique ou privée, de communication, de

transport ou d'eau (L'Observatoire de l'administration publique, 2005). Cette conception et ce vocabulaire ont été adoptés aux États-Unis et, suivant l'exemple de ceux-ci, au Québec.

En 1907, la Commission des services d'utilité publique est créée au Québec. Elle a compétence sur toute société québécoise, autre qu'une municipalité, qui produit ou fournit de l'électricité, de la chaleur, de la lumière, un service de téléphone, de télégraphe ou de transport de passagers par train ou tramway. La Commission doit approuver les tarifs des services publics et tout projet de fusionnement les concernant; elle entend toute cause opposant une municipalité à un service d'utilité publique quant à la voirie ou aux cours d'eau; elle fixe les indemnités en cas d'expropriation. Dans les faits, la Commission a interprété son mandat de façon très restrictive, de sorte que ses critiques des services, notamment ceux de l'électricité, sont restées lettre morte, le mouvement contre le « trust de l'électricité » étant une force politique significative dans les années 1930 (Gow, 1986, p. 105-107).

Néanmoins, cette première législation de 1907 représente une acceptation par la classe politique québécoise qu'il existe des services fournis par le secteur privé dont la mission est si vitale pour la société que l'État doit se réserver un droit de surveillance et d'intervention au nom de l'intérêt public. D'autres champs seront ajoutés aux interventions de la Commission, par exemple les taxis et les autobus, le transport maritime, l'expropriation municipale et les systèmes d'égouts. La Commission changera de nom et de compétence, elle sera scindée et fusionnée à maintes reprises. En cours de route, l'expression « services publics » remplacera celle des « services

¹ L'auteur désire remercier pour leurs commentaires fort utiles sur la première version de ce texte, les professeurs Jacques Bourgault, Christian Rouillard et Isabelle Fortier, ainsi que les évaluateurs de la revue *Télescope*.

² Ne pas confondre avec *public service* qui peut signifier la fonction publique ou encore le fait de contribuer à la vie publique.

d'utilité publique» (Gow, 1986, p. 216). Aujourd'hui, ses successeurs se nomment Régie de l'énergie, Commission des transports et, dans un certain sens, Régie du logement.

Le Code du travail renferme aussi des considérations sur le maintien des services essentiels en cas de grève ou de lock-out (article 111.0.15s). La liste des services publics visés est assez similaire à celle de 1907 : entreprises de téléphone, de transport, d'énergie et d'eau, auxquelles on a ajouté les municipalités, les établissements de santé, l'enlèvement des ordures, le transport ambulancier et tout organisme gouvernemental dont le personnel n'est pas nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique. Il appartient au Conseil des services essentiels de veiller au maintien de ceux-ci et, au besoin, de recommander au gouvernement de suspendre le droit de grève dans des situations mettant en danger la santé et la sécurité publiques.

Nous avons donc aujourd'hui deux types d'encadrement des services identifiés comme publics, même si ceux-ci n'appartiennent pas à l'État. Dans les domaines du transport et de l'énergie³, il y a réglementation des tarifs et des normes de service au nom de l'intérêt public. Dans ces deux secteurs, ainsi que dans ceux de la santé, des municipalités et des organismes gouvernementaux non régis par la Loi sur la fonction publique, il y a surveillance des relations de travail pour le maintien des services essentiels.

Dès lors, nous pouvons dire que le Québec a retenu une notion de service public qui n'est ni française, ni britannique, ni américaine. La définition québécoise est donnée par Patrice Garant (1966, p. 27) :

Toute activité prise en charge par l'Administration dans un but d'intérêt général, qu'elle soit assurée directement par une personne publique ou contrôlée positivement par elle. La réunion des deux éléments essentiels, l'intérêt général et l'idée d'une prise en charge ou d'une haute direction des gouvernants, est donc capitale.

Notons que cette définition étend la notion de service public au-delà des définitions française et britannique, puisqu'elle l'élargit à certains services privés et qu'elle abandonne l'expression « services d'utilité publique » utilisée en Angleterre et aux États-Unis. Elle rejette la distinction entre les services au public et la fonction policière, la considérant comme impossible à réaliser parfaitement, mais retient les deux critères de l'intérêt général et de la prise en charge par l'État.

■ SERVICE PUBLIC ET MODERNITÉ

Chevallier (1987, p. 18) souligne que la doctrine française du service public témoignait d'une nouvelle conception de l'État. Avec l'instauration de l'État libéral démocratique, on a assisté au déclin d'une conception de l'État basée sur la notion de puissance publique. En France et en Angleterre, le XIX^e siècle a été témoin de la disparition des idées à l'origine de la monarchie absolue et de l'apparition des doctrines d'un État au service des citoyens par l'intermédiation de gouvernements élus (Dreyfus, 2000). Cette démocratisation ne fut pas sans poser de nouveaux problèmes, problèmes attribuables au souhait des élus d'avoir la mainmise sur les emplois de la fonction publique : de fonctionnaires au service de sa majesté, ceux-ci risquaient de devenir des fonctionnaires au service du parti au pouvoir. Du patronage royal, on passait au patronage partisan.

Sous l'impulsion de la doctrine du service public, le droit administratif a évolué vers une conception de l'administration comme corps autonome, dirigé par des élus, mais au service de la collectivité. Au début du XX^e siècle, les grands principes de ce nouveau droit du service public étaient la continuité, l'égalité des citoyens, la mutabilité (le devoir des services de s'adapter aux besoins) et la neutralité (Chevallier, 1987, p. 27). Puisque l'adaptabilité exigeait une certaine compétence professionnelle, le modèle français du service public était très proche du modèle wébérien de la bureaucratie, avec ses grands principes de

³ La Régie des télécommunications a été abolie à la suite d'un jugement de la Cour suprême du Canada de 1994 qui a eu comme effet de transférer l'autorité sur toutes les entreprises locales de téléphone de l'autorité provinciale à celle du Conseil canadien de la radio et de la télévision.

permanence, d'universalité et d'impartialité (Weber, 1971). La notion française faisant référence aux services de l'État et à ceux des collectivités locales, l'autonomie de l'État de service public avait pour conséquence une fonction publique de carrière, non partisane, nommée et promue au mérite.

Au Québec, ces notions sont apparues avec un siècle de retard. Tout comme au Canada fédéral et en Grande-Bretagne, les gouvernements personnalisés et peu interventionnistes n'ont pas donné lieu à un droit administratif basé sur une théorie de l'État. Le droit coutumier britannique concernant la prérogative royale constituait un obstacle de taille à l'émergence d'un droit administratif (Mockle, 1986). Par contre, les premiers livres en français portant sur le droit administratif canadien et québécois font référence à l'expérience française (Gow, 1993, p. 73). Dans le sillon de la Révolution tranquille, il est alors beaucoup question de bureaucratie et bientôt de services essentiels, mais très peu de service public.

La notion de conflit d'intérêts illustre bien ce cheminement. Avant l'avènement de la bureaucratie moderne, il était fréquent pour des politiciens et des hauts fonctionnaires d'avoir des activités rentables en plus de leur rémunération professionnelle. Ainsi, un intendant de la Nouvelle-France pouvait s'engager dans le commerce de vivres de la colonie, un agent d'immigration de la jeune province de Québec pouvait être copropriétaire d'une compagnie de transport maritime au service des immigrants, et il était possible qu'un sous-ministre de la justice travaille pour son compte les fins de semaine. Depuis 1960, le droit d'avoir des « emplois annexes » a été éliminé, l'argument étant que le fonctionnaire doit se consacrer au service et que le politicien ne doit pas se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Dans les décennies 1960 et 1970, le Québec a rapidement rejoint les pays développés en se dotant d'un État-providence opéré par les employés de la fonction publique mais aussi, en plus grand nombre, par les employés des réseaux de l'éducation, de la

santé et des services sociaux. Ainsi, dorénavant, à des fins de relations de travail et de négociations collectives, on distingue trois univers au sein du secteur public : d'abord, la fonction publique, composée essentiellement des employés des ministères et des organismes déconcentrés du gouvernement ; ensuite, le secteur parapublic, qui rassemble les employés des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, qui relèvent d'organismes décentralisés mais dont les conditions de travail résultent de négociations collectives avec le Conseil du trésor ; et enfin, le secteur péripublic, qui compte surtout des employés des entreprises publiques, secteur où le rôle du gouvernement est plus effacé⁴. Les dépenses en salaires et avantages représentent environ la moitié des dépenses annuelles de programmes de l'État québécois.

La bureaucratie du secteur public s'est donc accommodée du syndicalisme des employés. Il est vrai que les négociations s'avèrent ardues la plupart du temps et que, souvent, l'État patron se transforme en État législateur pour imposer les plus importantes conditions de travail. Pourtant, dans l'ensemble, les employés du secteur public jouissent de règles très précises quant à la rémunération, aux conditions de travail, à la sécurité d'emploi et à la discipline.

Les règles gouvernant le service public en France et le secteur public au Québec correspondent aux exigences des sociétés modernes. La production de masse et les nouvelles populations urbaines exigeaient des mesures contre les méfaits de cette production et de la vie en ville, la réglementation de l'industrie et du commerce afin d'assurer l'honnêteté, la fiabilité et la sécurité des processus et enfin des employés scolarisés. La bureaucratie était au travail de bureau ce que la production en série était à l'usine. Les chiffres comparatifs montrent que les États développés ont atteint au début des années 1990 des niveaux record de dépenses publiques en pourcentage du produit intérieur brut et de l'emploi public dans l'emploi total⁵.

⁴ L'Institut de la statistique du Québec ajoute à ces trois secteurs le secteur municipal et celui des universités.

⁵ Selon les données de l'OCDE, en 1993, les dépenses totales des administrations publiques des pays membres représentaient en moyenne 50,5 % de leur PIB, un sommet depuis 30 ans.

■ LA REMISE EN QUESTION DU MODÈLE BUREAUCRATIQUE DU SERVICE PUBLIC

L'État-providence moderne n'avait pas encore atteint son apogée dans le produit intérieur brut ou dans le marché de l'emploi quand une forte critique se fit jour. On sait que depuis les initiatives des gouvernements Thatcher en Grande-Bretagne et Reagan aux États-Unis, un mouvement de néolibéralisme s'est attaqué aux acquis de l'État-providence. Cependant, la contestation de l'État bureaucratique a d'autres racines. Nous voyons quatre raisons à cette remise en question.

Une première raison se trouve dans la complexité de la vie dans ce que Mercier et Parent (1985) appellent la société technicienne. N'ayant pas de juridiction distincte pour les affaires concernant l'administration, les gouvernements québécois ont depuis très longtemps créé des organismes administratifs dotés de fonctions judiciaires, sans détenir pour autant les qualités d'une cour. La prolifération de ces organismes quasi judiciaires a été telle qu'on a créé des instances de révision appelées tribunaux administratifs. À la fin des années 1980, un groupe d'étude en dénombrait 78 relevant du gouvernement du Québec. Dans la plupart des cas, le constat factuel et technique relève de la seule juridiction du tribunal administratif, tandis que les recours aux tribunaux judiciaires sont limités aux questions de droit. En 1996, le législateur a adopté la Loi sur la justice administrative afin d'établir des règles de procédure équitables pour les décisions individuelles prises à l'égard des administrés et d'intégrer les divers tribunaux dans le Tribunal administratif du Québec.

En France, le même phénomène a été constaté par Chevallier et Loschak (1982) qui parlent de « managérisation du droit en même temps qu'il y a juridicisation du management ». Devant la multiplication des règles et la complexité des cas, disent-ils, le syllogisme classique juridique cède aux exigences opérationnelles. Un exemple serait l'utilisation de statistiques en cour en vue de démontrer ou de nier des cas de discrimination systématique en emploi.

Autre facteur participant du déclin du rôle traditionnel du droit: la prolifération des pouvoirs discrétionnaires, ceux-ci rendus nécessaires afin de permettre une appréciation experte avant décision, laquelle entame néanmoins la *rule of law* si chère aux institutions de

type britannique. La société technicienne offre donc un défi à l'administration étatique en même temps qu'elle suscite de nombreuses tentatives de réglementation. Ce qui était un problème pour la société industrielle l'est encore plus pour la société de l'information, à l'heure des volumineux transferts de fonds internationaux quotidiens, du piratage de musique, de films ou de textes par Internet et de la mondialisation des échanges qui font que l'exacte provenance d'un produit peut être difficile à établir.

Par ailleurs, l'universalité de l'État-providence est également mise à l'épreuve par les divisions entre les citoyens. Sous le poids combiné du multiculturalisme et des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés, les demandes de traitement variable prolifèrent. Port du turban, du *kirpan* ou du voile islamique, exigence d'un lieu de prière sur le lieu de travail ou d'étude, demandes de conseils religieux d'arbitrage en droit familial, bref, le débat sur l'accommodement raisonnable comme le *self government* autochtone, entament l'universalité et l'objectivité du modèle bureaucratique. À cela, il faut ajouter que l'esprit postmoderne est moins enclin à trouver équitable des politiques et des programmes uniformes.

Le troisième facteur causal de la remise en question de l'État-providence a déjà été évoqué: les partis politiques de droite ont épousé les idées de plusieurs économistes néolibéraux et des gens d'affaires voulant que l'État-providence soit trop rigide, trop lent à réagir, trop coûteux et trop interventionniste pour une époque où la mondialisation créait un climat de compétition implacable. Là où l'État-providence voulait protéger la société contre le marché, il s'agissait désormais, disait Cohn (1999), de protéger le marché contre la société. L'Accord mondial sur le commerce des services oblige ainsi les États centraux à ouvrir leurs grands contrats à la compétition internationale; l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) contraint les États à dédommager les firmes qui subissent des pertes à cause d'une réglementation nationale, fut-elle sanitaire ou sécuritaire.

Au Québec, la visée de moins d'État remonte à la réélection du premier ministre libéral Robert Bourassa en 1985. Elle a été poursuivie lors de la lutte contre le déficit du gouvernement souverainiste de Lucien Bouchard avant d'être présentée comme une « réingénierie » de l'État par le premier ministre libéral

Jean Charest (Rouillard et autres, 2004). En 2005, il y eut le manifeste *Pour un Québec lucide*, signé notamment par l'ancien premier ministre Lucien Bouchard et l'ancien président du Conseil du trésor, Joseph Facal. En réponse, il y a eu le manifeste du tout nouveau parti de gauche, Québec Solidaire, qui représente encore une petite force sur l'échiquier politique québécois. Il y aurait aussi un groupe composé de membres des trois principaux partis politiques québécois (Parti Québécois, Parti libéral du Québec et Action démocratique du Québec), qui considèrent que le Québec est une société bloquée. Quelle que soit la formule employée et même si d'autres voix énoncent que le Québec est bien vivant et dynamique (Venne, 2006), une proportion importante de la classe politique véhicule l'idée que le Québec s'est offert un régime de service public trop étendu et trop protectionniste et que les Québécois sont confortables et donc portés à défendre le *statu quo*. Un récent sondage indique qu'une solide majorité des citoyens québécois ne partagent pas ce point de vue (Côté, 2007).

La quatrième et dernière raison des pressions qui s'exercent au Québec sur la notion de service public résulte, elle, de l'expérience québécoise de l'État-providence. Bien au-delà des « lucides », il y aurait un public pour affirmer que la bureaucratisation a atteint ou dépassé un degré trop élevé. Les « lucides » ont inséré dans leur manifeste des remarques accusant les leaders syndicaux – surtout ceux du secteur public – d'être devenus des défenseurs du *statu quo*, des obstacles au changement. Ce discours n'est pas nouveau : il remonte au second gouvernement du premier ministre René Lévesque. Il a été repris par Jacques Parizeau, futur premier ministre qui, à titre de chef de l'opposition, disait qu'il fallait arrêter de faire « du mur à mur » dans les programmes sociaux. Le gouvernement libéral de Robert Bourassa se trouva ainsi légitimé d'imposer des conditions de travail aux employés du secteur public et le gouvernement souverainiste de Lucien Bouchard de chercher à atteindre le déficit zéro.

D'autres voix s'élèvent contre ce qu'elles considèrent comme des abus des droits accordés aux employés du secteur public. Louis Borgeat (1996) dénonce la sécurité absolue d'emploi dans le secteur public lorsqu'elle s'étend aux employés surnuméraires. Il comprend ces employés et défend leur sécurité d'emploi quand un nouveau gouvernement ou un

nouveau parti au pouvoir tente de les chasser, mais il n'accepte pas que le principe de la sécurité d'emploi soit invoqué en cas de manque de travail. Pourquoi, dit-il, ne pas remettre en question la sécurité d'emploi dans les unités offrant des services? Pour autant, les accusations de rentes de situation sont bien plus fortes en France, où toute une série de publications et d'observateurs sont d'avis que les privilèges de la classe politico-administrative sont des obstacles importants au changement (Brûlé et Drancourt, 2004; François, 2004). Il faut admettre que la France, par les conditions très favorables qu'elle accorde aux fonctionnaires voulant faire de la politique, a créé une caste politique comme peu de pays l'ont fait, à l'exception du Japon.

On le voit, les conditions accordées aux employés publics dans la construction et le développement de l'État-providence québécois s'attirent depuis un quart de siècle des critiques répétées. Quels sont les changements effectués à la suite de ces critiques et quelle est leur signification pour la notion de service public?

■ LA DIVERSIFICATION DES MODES DE PRESTATION DE SERVICES

Nous ferons abstraction des réformes qui consistent au délestage par l'État de responsabilités ou d'institutions : privatisations par vente d'actifs, délégations à d'autres niveaux de gouvernement, création de fondations. En l'espèce, comme avec certaines compressions dans les dépenses, il s'agit de décisions politiques qui ont pour conséquence de réduire l'aire d'intervention étatique. Sauf exception pour la réglementation ou les relations de travail, de tels délestages mettent fin à la pertinence des critères du service public.

Il en va tout autrement pour les nouveaux modes de prestation des services. Ici, en vue de rendre l'organisation des services publics plus flexible et plus rentable et de partager les risques, les gouvernements québécois, comme ceux de tous les pays développés, font appel à des degrés accrus de décentralisation, sous la forme d'agences ou d'unités autonomes de service ainsi qu'à des partenariats. Avec ces deux options, la question de la présence des exigences du service public est des plus pertinentes. C'est pourquoi nous nous pencherons maintenant sur cette question en rapport avec les agences et les partenariats.

Nous avons vu que les critères retenus en France comme essentiels pour le service public sont, selon Chevallier, la continuité, l'égalité et la neutralité, tandis que pour Patrice Garant, l'essence du service public au Québec se trouve dans les deux critères de l'intérêt public et de la prise en charge par l'État, soit comme activité de l'administration publique, soit comme activité non étatique, supervisée positivement par l'administration publique. En les juxtaposant, nous obtenons deux paires de valeurs qui semblent particulièrement importantes. À l'intérêt général, répondent les exigences d'égalité et de continuité des services que nous connaissons sous le vocable de services essentiels. Puisque la définition québécoise implique aussi la possibilité de déléguer des services ou d'en céder à des entreprises privées ou à des organismes sans but lucratif, cette idée de service public implique une reddition de comptes devant le ou les organismes publics désignés pour assurer la mission de service public.

Il y a sûrement divergence sur l'interprétation à donner à certains de ces critères, mais les intéressés semblent bien accepter les deux idées de la définition de l'intérêt public par l'État et une reddition des comptes de la part des acteurs non étatiques désignés pour en réaliser certaines missions ou politiques. La politique et la législation proposées par le gouvernement libéral de Jean Charest incorporent plusieurs de ces critères. La politique-cadre sur les partenariats public-privé (PPP) publiée par le gouvernement en 2004, précise : « les organismes publics demeurent imputables en tout temps de la qualité et de la disponibilité des services » fournis par les PPP (Québec, 2004). L'intérêt public sera protégé par un processus de consultation et de communication mené par le PPP pertinent. L'accent est mis sur la reddition des comptes selon les résultats obtenus, mais on prend soin d'ajouter des dimensions propres à rassurer les citoyens : le processus doit être « transparent et équitable » et il doit y avoir des mécanismes de contrôle et de règlement des différends.

Les mêmes thèmes reviennent dans la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé de 2004. Les deux documents apportent des précisions sur les critères qui s'appliqueront aux employés des PPP choisis. D'une part, la politique-cadre prévoit (p. 10) que

tout employé du secteur public qui acceptera de travailler pour l'un des partenaires privés devra avoir des conditions de travail « au moins équivalentes » à celles offertes dans le secteur public. D'autre part, si les employés d'un PPP ne sont pas nommés sous le régime de la Loi sur la fonction publique, la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé (article 36) stipule que les normes d'éthique et de déontologie d'un partenariat devront être au moins aussi exigeantes que celles adoptées en vertu de la Loi sur la fonction publique. On prévoit aussi des règles pour empêcher le conflit d'intérêts (article 39).

Dans le secteur privé, on décèle aussi une acceptation de ces exigences de base du service public. En 2005, l'Institut pour le partenariat public-privé, un organisme de promotion de la formule composé surtout d'entreprises privées et de quelques ministères, entreprises publiques et municipalités, a fait effectuer un sondage d'opinion publique sur le sujet (Léger Marketing, 2005). Le jeu des questions est aussi intéressant que les réponses. En réponse à une question fermée sur ce qui est la principale caractéristique d'un service public, les répondants ont choisi : accessible à tous dans des proportions de 48 %, dans l'intérêt de tous 41 % et rendu par le gouvernement 12 %. Après une série de questions sur la qualité de divers services publics, le sondeur pose la question suivante : Le modèle de partenariat public-privé est fondé sur la distinction entre la définition des services, qui relève de l'État et la livraison de services qui pourrait être confiée au privé comme au public. Si des PPP sont soumis à des règles strictes de transparence et de contrôle de la performance du privé, seriez-vous d'accord avec la création de tels partenariats ?

Les réponses étaient : tout à fait d'accord 24 % ; plutôt d'accord 43 % ; plutôt contre 17 % ; tout à fait contre 14 %.

Donc, encouragées en cela par la formulation des questions, de très solides majorités ont accepté les distinctions faites par les sondeurs entre l'intérêt public (manifesté par la définition étatique du type et du niveau des services et par l'accessibilité universelle) et le mode de prestation des services (privé ou public), le tout assorti de transparence et d'imputabilité.

■ LE SORT DES VALEURS DU SERVICE PUBLIC

L'intérêt public

Le consensus qui semble exister sur les exigences du service public, en mode décentralisé ou sous forme de PPP, nous invite à réfléchir sur la réalité de celui-ci. La diversification des modes de prestation se fonde en partie sur un désir d'échapper aux excès perçus dans l'État bureaucratique. Sans perdre l'essence du service public, dit-on, on peut faire mieux en termes de service, de rentabilité, de flexibilité et de partage des risques.

Tout en reconnaissant les avantages potentiels des PPP aussi bien que des contrats conventionnels, il faut souligner plusieurs questions névralgiques pour lesquelles la littérature n'a que peu de réponses. D'abord, la nature de l'activité. Selon la littérature, les contrats et les PPP permettent aux gouvernements de se concentrer sur l'essentiel. Le problème vient du fait que les spécialistes du management ne sont que peu sensibilisés aux dimensions politiques et légales de la conduite des affaires publiques (Rouillard, 2006, p. 173-174). En même temps qu'on passe des tâches de construction à celles de gestion, jusqu'à la conception d'infrastructures publiques par exemple, on entre sur un terrain non balisé. La plupart des gens reconnaissent un conflit d'intérêts dans le fait que des employés de la défunte société américaine ENRON aient participé à la sélection du personnel du ministère de l'Énergie américain ou bien encore aient rédigé la première version de la politique énergétique de l'administration Bush. Mais c'est seulement avec le recul que la majorité s'est rendu compte qu'il y avait des risques potentiels à procéder par contrats ou par partenariats dans les domaines du contrôle de la sécurité dans les aéroports, de l'analyse de l'eau potable, des services de collecte et de distribution du sang, du fonctionnement des chemins de fer et de l'approvisionnement en électricité. Ces activités, qui impliquent tant le Canada que les États-Unis et la Grande-Bretagne, nous rappellent que la responsabilité ultime d'assurer la prestation des services publics revient à l'État, quel que soit le mode de prestation adopté.

L'intérêt public est presque toujours complexe à définir. Il y a danger avec tout contrat, et notamment avec des PPP, que des objectifs importants soient négligés par les partenaires. Des études menées en

France et aux États-Unis indiquent que la réhabilitation des prisonniers ainsi que leur réinsertion sociale sont négligées par les firmes qui gèrent certains établissements de détention (Ligue des droits de l'homme, 2006; Pelletier et Robard, 2005). Dans le domaine de l'eau, le rapport de force est très inégal entre les collectivités locales et les multinationales (Ouyahia, 2006, p. 31). À cause des risques associés, la législation néo-zélandaise oblige les municipalités à garder le contrôle de la politique, de la facturation ainsi que de la gestion de l'eau, quels que soient les arrangements contractuels auxquels elles peuvent avoir recours pour sa prestation. La législation néo-zélandaise interdit aussi à la Couronne de contracter pour des services de gestion d'une prison. En Australie, les États de Victoria et de la Nouvelle-Galles-du-Sud ont légiféré pour empêcher l'État de céder la réalisation des services de base, tels que les services cliniques en milieu hospitalier et les services correctionnels dans les prisons (Nouvelle-Zélande, 2006). L'armée américaine prend soin d'assurer que les firmes privées de sécurité engagées pour protéger les civils américains qui travaillent en Irak ne jouent aucun rôle de combat, même si les journalistes sur place ont l'impression du contraire (Bergner, 2005).

Si ces questions ont trait au fondement même des programmes publics, en distinguant parmi les fonctions étatiques celles qui ne devraient pas être cédées à la gestion privée, d'autres problèmes concernent les grandes valeurs des États démocratiques. Le recours à des organisations religieuses peut ouvrir la porte à des discriminations. Aux États-Unis, il ne semble pas y avoir de réticences à ce qu'un groupe religieux assure un service « essentiellement séculaire », tel que la formation de la main-d'œuvre ou encore la gestion d'une banque alimentaire. Cependant, depuis 2000, plus d'une douzaine de tribunaux ont déclaré inconstitutionnel le financement direct d'activités de prosélytisme religieux, comme faisant partie intégrante d'une prestation, fut-ce dans une prison ou une école (Henriques et Lehren, 2006). C'est le même genre de préoccupation qui a fondé les critiques des propositions de médiation ou de tribunaux religieux dans le domaine du droit familial au Canada. La question de l'égalité se pose aussi pour les employés, nombreux, s'objectant à se faire interroger sur leurs croyances religieuses lors d'entrevues pour obtenir un emploi.

Comme nous le verrons dans la section suivante, la gestion axée sur les résultats, méthode préconisée à la fois pour les organismes déconcentrés du gouvernement et pour les contrats de PPP, risque de négliger plusieurs grandes valeurs démocratiques de transparence et d'imputabilité.

L'imputabilité et la transparence

L'imputabilité est nettement plus difficile à assurer dans les cas de contrats ou de PPP que dans la gestion publique. Dans leurs rapports annuels de 1999, les vérificateurs du Québec et du Canada ont soulevé ce problème. Dans le cas du Québec, le vérificateur note « une absence de rétroaction suffisante », de sorte que le Conseil du trésor ne pouvait évaluer convenablement les six projets informatiques étudiés. Dans le cas canadien, des dix partenariats étudiés, aucun ne prévoyait de recours en cas de résultats en deçà des objectifs qui avaient été fixés et un seul indiquait les conditions dans lesquelles il pouvait être mis fin au partenariat.

Dans son rapport pour l'année 2005-2006, le vérificateur général du Québec constate les faiblesses des contrôles exercés par Emploi-Québec et par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur les quelque 500 partenaires externes des centres locaux d'emploi dans le domaine de la formation. Les contrôles seraient inadéquats en amont comme en aval. Neuf partenaires sur dix ont présenté des offres de service mais, pour près de la moitié, rien n'indique qu'elles aient fait l'objet d'une analyse. De même, en matière de reddition de comptes, rien ne prouve qu'elles aient fait l'objet d'une étude dans 60 % des cas.

Une des conséquences de cet état de choses est qu'Emploi-Québec ne dispose pas du portrait d'ensemble de l'atteinte des résultats visés par les ententes. Avec des clientèles fluctuantes, les ententes sont annuelles, mais les relations de partenariat, elles, sont plus durables: « ...bon nombre des OBNL concernés [...] sont financés par le gouvernement [et] une révision à la baisse de leur financement pourrait remettre en cause leur viabilité » (Vérificateur général du Québec, 2006, p. 11).

Plus généralement, l'imputabilité est diluée dans une opération à responsabilité partagée. Aux États-Unis, les tribunaux ont statué que les citoyens n'avaient pas les mêmes droits face aux entreprises privées qui fournissent les services publics que ceux qu'ils détiennent envers l'État (Sullivan, 1987). Selon Issalys et Lemieux (1997, p. 863-868), au Québec aussi, en principe, les droits des citoyens par rapport aux services de l'État et les pouvoirs de surveillance par les tribunaux sont réduits lorsqu'une activité est déléguée à un acteur non étatique.

Dans le cas de partenariats (PPP ou autres) et malgré tous les engagements sur la transparence, les organismes autonomes de surveillance des administrations publiques conservent, au mieux un rôle moindre, au pire pas de rôle du tout. Si les vérificateurs ont un rôle à jouer dans le cas de certains PPP, le contrôle est moins étendu qu'en général (Nouvelle-Zélande, 2006; Murray, 2006). Les lois d'accès à l'information ne sont pas opposables (Piotrowski et Rosenbloom, 2002; Roberts, 2000), l'appel à l'ombudsman non plus (Fortier, 2007; Nouvelle-Zélande, 2006). Au Québec, quatre organismes de surveillance relevant de l'Assemblée nationale ont exprimé des réserves quant à la nouvelle Agence des partenariats public-privé (Maltais, 2005).

Il y a plusieurs raisons à cet état de choses. D'une part, c'est l'un des objectifs du recours à d'autres modes de prestation des services que d'échapper aux contrôles centraux jugés excessifs. D'autre part, dans tous les PPP, on doit permettre au partenaire privé de protéger les renseignements qui touchent sa position commerciale compétitive. Enfin, la combinaison des compressions des budgets de dépenses avec l'insistance mise sur les résultats rend les dépenses destinées à la transparence et à la reddition de comptes « tangentielles » (Piotrowski et Rosenbloom, 2002). Au Canada, le vérificateur général (2000) et un ancien chef de la fonction publique (Himmelfarb, 2004) ont reconnu que l'enthousiasme pour le management public a mené à oublier des valeurs traditionnelles de la gestion financière. Les membres du Comité consultatif sur la rémunération des hauts fonctionnaires ont également observé que la recherche de résultats a produit une attention et une pondération inadéquates quant à la manière

d'obtenir ces résultats et la façon dont les dirigeants gèrent les gens et les priorités (cité par le Groupe de travail sur la divulgation, 2004).

Ce que l'on mesure reçoit de l'attention (Pollitt, 2000, p. 122). Autrement dit, la gestion axée sur les résultats risque de nuire aux valeurs de transparence et d'imputabilité. Aussi, diriger principalement l'attention des fonctionnaires sur les résultats escomptés pourra influencer leur motivation dans un sens inapproprié. À l'heure actuelle, bon nombre de hauts fonctionnaires sont motivés par un désir de servir l'intérêt public, aspiration qui prime sur l'appât du gain (Emery et Giauque, 2005; Bright, 2005; Heintzman et Marson, 2005).

Certes, la gestion axée sur les résultats a produit des retombées intéressantes en termes de services aux citoyens. L'enquête dirigée par Louis Côté pour le Conseil du trésor du Québec (Côté, 2006, p. 18) a révélé que 59 % des ministères et organismes sondent leurs clients sur leurs attentes de service et 67 % sur la satisfaction à l'égard du service reçu. Par ailleurs, 95 % font l'analyse des plaintes des clients afin de réévaluer leur prestation. D'autres sondages démontrent d'importants gains de satisfaction depuis 1998 de la part des citoyens canadiens, aux trois ordres de gouvernement (Institut des services axés sur les citoyens, 2005). L'OCDE (2005, p. 5) assure que le recours aux mécanismes de type marché (contrats, PPP et bons de service) permet de réels bénéfices en efficacité.

Pourtant, l'adoption de cette approche a renversé le paradigme et ceux qui désirent protéger les valeurs classiques du service public doivent faire un effort particulier pour y parvenir. Dans un État australien, on a observé qu'il était possible – simplement en le décrétant – d'étendre l'autorité de l'ombudsman aux partenariats. Au palier fédéral canadien, on conclura que le bilinguisme est une valeur particulièrement forte, car tous les arrangements de prestation alternative de services doivent lui faire une place (Conseil du Trésor du Canada, 2002, annexe B.3).

Pour ce qui est de la transparence et de l'imputabilité, la gestion axée sur les résultats crée des relations complexes entre les ministres élus, les fonctionnaires, leurs partenaires et le public (Aucoin et Heintzman, 2000; Thomas, 2002, p. 365). Les sondages concernant

la satisfaction des citoyens ne permettent nullement de situer leurs attentes dans le contexte des compromis et des échanges que les gouvernements doivent faire. Les partenaires des réseaux ont leurs intérêts propres à préserver (Rasmussen, 2001).

En somme, les conditions nécessaires pour assurer la transparence et l'imputabilité, celles-là mêmes qui ont provoqué la réponse majoritairement favorable aux PPP, sont peu réalistes. Elles coûtent cher aux organismes et aux partenaires, tout comme le respect des valeurs traditionnelles du service public. Les législateurs n'ont ni le temps de le vérifier ni l'intérêt à le faire : l'information sur les résultats est peu utilisée dans les décisions budgétaires (OCDE, 2005, p. 4; Thomas, 2002).

La mutabilité

Cette valeur n'a pas été retenue explicitement dans le discours québécois sur le service public, mais elle y est néanmoins présente, car c'est au nom de l'adaptation aux circonstances nouvelles qu'on a fait la promotion des nouveaux modes de prestation de services.

Les avantages accordés aux PPP sont : des économies, une qualité de service égale ou supérieure, le partage des risques, l'innovation et l'accélération de la réalisation des projets. Nous avons vu que la gestion axée sur les résultats a permis de nettes améliorations dans les rapports des services gouvernementaux avec les clients, mais ce n'est pas un profit propre aux PPP.

Les PPP présentent de réels avantages, mais aussi de notables inconvénients pour le secteur public (Côté, 2005; Rouillard, 2006). L'OCDE estime que les économies directes découlant des contrats et des PPP varient entre 10 % et 30 %, pourcentages desquels il faut soustraire les coûts associés à la gestion des contrats, entre 5 % et 6 % (Institut économique de Montréal, 2003). Observons cependant que le General Accounting Office des États-Unis (l'équivalent du vérificateur général) a écrit qu'il est « extrêmement difficile » d'évaluer l'efficacité et les coûts globaux d'un contrat (GAO, 1995; Rouillard et autres, 2004, p. 112).

Le partage des coûts et des risques est un remède, dit-on, contre les dépassements de coûts et les retards

fréquents dans les grands projets de construction. Toutefois, ce partage est inégal ; selon une étude de l'OCDE (2005, p. 6) : « Le fait que l'État assume la plus grande partie des risques est un problème fréquent. » D'aucuns observent aussi (Murray, 2006) que les gains ne se traduisent pas toujours par des réductions de dépenses, car dans les cas complexes, le coût du contrat doit tenir compte des risques pour le capital. De plus, les bienfaits attribués à la compétition ne durent pas longtemps dans un projet d'envergure. La compétition a lieu au tout début du processus pour ensuite, y compris à l'étape de l'élaboration du projet, céder la place au monopole de la firme choisie (Rouillard et autres, 2004, p. 112-113).

Selon l'Institut économique de Montréal, une des raisons invoquées par l'OCDE à l'appui des économies réalisées est que les bénéficiaires des contrats peuvent embaucher « des travailleurs juste assez qualifiés pour accomplir la tâche ». C'est le modèle Wal-Mart de la gestion du personnel. Engagés parce qu'ils possèdent des compétences spécifiques, ces travailleurs n'ont aucune connaissance des exigences du service public. Cette connaissance reste l'apanage de la fonction publique. Celle-ci, en revanche, risque de perdre ses capacités et ses compétences aux étapes de la conception, du suivi et de l'évaluation des projets menés en PPP ou par contrat ordinaire, car l'expertise technique se concentrera au consortium ou chez le partenaire privé (Cohen et Levinthal, 1990 ; L'Observatoire, 2005 ; Stewart, 1987).

Les PPP réunissent deux cultures ou deux philosophies pas toujours conciliables. Dans une étude conduite par la Banque mondiale sur le legs du nouveau management public dans les pays en développement, Manning (2001) conclut qu'on ne peut réussir un programme d'impartition ou de contrats, à moins d'avoir une fonction publique honnête, impartiale et compétente. Les règles bureaucratiques concernant le conflit d'intérêts font que les fonctionnaires sont moins tentés de profiter personnellement des activités qu'ils mènent que les « partenaires » venus du secteur privé. Dans son analyse des déboires du partenariat entre le ministère ontarien de Services communautaires et sociaux et Anderson Consulting, Whorley (2001) observe que les remèdes se trouvaient dans des contrôles classiques de gestion financière de l'administration publique. Les finalités du service

public et du profit ne sont pas toujours compatibles et il faut avoir soin de ne pas compromettre les premières à la recherche des secondes.

■ CONCLUSION

Dans sa version québécoise, la définition du service public implique une prise en main par l'État d'un secteur d'activité, soit par les services administratifs publics, soit par un contrôle actif sur certaines activités menées par des entreprises privées ou sans but lucratif. Cette interprétation remonte à la réglementation des services dits d'utilité publique au début du XX^e siècle. Elle s'est poursuivie avec l'adoption des règles limitant les moyens de pression des employés. La question s'est de nouveau posée avec l'adoption d'une politique et la création d'une agence des PPP.

Le discours politique favorable à une gouvernance moins bureaucratique est basé sur la conviction que l'État québécois est devenu trop bureaucratique, trop rigide, trop coûteux et trop dépendant d'une pléthore de valeurs égalitaires et communautaires. Les nouvelles formes d'organisation (déconcentration et partenariats) privilégient d'autres valeurs comme la flexibilité, l'efficacité et l'efficacité.

Toutefois, les idées associées à la notion du service public ont la vie dure. Si le discours prétend affirmer la préséance de l'intérêt public et de l'imputabilité, nous avons vu que cet idéal est plus facile à promettre qu'à honorer. La déconcentration et les partenariats laissent la détermination de certaines dimensions de l'intérêt public aux participants. Il peut en résulter des changements de contenu, des conflits d'intérêts et l'érosion de certaines valeurs comme l'égalité des citoyens devant les services publics. Dans le cas des partenariats, les organismes de contrôle parlementaire (vérificateur, protecteur du citoyen et Commission d'accès à l'information) tendent à être écartés de la surveillance de ces organismes extra étatiques. La gestion axée sur les résultats repousse à l'arrière-plan les autres dimensions de l'intérêt public que sont les garanties procédurales.

Il est normal que, dans l'évolution des affaires publiques, on désire réévaluer plusieurs caractéristiques de l'administration publique afin de les adapter aux nouvelles réalités. C'est ce que les Français appellent

la « mutabilité » comme principe du service public (même s'ils semblent l'avoir oublié depuis quelque temps). Mais cette évolution amène à redessiner la frontière entre l'individuel et le collectif, entre le bien des intéressés et l'intérêt public. Notre propos est que dans l'état actuel des choses, on accorde une primauté à l'efficacité, à l'efficacités et au service au public et, ce faisant, qu'on porte atteinte aux valeurs initiales d'égalité et d'universalité et qu'on relègue au second plan d'autres valeurs devenues classiques du service public, notamment celles de transparence et d'imputabilité.

L'administration publique n'a certes pas le monopole de la perfection en matière d'imputabilité et de transparence. De surcroît, les PPP envisagés jusqu'à présent au Québec concernent uniquement des projets de construction de routes ou de centres hospitaliers ou d'hébergement, ce qui ne dresse pas les mêmes écueils en matière d'intérêt public, de transparence et d'imputabilité que lorsque le partenaire privé gère les activités. Néanmoins, la politique du gouvernement du premier ministre Jean Charest et la création de l'Agence des partenariats public-privé augurent d'intentions de développement dans ce secteur. Avant de poursuivre dans ce sens, il faudra veiller à ce que de tels arrangements puissent respecter les critères du service public.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. et R. Heintzman (2000). « The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform », dans B. G. Peters et D. Savoie (dir.), *Governance in a Changing Environment*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press et Centre canadien de gestion, p. 244-280.
- Bergner, D. (2005). « The Other Army », *New York Times Magazine*, 14 août, p. 29.
- Borgeat, L. (1996). *La sécurité d'emploi dans le secteur public*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Bright, L. (2005). « Public Employees with High Levels of Public Service Motivation », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 25, n° 2, p. 138-154.
- Brûlé, M. et M. Drancourt (2004). *Service public : sortir de l'imposture*, Paris, J-C. Lattès.
- Chevallier, J. (1987). *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je ?
- Chevallier, J. et D. Loschak (1982). « Rationalité juridique et rationalité managériale », *Revue française d'administration publique*, n° 24, p. 679-720.
- Cohen, W. M. et D. Levinthal (1990). « Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation », *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, n° 1, p. 128-152.
- Cohn, D. (1999). « Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States », *Administration and Society*, vol. 29, n° 5, p. 584-616.
- Conseil du Trésor du Canada (2002). *Politique sur les différents modes de prestation de service*, Ottawa, Conseil du Trésor, www.tbs-sct.gc.ca/pub_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps-f.asp
- Côté, É. (2007). « Les propositions des lucides rejetées », *La Presse*, 11 janvier, p. A7.
- Côté, L. (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, p. 1-22.
- Dreyfus, F. (2000). *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte.
- Emery, Y. et D. Giaque (2005). « Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 71, n° 4, p. 681-699.
- Fortier, I. (2007). *Les multiples rôles de l'Ombudsman dans la promotion des valeurs démocratiques : évolution et nouvelles priorités pour le Protecteur du citoyen du Québec*, Montréal, Cahier de recherche de l'École nationale d'administration publique.
- François, J.-J. (2004). *Des services publics performants, c'est possible!*, Paris, First.
- GAO (1995). *Government Contractors, Measuring Costs of Service Contractors Versus Federal Employees*, Washington, United States General Accounting Office.

- Garant, P. (1966). *Essai sur le service public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gilmour, R. S. et L. S. Jensen (1998). « Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization and the Meaning of State Action », *Public Administration Review* vol. 58, n° 3, p. 247-257.
- Gow, J. I. (1993). « Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992) », *Revue québécoise de science politique*, n° 23, p. 59-105.
- Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs (2004). *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Ottawa, Agence de la gestion des relations humaines de la fonction publique du Canada.
- Heintzman, R. et B. Marson (2005). « Le personnel, le service et la confiance: existe-t-il une chaîne de valeur de service dans le secteur public? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 71, n° 4, p. 583-612.
- Henriques, D. B. et A. Lehren (2006). « Religion for Captive Audiences, with Taxpayers Footing the Bill » *New York Times*, 10 décembre.
- Himmelfarb, A. (2004). *Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- Institut d'étude économique de Montréal (2003). *Des services publics plus efficaces grâce au partenariat public-privé*, Montréal, IEM.
- Institut des services axés sur les citoyens (2005). *Les citoyens d'abord 4*, Toronto, ISAC et IAPC.
- Issalys, P. et D. Lemieux (1997). *L'action gouvernementale: précis de droit des institutions administratives*, Cowansville, Éd. Yvon Blais.
- Léger Marketing (2005). *Opinion des Québécois à l'égard des services publics et des partenariats public-privé*, www.ipp.org/mai%202005_final.pdf
- Ligue des droits de l'homme (2006). *Prisons privées et service public*, Ligue des droits de l'homme, Paris, www.ldh-france.org/docu_groupes.cfm
- L'Observatoire de l'administration publique (2006). « L'attachement singulier des Québécois aux "services publics" », *Télescope*, numéro hors série « Le Québec dans le monde 2005-2006 », p. 1-3.
- L'Observatoire de l'administration publique (2005). « Les partenariats public-privés », *Télescope*, vol.12, n° 1.
- Maltais, D. (2005). « Inutile de crier au loup! La modernisation de l'État québécois », dans M. Venne et A. Robitaille (dir.), *L'Annuaire du Québec 2006*, Saint-Laurent, Fides, p. 486-493.
- Manning, N. (2001). « The Legacy of the New Public Management in Developing Countries », *International Review of Administrative Science*, vol. 67, n° 2, p. 297-312.
- Mercier, J. et R. Parent (1985). « Conflit entre marché et État dans la société technicienne », *Politique*, n° 8, p. 5-21.
- Mockle, D. (1986). « La réforme du statut juridique de l'administration fédérale: observations critiques sur le blocage actuel », *Administration publique du Canada*, vol. 29, n° 2, p. 282-303.
- Murray, S. (2006). *Value for Money? Cautionary Lessons about P3s from British Columbia*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Nouvelle-Zélande. Controller and Auditor General (2006). *Achieving Public Sector Outcomes with Private Sector Partners*, Wellington, Office of the New Zealand Controller and Auditor General.
- OCDE (2005). *La modernisation du secteur public: la route à suivre*, Paris, OCDE.
- OCDE (2002). *Gérer les conflits d'intérêt dans les services publics*, Paris, OCDE.
- Ouyahia, M. A. (2006). *Public-private Partnerships for Funding Municipal Drinking Water Infrastructure: What are the Challenges?*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques.
- Pelletier, D. et É. Robard (2005). « Les enjeux de la privatisation des établissements de détention », *Administration publique du Canada*, vol. 48, n° 2, p. 185-206.
- Piotrowski, S. J. et D. A. Rosenbloom (2002). « Non Mission-based Values in Results-oriented Management: The Case of Freedom of Information », *Public Administration Review*, vol. 62, n° 6, p. 643-657.

- Pollitt, C. (2000). «How Do we Know How Good Public Services Are?», dans G. B. Peters et D. Savoie (dir.), *Governance in the 21st Century: Revitalizing the Public Service*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 119-152.
- Québec. Gouvernement du Québec (2004). *Briller parmi les meilleurs : politique cadre sur les partenariats public-privé*, Québec, gouvernement du Québec.
- Rasmussen, K. R. (2001). «Performance Management and Networks: the Challenge for Accountability», communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Québec, Université Laval, 27-29 mai.
- Roberts, A. (2000). «Less Government, more Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law», *Public Administration Review*, vol. 60, n° 4, p. 308-320.
- Rouillard, C. (2006). «Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois: des prétentions d'efficience et la sacralisation des processus redondants», dans F. Pétry, É. Bélanger et L. Imbeau (dir.), *Le Parti Libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 160-177.
- Rouillard, C. et autres (2004). *La réingénierie de l'État: vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Stewart, J. (1987). «Contracting for Program Evaluation Resources», *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 2, n° 2, p. 71-79.
- Sullivan, H. (1987). «Privatization of Public Services: A Growing Threat to Constitutional Rights», *Public Administration Review*, vol. 47, n° 6, p. 461-467.
- Thomas, P. (2002). «Parliament and the Public Service», dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mills, Oxford University Press, p. 341-368.
- Vedel, G. et P. Delvolvé (1984). *Droit administratif*, 9^e éd., Paris, Presses de l'Université de France.
- Venne, M. et A. Robitaille (dir.) (2006). *L'Annuaire du Québec 2006*, Saint-Laurent, Fides
- Vérificateur général du Canada (2000). *Rapport annuel 1999*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada.
- Vérificateur général du Québec (2000). *Rapport annuel du Vérificateur général du Québec 1999-2000*, chap. 11, Québec, Vérificateur général du Québec.
- Vérificateur général du Québec (2006). *Rapport annuel du Vérificateur général du Québec 2005-2006*, Québec, Vérificateur général du Québec.
- Weber, M. (1971). *Économie et société*, Paris, Plon.
- Whorley, D. (2001). «The Anderson-Comsoc Affair: Partnership and the Public Interest», *Administration publique du Canada*, vol. 44, n° 3, p. 320.

Repères et Références

Télescope a choisi des articles et des ouvrages à lire utilement en complément de ce numéro consacré à l'évolution du service public dans la perspective de la mondialisation.

■ DES ARTICLES

L'externalisation et les valeurs du service public: l'expérience australienne

Par **Richard Mulgan**

Langue: français (traduit de l'anglais)

Revue internationale des sciences administratives, vol. 71, n° 1, 2005, p. 55-72

Avec le recours croissant aux organisations privées pour la fourniture de services publics, la frontière entre public et privé s'estompe. Dès lors, les fonctionnaires doivent-ils réactualiser leur code de conduite ou bien les prestataires privés être soumis aux normes éthiques du public? L'auteur répond à cette question pour l'Australie où une législation récente met l'accent sur les valeurs liées aux services directement fournis au public.

Accessible en version électronique par SAGE Publications

The Swedish Conservative Party and the Welfare State: Institutional Change and Adapting Preferences

Par **Anders Lindbom**

Langue: anglais

Institute for Futures Studies, n° 12, 2006

Face à la popularité du modèle suédois d'État-providence, le parti néolibéral arrivé au pouvoir en 2006 a été contraint de reconnaître que le modèle providentiel moderne était irremplaçable. L'auteur explique que les néolibéraux distinguent entre le court terme durant lequel ils poursuivent les réformes en cours et le long terme dont ils espèrent un changement de la société sans rupture.

Accessible en version électronique par [http://www.framtidsstudier.se/filebank/filer/20061219\\$150744\\$fil\\$WzVdt44BrN9HJWw03jVb.pdf](http://www.framtidsstudier.se/filebank/filer/20061219$150744$fil$WzVdt44BrN9HJWw03jVb.pdf)

Innovations in Government: International perspectives on civil service reform

Par **Guy Lodge** et **Susanna Kalitowski**

Langue: anglais

Institute for Public Policy Research, avril, 2007

Après plusieurs décennies de réformes des administrations publiques à travers le monde, les auteurs repèrent les tendances actuelles des réformes et ciblent les nouveaux défis que doivent affronter les services publics. Ils mettent également en lumière des expériences novatrices et suggèrent de nouvelles directions pour la réforme du service public.

Accessible en version électronique par <https://www.ippr.org/publicationsandreports/publication.asp?id=538>

Government and Globalization: What Kind of Public Service Does Canada Need in Order to Thrive in the Knowledge Economy?

Par **Michael Lister**

Langue: anglais

Public Policy Forum/

Forum des politiques publiques, septembre, 2007

Dans la perspective des discussions sur l'adaptation du service public canadien à l'évolution de l'économie mondiale, cet article a pour objectif de fournir un cadre commun de référence. Il réunit une description du contexte, des avis d'experts et des comparaisons internationales avant de rappeler le rôle clef du service public dans le développement économique.

Accessible en version électronique par http://www.pppforum.ca/common/assets/publications/en/government_globalization_report_fr.pdf

Building on Progress: The Role of the State

Par: **Prime Minister's Strategy Unit**

Langue: anglais

HM Government, Policy Review, mai, 2007

Cet article tente de donner une définition moderne de l'État. Les auteurs s'affranchissent de l'idée récurrente que l'État est à la fois un moyen et une fin. Ils décrivent en profondeur le contexte dans lequel les États évoluent aujourd'hui, analysent les cinq grandes fonctions de l'État et distinguent les six stratégies qui lui permettront de rendre le pouvoir au peuple.

Accessible en version électronique par http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/role_state%20.pdf

Toward a Postbureaucratic Model of Governance: How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration

Par **Bachir Mazouz** et **Benoît Tremblay**

Langue: anglais

Public Administration Review, vol. 66, n° 2, 2006, p. 263-273

Les auteurs contestent la vision universaliste de la réforme des administrations publiques. En dépit de cette réputation, les réformes administratives offrent de grandes disparités aussi bien dans les modèles que dans les méthodes. Pour illustrer l'originalité des approches nationales, ils décrivent la stratégie réformatrice du gouvernement du Québec depuis 1990.

Accessible en version électronique par BLACKWELL SYNERGY

Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État

Par **Benoît Lévesque**

Langue : français

Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 74, n° 4, 2003, p. 489-514

L'auteur avance l'hypothèse de l'émergence d'une économie mixte nouvelle qui redéfinit les rapports entre l'État, le marché et la société civile, dans le respect de la spécificité de chacun et avec pour objectif commun l'intérêt général.

Accessible en version électronique par
BLACKWELL SYNERGY

Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation

Communication de la Commission européenne

Langue : français

Office des publications de la Commission européenne, octobre, 2005

L'Europe doit réformer ses politiques pour préserver ses valeurs et sa prospérité économique, maintenir la cohésion sociale, protéger l'environnement et la qualité de vie. C'est le cri d'alarme lancé par la Commission qui dénonce la dualité entre une Europe dynamique et riche et une Europe où subsistent chômage, pauvreté et stagnation de la croissance.

Accessible en version électronique par
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_525_fr.pdf

■ DES OUVRAGES

National Perspectives on Globalization

Par **Paul Bowles, Henry Veltmeyer, Scarlett Cornelissen, Noela Invernizzi et Kwong-leung Tang** (sous la direction de) (2007)
Langue : anglais
Éditeur : Palgrave Macmillan

Dans cet ouvrage, 12 contributeurs analysent la mondialisation à travers une perspective globale. Quel en est le sens? A-t-elle la même signification en Russie et aux États-Unis, en Chine et en Afrique du Sud, au nord et au sud...? En ancrant leur étude dans des territoires, ils montrent la variété des effets

de la mondialisation, des réponses qui y sont apportées, des formes de résistance qui s'y opposent et des perspectives nouvelles qui se dessinent.

L'Europe va-t-elle démanteler les services publics?

Par **Gilles Savary** (2005)

Langue : français

Éditeur : Éditions de l'Aube

En France, les services publics font l'objet d'un débat virulent. Pour les uns, ils rassemblent les archaïsmes dont souffre le pays, pour les autres ils incarnent le modèle national que les directives européennes de « libéralisation » semblent menacer. Pour l'auteur, ce débat est vain. Il ne s'agit pas de démanteler des services publics qui répondent à des besoins essentiels et comblent des fractures sociales et territoriales, mais de refonder le modèle hérité de l'après-guerre.

Public Management: Old and New

Par **Laurence E. Lynn, Jr.** (2006)

Langue : anglais

Éditeur : Routledge

L'auteur ne reprend pas à son compte l'idée que le paradigme du marché remplacerait à l'échelle mondiale celui du gouvernement bureaucratique traditionnel. En examinant les réformes administratives dans quatre pays (France, Allemagne, Grande-Bretagne et États-Unis), il souligne l'importance déterminante de l'histoire constitutionnelle, législative, judiciaire et institutionnelle de chaque pays. Il conclut que l'évolution présente du management public marque le triomphe de la démocratie et non du capitalisme.

30 ans de réforme de l'État : expériences françaises et étrangères, stratégies et bilans

Par **François Lacasse et Pierre-Éric Verrier** (sous la direction de) (2005)

Langue : français

Éditeur : Dunod

Réformer l'État est malaisé en raison de la perception ambivalente de la sphère

publique : les usagers veulent moins d'impôts et plus de prestations, les syndicats défendent le service public mais parfois le bloquent, les responsables politiques proposent des réformes audacieuses quand ils sont dans l'opposition, les hauts fonctionnaires quand ils sont à la retraite... Les auteurs s'attachent à montrer ce qu'il reste des changements notables survenus au cours des 30 dernières années dans l'organisation et le fonctionnement de l'État et quelles ont été les stratégies de réforme les plus efficaces?

State Building : gouvernance et ordre du monde au XXI^e siècle

Par **Francis Fukuyama** (2005)

Langue : français (traduit de l'anglais)

Éditeur : La Table Ronde

Pour l'auteur de *La fin de l'Histoire*, le concept de State Building recouvre la création de nouvelles instances gouvernementales et la consolidation de celles existantes. Il s'agit pour lui d'un des plus grands défis à relever par la communauté internationale, car l'absence ou la faiblesse de l'État laisse le champ libre à la pauvreté, au terrorisme, aux trafics de drogue et aux épidémies. Or, si on sait transférer des ressources par-delà les frontières, on ignore comment doter les pays en développement d'institutions fortes.

Le démantèlement de l'État démocratique

Par **Ezra Suleiman** (2005)

Langue : français (traduit de l'anglais)

Éditeur : Éditions du Seuil

L'auteur analyse ici le discours paradoxal des sociétés développées à propos de l'État. D'une part, elles encouragent les sociétés libérées du communisme ou de la tyrannie à construire un État de droit et à se doter des institutions correspondantes; d'autre part, tout conspire, chez elles, à un « moins d'État » : jugé impotent, coûteux et bureaucratique, l'État est dépossédé de certaines de ses attributions, les grandes entreprises nationalisées sont privatisées, les services publics eux-mêmes sont remis en question par la logique de privatisation et de concurrence.

La réforme du service public au Royaume-Uni : le projet Blair de modernisation

Par **Chris Painter**¹, directeur de l'École des sciences sociales, Birmingham City University, Royaume-Uni • chris.painter@uce.ac.uk
Traduit de l'anglais

Considérant les évolutions du concept de service public, les effets de la mondialisation et le profil des administrations nouvellement déconcentrées, cet article retrace l'historique des réformes du service public britannique menées sous les gouvernements du premier ministre Tony Blair. Il permet de constater qu'après un discours initial faisant la promotion d'une approche de coopération, l'accent a été progressivement mis sur la diversité de l'offre en matière de services publics.

Cet article explique comment le projet Blair de modernisation se situe dans la droite ligne des autres réformes de l'administration publique britannique : contrôlées depuis le centre, dans un sens mécaniste, tournées vers la réalisation d'objectifs et la mise en conformité. Reconnaisant tardivement les limites des approches hiérarchiques, les réformateurs s'appuyèrent de plus en plus sur des structures en concurrence – et, à un degré moindre, sur de nouveaux réseaux d'influence au sein des populations locales – pour réussir à mener à bien les transformations désirées. Outre les contraintes micro-organisationnelles restreignant les progrès des premières réformes, cette évolution de l'État dut également faire face à des obstacles politiques.

■ LE SERVICE PUBLIC AU ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, le « service public » n'a jamais eu un caractère unifié, bien que des échanges entre ses différentes composantes (de même qu'avec les secteurs privé et associatif) aient été récemment

encouragés. La fonction publique d'État et le corps diplomatique du gouvernement central de Whitehall doivent être distingués du National Health Service (NHS) (y compris les hôpitaux et les services de premiers soins) et des municipalités (responsables de l'éducation, du logement, des services sociaux, etc.). À cette fragmentation administrative s'ajoute la prolifération d'agences dont les dirigeants ne dépendent pas d'une élection. D'autres tendances centrifuges découlent d'une part de la décision de séparer les fonctions opérationnelles des services centraux de Whitehall en créant des agences exécutives à partir de la fin des années 1980, et d'autre part de l'impartition de certaines tâches du service public. On note, en outre, une prédilection à transférer des responsabilités à certaines micro-institutions, telles les créations récentes d'écoles relevant des municipalités ou d'hôpitaux autogérés (*foundation hospitals*).

La nature de plus en plus diversifiée du service public britannique (Massey, 2005) a quelque chose d'ironique quand on se rappelle que la centralisation était une caractéristique des réformes entreprises après 1979 par les gouvernements conservateurs de madame Thatcher. Paradoxalement, le changement initié du haut vers le bas caractérise également les gouvernements du New Labour à partir de 1997. La majorité des réformes entreprises au Royaume-Uni s'inscrit bien dans la tradition britannique d'un pouvoir exécutif autonome, que l'on doit au caractère non écrit de la Constitution et à l'absence d'une philosophie cohérente de droit administratif, contrairement à la situation qui prévaut sur le territoire continental européen (Lynn, 2006).

¹ L'auteur tient à remercier David Clark, anciennement chargé de recherche à la Social Research and Regeneration Unit, Université de Plymouth, désormais professeur à l'Université de Winchester, pour ses commentaires sur une première version de cet article. Jennifer Law du département des sciences sociales de l'Université de Glamorgan est également à remercier pour ses idées particulièrement utiles à propos de la réforme des services publics au pays de Galles.

Toutefois, l'application territoriale des réformes du service public ne fut plus uniforme dès lors que de nouvelles institutions décentralisées – le Parlement et l'Exécutif écossais et l'Assemblée nationale du pays de Galles – virent le jour en 1999. L'Irlande du Nord possède également une assemblée élue depuis 1999, aux termes des dernières dispositions constitutionnelles concernant cette province du Royaume-Uni. Bien que la polarisation politique antagoniste entre les partis unionistes et républicains ait souvent provoqué sa suspension, les premiers ministres britannique et irlandais ont réussi à mener à bien un processus de négociation pour rétablir un gouvernement décentralisé fonctionnel à compter de mars 2007. L'Irlande du Nord possède sa propre fonction publique depuis la partition irlandaise de 1921. En revanche, les administrations écossaise et galloise sont calquées sur la fonction publique britannique (Laffin, 2001), ce qui ne les a pas empêchées de développer certaines spécificités (McMillan et Massey, 2001).

Ces nouveaux gouvernements régionaux ont commencé à se forger leurs propres identités politiques, lesquelles se reflètent dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. La gouvernance à paliers multiples est désormais une réalité au Royaume-Uni. À ce titre, les effets de l'appartenance à l'Union Européenne s'ajoutent à ceux de la décentralisation, et ce, bien que les politiques réformistes aient été plus souvent empruntées aux États-Unis qu'à des partenaires européens du Royaume-Uni (Dolowitz et autres, 2000). En l'espèce, des « amis » lointains ont eu la priorité sur les voisins immédiats malgré l'autorité supranationale dont les institutions européennes sont censées être investies. Cette situation s'explique par une vision du monde commune, la puissance des réseaux anglophones et la relation historique singulière entre les deux pays (Rose, 2005).

Les conséquences de la réforme sur la permanence des valeurs traditionnelles du service public britannique inquiètent. En 1994, cette crainte avait conduit le gouvernement du premier ministre conservateur John Major à mettre en place un organisme consultatif, le Committee on Standards in Public Life, organisme qui devait veiller à l'élévation des standards de qualité dans la vie publique. Les compétences de ce comité, habilité seulement à émettre des recommandations, contrastent avec le statut officiel et indépendant de

nombreuses institutions équivalentes dans le monde, par exemple celui du Bureau du commissaire à l'éthique (Office of the Ethics Commissioner) créé en 2004 au Canada (Behrens, 2006).

La politisation rampante de la fonction publique fut également un prix à payer dans la mesure où ses dirigeants s'alignèrent successivement sur l'exercice du pouvoir de Margaret Thatcher et de Tony Blair. Même si cela a pris des formes plus subtiles que dans beaucoup d'autres démocraties comparables au Royaume-Uni, il y eut des pressions de plus en plus insistantes pour qu'une nouvelle loi sur la fonction publique définisse pour la première fois la relation entre les hauts fonctionnaires et les ministres (Painter, 2005a). Bien qu'inévitable, cette évolution du rôle des fonctionnaires peut cependant être interprétée de manière plus positive qu'à travers la caricature de la politisation. Les fonctionnaires jouent en effet un rôle actif dans la reconfiguration des services publics sur laquelle repose le projet politique d'une recomposition de l'État-providence (Milner et Joyce, 2005).

Lorsqu'on observe la réforme du management public au Royaume-Uni, il est frappant de constater à quel point elle a connu des débuts modestes, au moment de la première élection de Margaret Thatcher en 1979. Les premières décisions – la « guerre au gaspillage », la mesure de l'efficacité et la recherche d'un meilleur service par rapport au coût – s'élargirent ensuite avec des tentatives d'envergure visant encore une fois à améliorer l'efficacité, la réceptivité, les standards et la qualité du service public. Le projet de modernisation de Tony Blair plaça la barre encore plus haute, notamment avec sa rhétorique « transformationnelle » apparue après sa troisième victoire électorale en mai 2005. Ce faisant, il a soulevé de l'intérêt à l'étranger : « Alors qu'au Royaume-Uni, les réformes du service public proposées par le gouvernement ont été controversées, [...] vues de l'étranger [...] ces réformes [...] apparaissent extrêmement ambitieuses [...]. De nombreux dirigeants d'autres pays voient dans le Royaume-Uni une source d'inspiration » (Barber, 2006).

Cet article relate ainsi la transition entre le « nouveau management public » (NMP) des gouvernements conservateurs Thatcher et Major (1979-1997) et le « managérialisme » des gouvernements néo-travailleurs de Tony Blair (1997-2007). Rappelant l'influence du livre blanc de 1999 intitulé *Modernising Government*,

il fait état de l'assise philosophique présidant à l'édition du calendrier des réformes entreprises par Tony Blair. Il examine des questions clefs : Pourquoi la réforme du service public est-elle devenue un projet central du second gouvernement Blair après 2001 (malgré l'attention portée à la politique internationale après le 11 septembre 2001) ? La stratégie réformatrice centralisée et descendante a-t-elle freiné les réformes du New Labour ? En conclusion, les réflexions évaluent le degré de succès dans la reconfiguration des services publics et soulignent l'importance d'une nouvelle réorientation de la réforme dans le troisième gouvernement Blair après 2005.

■ LE « MANAGÉRIALISME » MODERNE DE TONY BLAIR

C'est sous le gouvernement de la droite thatchérienne que le passage de l'administration publique traditionnelle au NMP a véritablement eu lieu. Cette évolution a orienté les priorités sur les services offerts aux usagers et sur des indicateurs, des objectifs et des estimations de la performance, rendant ainsi les directeurs d'administration plus responsables des résultats obtenus. Ce fut un facteur important menant à la création d'agences exécutives ministérielles à partir de la fin des années 1980.

L'aspect le plus remarquable de la révolution managériale thatchérienne fut peut-être le développement de marchés de services publics et l'application de principes de restructuration compétitive des organisations, conformément à l'esprit néolibéral du gouvernement d'alors. Les écoles allaient entrer en compétition pour attirer les élèves dans un marché de l'éducation plus ouvert et un marché interne de la santé était créé à l'intérieur du NHS.

La généralisation des soumissions concurrentielles (dans certains cas obligatoires), avec ses implications sur la séparation entre services publics soumissionnaires et fournisseurs, fut concomitante de ce mouvement réformateur. Enfin, la volonté que les services publics devaient se concentrer sur l'utilisateur-client était au cœur de la Charte du citoyen (*Citizen's Charter*) lancée par le gouvernement conservateur de John Major au début des années 1990.

Pour autant, indépendamment de la réforme du management public britannique, on observe durant la même période un puissant mouvement centralisateur avec pour conséquence la diminution de l'autonomie des municipalités et une formalisation excessive à travers des approches fortement mécanistes de la gestion et du suivi de la performance (prolifération de mesures de performance quantifiables). Avec ce train de réformes, on s'éloigne donc de l'organisation post-bureaucratique telle qu'elle était projetée (Hoggett, 1996).

Nous retrouvons ces effets pervers de la réforme avec le New Labour. Le parti travailliste britannique rénové avait adopté l'essentiel de la pensée managériale moderne. Mais si les continuités étaient évidentes, les différences dans la tonalité l'étaient aussi, notamment dans les soubassements philosophiques des premières réformes de l'ère Blair (Painter, 1999). L'esprit « communautaire » contrastait avec l'affirmation thatchérienne : « la société, ça n'existe pas » (*there is no such thing as society*). Il se référait à un cadre social constitué non seulement de droits individuels mais aussi d'obligations sociales réciproques. Cette idéologie était manifeste dans les programmes lancés par le New Labour afin de remettre au travail les bénéficiaires d'aide sociale de même que dans les programmes de réformes du système social. Elle sera également plus tard à l'origine d'une série de mesures destinées à lutter contre des comportements antisociaux, mesures coordonnées par une unité pour le respect (*Respect Unit*) basée à Whitehall durant le troisième mandat de Tony Blair.

Ces initiatives étaient cohérentes avec le *credo* politique du premier ministre Blair et de ses partisans, « la troisième voie », ni « vieille gauche », ni « nouvelle droite », un engagement à la fois pour l'efficacité économique et pour la justice sociale. La troisième voie réfère à un cadre de pensée et de mise en œuvre des politiques dont le but est d'adapter la social-démocratie à un monde qui a fondamentalement changé. C'est une tentative de dépassement aussi bien de l'ancienne social-démocratie que du néolibéralisme (Giddens, 1998, p. 26), une adaptation pragmatique au nouvel ordre mondial. La contrepartie de cette adaptation à la réalité du marché global devait être l'intervention étatique offrant aux citoyens la capacité

de saisir les possibilités offertes par cet environnement changeant. La notion d'État « investisseur social » prenait ainsi le contre-pied du discours sur la sécurité associé à l'État-providence. L'arrivée au pouvoir des nouveaux démocrates aux États-Unis a ouvert à ce mouvement un espace transatlantique, symbolisé par l'axe Clinton-Blair, reflet de l'axe Reagan-Thatcher dans les années 1980.

La troisième voie, qui inspire directement les réformes des services publics menées sous le New Labour, entre en résonance avec le débat sur les avantages et les inconvénients de la mise en place de marchés pour les services publics : l'élargissement des méthodes concurrentielles aux services essentiels à la société eut une incidence négative en termes de capital social ; les coûts de la gestion de ces contrats concurrentiels furent également élevés ; la fragmentation des services publics répondait mal aux exigences des citoyens, aux prises avec des problèmes à multiples facettes, d'un lien entre les politiques publiques (Sullivan et Skelcher, 2002).

Le discours collaboratif (Clarence et Painter, 1998) du New Labour annonçait un changement de situation grâce à des structurations de tâches mobilisant plusieurs agences, à la gouvernance en réseau et en partenariat, établissant une troisième voie entre l'administration hiérarchique et le marché. Mais l'expression d'encouragements réels à la collaboration fut plus difficile à percevoir (Sullivan, Barnes et Matka, 2006).

Les initiatives sectorielles se multiplièrent, dont des « zones d'action », dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la santé, dirigées par des conseils ou des forums de partenariats locaux et destinées précisément à des secteurs socialement désavantagés. Une tactique similaire « d'intervention multiagence » fut appliquée à la rénovation des habitats, à la préscolarisation des enfants, à la lutte contre le crime ou contre l'incivilité de la jeunesse des quartiers sensibles.

La loi sur l'enfance de 2004, en renfort du programme *Every Child Matters*, instituait une collaboration plus étroite entre les différentes agences et services concernés par la condition de l'enfance. Ce concept déjà expérimenté avec la *Social Exclusion Unit* de Whitehall mise en place dès 1997 et sous l'autorité directe du

premier ministre aspirait à promouvoir des approches plus holistiques et préventives des politiques sociales. En 2006, la première ministre à se voir confier le dossier de l'exclusion sociale mit encore une fois en exergue cette priorité du premier mandat du New Labour. Ainsi, le gouvernement décloisonné devint un des mantras du New Labour, même si certains y virent simplement un nouvel habillage :

Il s'agit de la dernière manifestation de l'une des plus vieilles préoccupations de [...] l'administration publique – la coordination de la conception des politiques publiques et de leur administration. [...] Ce n'est pas une idée facile à implanter [...] car elle nécessite [...] des évolutions substantielles par rapport au comportement « normal » des ministres, des directeurs d'administration et des professionnels (c'est le cas dans le système britannique et certainement dans la plupart des autres systèmes de gouvernement) (Pollitt, 2003, p. 69, 72-73).

Sur le terrain, la multiplication des partenariats locaux fut à l'origine d'une confusion, sinon d'un chaos, administrative. De même, la collaboration multiagence ne fut pas nécessairement synonyme de continuité du service public. Quand la littérature en science politique était animée par le débat sur « l'État minimal », en particulier dans les années 1980 avec la prédominance du marché, la généralisation des infrastructures institutionnelles collaboratives entraîna en Grande-Bretagne, à la fin des années 1990, l'émergence du concept d'« État congestionné » (Skelcher, 2000).

Le paradigme du marché continua d'être évoqué sous le New Labour. Il endossa une forme différente : les partenariats public-privé. Ceux-ci étaient toutefois bien plus qu'un simple avatar d'une évolution en cours. Nouvelles variantes de la délégation de service public traditionnelle, ils signifiaient que les relations de marché elles-mêmes pouvaient prendre diverses formes, marquées davantage par la coopération ou, à l'inverse, par la compétition (Bovaird, 2006).

Les partenariats public-privé sont également symptomatiques de la perméabilité croissante des frontières entre secteurs public et privé. Du fait du remplacement de certains prestataires étatiques par des sociétés de sécurité privées, on a pu dire par exemple que le Royaume-Uni possédait le système pénitentiaire le plus privatisé d'Europe. Le New Labour a repris l'idée des conservateurs des *Private Finance Initiatives*, par

lesquelles des sociétés privées conçoivent, bâtissent et gèrent de nouveaux équipements au nom de l'autorité publique. Ce système recourant aux financements privés fut utilisé pour bâtir des hôpitaux, des prisons et des écoles.

Toujours à la suite des conservateurs, le New Labour a installé une culture de la performance dans les services publics, avec des moyens de coercition supplémentaires pour intervenir auprès des prestataires défaillants. Ainsi naquirent les tensions entre, d'une part, les différentes agences associées à des réseaux locaux flexibles et, d'autre part, la volonté de contrôle du gouvernement central basée sur des indicateurs de performance (Painter et Clarence, 2000).

Dès l'entame de son mandat, le gouvernement Blair souhaitait se forger une réputation de prudence fiscale à l'encontre de la formule « taxer et dépenser » qui poursuivait le parti travailliste. Durant les deux premières années suivant son entrée en fonction, il respecta l'héritage conservateur de baisse des dépenses publiques. Par la suite, l'allocation de nouveaux moyens aux services publics fut conditionnée à l'avancée des réformes et de la modernisation.

Les accords de service public furent négociés par les ministères lors de l'examen global des dépenses (*comprehensive spending review*) de 1998, la première d'une série d'études biennale fixant ce que le Treasury escomptait en retour de ces investissements supplémentaires. Au sein du New Labour, beaucoup croyaient à l'efficacité de politiques et de pratiques mises en œuvre par l'intermédiaire de projets pilotes. Mais de tels projets furent souvent plus ostentatoires que réellement suivis d'effets. Les chiffres de la population carcérale continuèrent par exemple à s'emballer malgré la prise en considération des taux de récidive. La preuve est plus difficile à faire dans les sciences sociales que dans les sciences exactes.

Le caractère novateur du réformisme du New Labour n'était donc pas aussi probant. Non seulement certains aspects du programme de modernisation procédaient de la doctrine réformatrice des prédécesseurs de la nouvelle droite, mais d'autres remettaient au goût du jour des aspirations et des pratiques gouvernementales plus anciennes. Outre l'amélioration de la coordination, c'est également le cas de la mise en œuvre pragmatique de politiques publiques (McAnulla, 2006).

Ainsi en est-il de l'inclination, partagée avec les conservateurs, de contrôler la réforme depuis le centre. Par exemple, contrairement à la tradition britannique de police de proximité, une unité des normes policières fut installée au ministère de l'Intérieur en 2001 pour améliorer la performance des forces de police. La *Police Reform Act* de 2002 accordait au ministre de l'Intérieur de nouveaux pouvoirs de sanction sur les officiers locaux. Cette disposition visant les autorités de police locales fut encore renforcée par le *Police and Justice Bill* de 2006.

Dans le domaine de l'éducation, les écoles « défaillantes » furent soumises à des mesures spéciales. À défaut de plans d'amélioration, une nouvelle direction était nommée, la fermeture de l'école pouvant, en dernier recours, être décidée. De manière générale, les normes et les structures préconisées par les services centraux furent imposées par une multiplication des inspections et des audits indépendants. Les coûts consécutifs à l'établissement de cet « État régulateur » conduisirent à la rationalisation et au profilage de ces corps d'inspection devenus pléthoriques.

■ L'IMPULSION MODERNISATRICE

Le livre blanc *Modernising Government* (Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office, 1999) est le document de référence de la réforme du service public menée par le New Labour. Il contenait des engagements sur la qualité des services, sur une plus grande réceptivité aux demandes des citoyens et sur la pratique d'un gouvernement « à l'ère de l'information ». Sur la qualité, il s'agissait de choisir le meilleur pourvoyeur de services, d'améliorer les outils et les méthodes pour atteindre des objectifs précis et de mesurer la performance. La chasse à la médiocrité justifiait une approche descendante.

Si le principe de réceptivité était déjà omniprésent dans la Charte du citoyen, on insistait ici sur le travail en collaboration et sur la sensibilisation aux besoins des différents groupes sociaux (par opposition au principe fordiste de l'uniformité des prestations). Enfin, pavant la voie à de nouvelles méthodes de travail, les technologies modernes de l'information allaient fournir les outils nécessaires à d'autres réformes des services publics.

Le livre blanc décrétait également que les services publics seraient valorisés et non plus dénigrés comme ils l'étaient du fait de l'antipathie idéologique envers le thatchérisme. La faculté à s'adapter à un environnement en mutation allait se révéler un test crucial. Devant un public d'entrepreneurs, le premier ministre Tony Blair admit la lenteur des réformes des services publics: « J'essaie d'obtenir des changements dans le secteur public et les services publics [...] et j'y ai laissé des plumes » (Seldon, 2004, p. 423).

C'est pourquoi la modernisation des services publics devint la priorité absolue du second gouvernement Blair à partir de 2001. Les orientations du livre blanc de 1999 furent alors défendues avec vigueur, notamment l'accessibilité des services et la prise en compte des revendications des usagers. Centres de soins sans rendez-vous, centres de « soins minute » dans des centres commerciaux, service de conseil téléphonique, transfert des patients en attente vers d'autres hôpitaux publics ou privés, dossier électronique des malades, construction de nouveaux centres de traitements chirurgicaux rapides gérés par des prestataires privés ou par le NHS, celui-ci fut reconfiguré selon les vœux exprimés par les patients.

Dans le secteur de l'éducation, la spécialisation des écoles, l'augmentation du nombre d'écoles religieuses, la création d'écoles secondaires (*city academies*) sous la tutelle des organismes de parrainage à distance des autorités éducatives locales (Local Education Authorities – LEA) devaient renforcer la diversité de l'offre éducative. Pour le parti travailliste attaché depuis les années 1960 à la défense de l'homogénéité du système éducatif garante de l'égalité, cela représentait un bouleversement. Avec cette diversité, les adversaires de la réforme redoutaient une plus grande polarisation sociale de l'école et une ségrégation ethnique. À l'opposé, ses défenseurs avançaient qu'elle augurait d'une plus grande égalité des chances entre les élèves, à condition que certains fondements fussent respectés et qu'on laisse plus de marge de manœuvre aux individus (Purnell, 2006).

Autre exemple, le rééquilibrage du système de justice qui privilégiait les intérêts des victimes et des témoins au détriment des droits des délinquants. En matière sociale, l'individualisation de la prestation des services publics prit la forme de paiements automatiques aux

bénéficiaires des services sociaux en contrepartie de leur aptitude, au besoin avec l'assistance d'un professionnel, à trouver les solutions adaptées à leur situation.

On le voit, la ligne directrice de ces différentes réformes fut de réorganiser les procédures du service public autour de la notion de service à la clientèle. Pour certains observateurs, un tel changement de la culture administrative représentait une tâche presque impossible.

La généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) vint appuyer les objectifs du gouvernement. Moins de paperasserie équivaut à plus de temps pour les fonctionnaires à consacrer au client. Au sein même des services, l'intégration des mécanismes s'accéléra: échange sécurisé des dossiers criminels au ministère de la Justice, mise en compatibilité des systèmes de renseignements informatisés des corps policiers, inscription électronique des patients par le NHS (National Programme for IT – NPfIT), autant de mesures pour augmenter l'efficacité (raccourcissement des procédures judiciaires) et répondre de façon adéquate à l'usager (choix par le patient de son lieu de traitement).

Tous les services publics furent ainsi invités à mettre en ligne leur prestation avant 2005. Une fois de plus, cela supposait une réorganisation majeure des méthodes de travail et des processus administratifs. C'est ainsi que, malgré les investissements massifs dans les TIC, les objectifs ne furent pas toujours atteints: « Les TIC semblent, d'une certaine manière, prévoir des changements spectaculaires. [...] Dans plusieurs pays, les projets des technologies de l'information menés à grande échelle dans le service public [...] ont souvent conduit à de douloureuses déceptions » (Pollit, 2003, p. 74-75). Or, le gouvernement britannique semble s'être surpassé dans la mauvaise gestion des grands projets de technologies de l'information, singulièrement dans l'application indécise du NPfIT.

Au début du deuxième mandat du New Labour, le premier ministre Tony Blair énonça quatre principes qui devaient guider la réforme du service public. Premièrement, les usagers ne devaient pas être victimes d'une « loterie du code postal », c'est-à-dire d'une fluctuation de la qualité du service en fonction

de la localisation géographique. Deuxièmement, les fonctionnaires au contact des clients auraient la liberté d'innover au niveau local pour répondre au mieux aux attentes des usagers. Par exemple, le contrôle du NHS sur 75 % des financements incomberait dorénavant aux agences locales de premiers soins. Troisièmement, la flexibilité de la main-d'œuvre serait encouragée. Ici également, le NHS, réputé pour l'imperméabilité entre ses métiers, était visé. La création de postes d'assistants d'enseignement moins qualifiés que les professeurs dans les écoles ou d'agents auxiliaires de proximité (*Community Support Officers*) dans la police rejoignait le souhait du premier ministre. Enfin, quatrième principe de la réforme, les usagers devaient pouvoir s'adresser à l'intervenant de son choix – prestataire alternatif privé ou associatif ou public plus richement doté et performant – dès lors que le service délivré localement offrait une qualité inférieure aux normes communément admises. L'irruption des pratiques concurrentielles du marché dans les services publics devint plus évidente durant le troisième mandat de Tony Blair, traité alors par certains de « néo-thatchérien ».

La cohérence interne de ces principes réformateurs est sujette à caution. Décentraliser le pouvoir à l'intérieur d'un cadre explicite de standards nationaux (*Labour's Manifesto*, 2001, p. 17) est vertueux, mais pas forcément compatible avec la réalité, et donc la réceptivité, du terrain. Les partenariats locaux contre le crime connurent par exemple des difficultés parce que les objectifs fixés depuis Whitehall prenaient souvent le pas sur les priorités « sur mesure » des populations locales.

■ DE LA MODERNISATION À LA « TRANSFORMATION »

Priorité affichée du second gouvernement Blair, la modernisation des services publics s'est poursuivie après la troisième victoire électorale consécutive du New Labour en mai 2005. Ayant annoncé qu'il ne briguerait pas d'autre mandat, Tony Blair songeait avant tout à son héritage. Le rythme des réformes s'est accéléré et le recours aux marchés de services publics s'est accru, montrant ainsi que le « programme de modernisation du gouvernement [...] est un programme en constante évolution à l'intérieur duquel

on trouve de nombreuses modifications et des changements de cap » (McAnulla, 2006, p. 146-147).

Adossés aux principes cardinaux du choix et de la diversité, les réformateurs radicaux optaient pour plus de liberté pour les agents opérants au contact des usagers et pour un plus grand éventail de prestataires. Pour eux, la « destruction créatrice » intrinsèque aux marchés compétitifs aurait raison des organisations publiques non performantes. Jusque-là de nature empirique, la vision « blairiste » empruntait de nouveau à la construction théorique pour redonner de l'ampleur à la vague réformatrice.

Quelques observations dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la justice illustrent cette évolution. Les mécanismes du marché et non ceux de la planification permirent d'innover dans le domaine des traitements de pointe offerts par les hôpitaux du NHS. Un nouveau système tenant compte des résultats fut introduit en 2006. Il avait pour but d'allouer les ressources en fonction du nombre de patients avec des coûts de fonctionnement fixés au niveau national. On incita également de nouveaux prestataires à entrer sur le marché des soins de santé. Cette réforme s'inscrivait dans la perspective d'une réévaluation globale des priorités du NHS, depuis les soins primaires et préventifs jusqu'aux traitements de pointe. Avec la spécialisation des centres hospitaliers régionaux eux aussi à la recherche d'un meilleur service, ces réorientations menacent l'existence des hôpitaux locaux qui, outre l'effet du paiement à l'acte sur leur stabilité financière, ne disposent pas à court terme des ressources suffisantes en matière de management.

Au cœur des réformes du système éducatif du troisième mandat du gouvernement Blair, on trouve des mesures visant à accroître l'autonomie des écoles publiques par rapport aux LEA élues. On pensait atteindre cet objectif en les dotant d'un statut de « fondation » lié à des partenariats et faisant appel à des commandites externes, personnalité morale proche de celle des hôpitaux de type « fondation » du NHS. Bien que le nombre d'écoles susceptibles de bénéficier d'un tel statut n'ait pas été précisé, le projet se voulait garant d'une plus grande diversité – et donc d'un plus vaste choix pour les parents – de l'offre éducative.

Paradoxalement, c'est l'action des LEA, reconverties en commission d'orientation par rapport à leur précédent rôle de pourvoyeur direct de services, qui a permis d'atteindre l'objectif initial. Avec ce changement de mission, les établissements performants furent autorisés à augmenter leur activité, et l'aide au redressement des établissements en difficulté diminua. Un débat politique s'ensuivit, notamment à propos du pouvoir des municipalités (y compris les LEA) qui, à la suite de compromis, furent finalement plus étendus que prévu. Les LEA décidèrent de créer de nouvelles écoles communautaires – la plupart des écoles du secteur public se rangeant dans cette catégorie – et de se donner les moyens d'intervenir dans les établissements non performants quel que soit leur statut. Ainsi s'effaçait la distinction entre les rôles de prestataire de service et de soumissionnaire.

Dans le domaine pénitentiaire, fort de la privatisation des prisons, on a ouvert un marché pour la surveillance des délinquants. Des prestataires des secteurs public, privé et associatif sont entrés en compétition pour la fourniture des services de probation (pour les délinquants qui n'apportent pas la preuve d'améliorations dans leur comportement) mettant ainsi fin au monopole des comités locaux de probation. Le National Offender Management Service a été créé pour piloter cette stratégie régionale de soumissionnement. Organisme chapeautant les services, officiellement séparés, des prisons et de la probation, le National Offender Management Service a conçu un modèle institutionnel décentralisé pour une gestion intégrée de la délinquance, qui écarte les actuels comités locaux de probation et qui sera mis en œuvre par étapes.

Des débats ont lieu parmi les dirigeants du New Labour à propos des limites à l'introduction des mécanismes de marché, de la sauvegarde des valeurs du service public et de la promotion de la politique sociale. On oublie trop souvent que les marchés sont eux aussi des créatures sociétales. Leurs résultats dépendent de leur régulation, « d'où la nécessité de redéfinir les négociations sur les frontières institutionnelles menées dans le cadre du marché par des acteurs engagés dans un processus de construction sociale » (Bovaird, 2006, p. 99). Pour accompagner le passage

au marché éducatif « dérégulé » en évitant de désavantager encore plus les institutions scolaires qui doivent faire face à des élèves socialement pénalisés, un ensemble de règles d'admission plus strictes et ayant valeur juridique a été par exemple élaboré à la suite de pressions politiques.

Néanmoins, malgré le langage « collaboratif », caractéristique du discours du New Labour, la prééminence, dans le programme de réformes du troisième mandat de Tony Blair, du principe de mise en compétition nous invite à conclure qu'il est prématuré d'affirmer qu'une nouvelle « gouvernance partenariale » soit devenue le paradigme dominant du service public britannique (Skelcher, Mathur et Smith, 2005).

Lors de ce troisième mandat, il y eut également les signes politiques d'une plus grande reconnaissance des réformes initiées par la base, clairement distinguées de celles mises en œuvre de manière descendante. On évoque ici la nomination d'un secrétaire d'État aux collectivités et gouvernements locaux à la tête d'un nouveau ministère regroupant des attributions jusqu'alors dispersées entre différents ministères dans le domaine de la politique communautaire et municipale.

Pendant le second mandat du New Labour, le gouvernement central imposait une démarche différente à mesure qu'il s'affranchissait d'un micromanagement de circonstance (Stoker, 2004). L'expression « nouveau localisme » résumait bien cette approche (Painter, 2005b). Mais la lenteur dans la mise en place d'exécutifs municipaux rénovés (avec notamment des maires élus) déçut, même si le livre blanc sur le gouvernement local de 2006 (*Strong and Prosperous Communities*) s'efforça de ranimer l'intérêt pour des leaderships municipaux. Dans ce contexte, l'accent fut mis sur l'implication directe des intervenants.

Cette tendance fut parfois à l'origine d'un nouveau type d'entreprises sociales dont les hôpitaux du NHS ayant obtenu le statut de « fondation » furent les prototypes. La fondation est dans ce cas une organisation dont l'indépendance est garantie par la participation des représentants des patients et de la population (*public governors*²) à leur gouvernance.

² Personnes élues spécialement par la population locale pour la représenter dans le conseil d'administration des hôpitaux.

On s'attachait également à renforcer les pouvoirs des communautés, non pas en donnant aux municipalités une position centrale, mais en privilégiant des conseils de quartier ou une autorité unique élue pour chaque service local.

L'accroissement du pouvoir des communautés devint une priorité ministérielle durant le troisième mandat du gouvernement du New Labour en dépit du scepticisme provoqué par l'insuccès du programme de rénovation des quartiers. Après l'élection de conseils *ad hoc*, les habitants vécurent des tensions irréductibles entre les contrôles exercés par des organismes locaux et les objectifs fixés par le gouvernement central. Inversement, les attentes sur la participation des habitants dans les structures officielles de gouvernement se révélèrent irréalistes.

Néanmoins, des projets visant à implanter des équipes de police de proximité dans chaque quartier d'Angleterre et du pays de Galles d'ici 2007 furent étudiés. Le public disposait d'outils lui permettant d'analyser le service fourni, de juger la responsabilité des prestataires de services et de remplacer ces derniers en cas de contre-performance. Parmi les principes instaurés, celui de la « double dévolution » traduit la volonté de donner plus de liberté aux municipalités à condition qu'elles transfèrent à leur tour des pouvoirs au niveau des quartiers.

D'une manière générale, de l'avis de nombreux observateurs, le livre blanc sur les gouvernements locaux de 2006, qui prétendait rééquilibrer les pouvoirs entre le centre et les collectivités locales, n'a pas réussi à susciter un engagement pour un « nouveau localisme ». Ainsi fut écornée l'autonomie des finances des municipalités par un examen des politiques menées dans ce domaine financé par le gouvernement central. En la matière, les préceptes économiques systématiquement en quête de performance se sont délités au contact des « communautés » et des « quartiers », notions indicibles dont la plateforme intellectuelle est fort différente. Dès le début de leur application, les changements dictés par le centre se

sont heurtés aux réalités du terrain et ont eu finalement une incidence minimale.

La dernière phase des réformes du New Labour entendait faire de la combinaison entre le choix de l'utilisateur et l'influence des communautés locales l'instrument de l'amélioration des normes de qualité des services publics (Painter, 2006). La rhétorique sur le gouvernement « transformationnel » dans la stratégie produite en 2005 par la cellule « gouvernement électronique » de Whitehall était symptomatique à cet égard. On le sait, le déploiement des services informatiques est désormais crucial pour la réduction des coûts de fonctionnement. La création de centres de services partagés devait permettre d'atteindre cet objectif en consolidant les fonctions de soutien, déléguées si nécessaire à des entreprises détenant l'expertise adéquate. L'utilisation de l'informatique était par ailleurs considérée comme une voie d'avenir pour la réorganisation de l'offre de services au citoyen-utilisateur.

Rétrospectivement, il nous semble aberrant que les investissements massifs consentis à l'informatique ajoutèrent pendant longtemps des strates supplémentaires aux processus déjà existants plutôt que de catalyser des innovations plus définitives. Quoi qu'il en soit, l'informatisation des processus du système de justice criminelle fournit l'exemple d'un domaine dans lequel le Royaume-Uni est une référence pour d'autres pays (le Canada est observé avec intérêt sur plusieurs autres volets du gouvernement électronique).

La mise en œuvre de la stratégie d'informatisation du service public exigea la création d'un conseil de transformation des services (Service Transformation Board) pour renverser les obstacles sur la voie des changements. La nomination d'un conseiller en gouvernement transformationnel à plein temps mit en évidence la sincérité de la volonté réformatrice du gouvernement Blair. Des doutes persistèrent malgré tout quant à la réalité de la prise de conscience de la difficulté à concrétiser des réformes organisationnelles d'une telle envergure et d'une telle complexité.

ÉVOLUTION DU PROJET DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS DE TONY BLAIR 1997-2007*

PREMIER MANDAT DE TONY BLAIR 1997-2001 (Victoire décisive aux élections avec une majorité de 179 sièges)	DEUXIÈME MANDAT DE TONY BLAIR 2001-2005 (Deuxième victoire décisive avec une majorité de 167 sièges)	TROISIÈME MANDAT DE TONY BLAIR 2005-2007 (Troisième victoire électorale avec une majorité réduite de 66 sièges)
<p>Discours axé sur la collaboration, la concertation entre les organismes et les initiatives locales (gouvernement « décloisonné »)</p> <p>Partenariats public-privé (perméabilité accrue entre les frontières organisationnelles)</p> <p>Obligations sociales fondées sur l'observation des droits individuels (p. ex., aide sociale par rapport au travail et décrets sur les comportements antisociaux)</p> <p>Investissements dans les services publics en retour de leur réforme et de leur modernisation (ententes concernant la fonction publique)</p> <p>Contrôle normatif basé sur les résultats, assorti de pouvoirs centraux d'intervention en cas de services défaillants</p> <p>Renforcement des vérifications et des inspections indépendantes (début d'un « État régulateur »)</p> <p>Politique et pratique guidées par les constats (« ce qui fonctionne », projets dits « exploratoires »)</p>	<p>La « modernisation » des services publics devient une priorité fondamentale (« exécution, exécution, exécution »)</p> <p>Implantation de normes de service nationales assorties de contrôles « descendants » (p. ex., <i>Police Reform Act</i> de 2002)</p> <p>Recours aux secteurs privé et indépendant pour combler les lacunes dans la capacité d'offrir des services (p. ex., centres de traitement accéléré des chirurgies)</p> <p>Cibles quant aux services publics en ligne (gouvernement « à l'ère de l'information »)</p> <p>Polyvalence accrue des effectifs de la fonction publique (p. ex., policiers de soutien communautaire)</p> <p>Culture axée sur le service à la clientèle (p. ex., services de santé axés sur les patients ; choix accrus en éducation pour les parents ; système de justice pénale axé sur les victimes)</p> <p>Services plus personnalisés (p. ex., paiements directs aux clients adultes de l'aide sociale)</p>	<p>Gouvernement axé sur la transformation et utilisation des infrastructures électroniques pour reconfigurer les services</p> <p>Réformes « ascendantes » qui visent à créer des structures propices aux systèmes « évolutifs »</p> <p>Discours orienté sur le marché, opposabilité et mise en concurrence des fournisseurs des secteurs public, privé et bénévole (p. ex., services de santé ou gestion des délinquants)</p> <p>Choix des utilisateurs et diversité de la prestation de services (p. ex., services de santé et d'éducation)</p> <p>Autonomie accrue des institutions au niveau local (p. ex., écoles « fiduciaires » autogérées et hôpitaux « fondations » de services de santé)</p> <p>Nouvelles voies d'influence des collectivités locales (p. ex., polices de quartier)</p> <p>Des institutions qui ont opté pour la dévolution en Écosse et au pays de Galles créent une variété infranationale croissante dans la prestation des services publics</p>

* Ce tableau illustre différentes perspectives de la réforme de la fonction publique pendant la décennie Blair, mais la réalité est plus complexe que la progression linéaire ne le donne à penser en raison des tensions constantes entre les divers principes de la réforme.

■ LES CRITIQUES DU PROJET DE MODERNISATION

Avec l'ambitieux programme révélé dans le livre blanc de 1999, la priorité à la réforme affichée durant le deuxième gouvernement Blair et réaffirmée au cours du troisième mandat du New Labour, la modernisation du service public apparaît comme une politique volontaire et cohérente engagée dès 1997. En réalité, plusieurs ambitions freinèrent l'élan des réformes :

- Le télescopage d'une coopération multiagence au sein d'un réseau local flexible (horizontal) et d'un programme gouvernemental normatif en matière de contrôle de la performance (vertical) ;
- L'écartèlement entre des normes de qualité de service nationales et la délégation de pouvoir à des prestataires de services ;
- L'antinomie entre un attachement pragmatique aux politiques et aux pratiques ayant fait leurs preuves et l'engagement presque idéologique, durant le troisième mandat, envers les principes du marché ;
- La contradiction entre la prédilection pour la mise en concurrence, liée à l'éthique compétitive, et la recommandation faite aux acteurs de collaborer ;

• Et, plus récemment, la préférence accordée simultanément au libre choix de l'usager et aux souhaits de la collectivité.

Il n'est donc pas surprenant que le projet de modernisation ait été décrit comme étant « rempli de dynamiques contradictoires » (Massey et Pyper, 2005, p. 39).

Le cours de la réforme reflète les changements de priorités politiques. Du discours initial sur la coopération entre les acteurs, on aboutit à la glorification de l'esprit de compétition, avec entre-temps des signes épisodiques d'une volonté de renforcer l'influence et les pouvoirs des collectivités locales. Ainsi, durant la dernière décennie, le dosage subtil entre les formes de gouvernance, hiérarchique, partenariale, communautaire ou inspirée du marché, a varié sans cesse.

Du fait de cette instabilité, les questions fondamentales sur l'organisation des services publics demeurèrent sans réponse. Les gouvernements successifs du premier ministre Tony Blair furent tentés de privilégier l'une après l'autre des solutions présentées comme des panacées. Or, en matière organisationnelle, le « bricolage » est inconsideré et presque toujours source de dysfonctionnements (Painter, 2006).

Malgré ces vagues-hésitations, les spécificités de la réforme du service public britannique sous le New Labour perdurent, en particulier l'approche sans nuance de la recherche de la performance. Trop nombreux et trop rigides, les objectifs de performance produisirent des effets pervers (une récente analyse sur le système anglais de santé publique fait ainsi un parallèle avec le système soviétique, Bevan et Hood, 2006) : incompatibilité des systèmes, désintérêt pour les besoins des usagers et les priorités des communautés locales, démoralisation des personnels... Les coûts, en termes de perte de confiance et d'atteinte à l'intégrité, de l'instauration des systèmes de gestion et des mesures de performance s'équilibrèrent avec les bénéfices escomptés de transparence et d'imputabilité (Bouckaert et Halligan, 2006). Les services centraux du gouvernement comprirent tardivement que la fixation d'objectifs – par essence arbitraires – devait être plus retenue. Dans ce sens, la notation des services d'après les résultats d'enquêtes de satisfaction auprès du public est désormais prépondérante dans la quête de performance.

Ces problèmes trahissent la culture centralisatrice « d'instinct » de Whitehall, qui fait du Royaume-Uni un exemple d'approche du développement des services publics centrée sur la conformité et les objectifs (Milner et Joyce, 2005, p. 57). De ce point de vue, la concrétisation du programme de réforme du service public du New Labour ressort plus de l'asymétrie traditionnelle des structures du pouvoir politique britannique que du modèle des « politiques différenciées » (McAnulla, 2006 ; pour une discussion sur ce dernier concept voir Rhodes, 1997). Après avoir constamment sous-estimé les difficultés à gérer les changements à grande échelle à partir du centre, le New Labour a finalement reconnu, durant son troisième mandat, qu'une réforme descendante avait des effets limités.

Le contexte institutionnel sert de cadre au dessein du changement. Les organisations reposant sur une stabilité acquise au fil des ans, leurs composants résistent ou forcent un réaligement des réformes qui les rendent compatibles avec les schémas institutionnels établis. « La logique de l'inertie de l'histoire s'énonce ainsi : les engagements passés restreignent les choix présents... » (Rose, 2005, p. 105). Ainsi, les legs historiques – méthodes traditionnelles de fonctionnement ou procédures profondément enracinées – conditionnent et contraignent les futurs développements, tendant à reproduire les éléments du vieux système dans les pratiques institutionnelles du nouveau (Gain, John et Stoker, 2005, p. 43).

Bien entendu, l'effet inertiel de l'héritage, sujet des réflexions « néo-institutionnalistes », ne saurait être exagéré. Changement et stabilité doivent être explicités (Gains, John et Stocker, 2005 ; Kay, 2005). L'environnement macrostructurel (y compris les contraintes externes), l'action des individus et la contestation jouent tous un rôle pour contrer l'influence médiatrice du contexte institutionnel, créant une dynamique alternative déstabilisatrice : « [...] l'existence de structures solidement établies n'est pas, en elle-même, un gage de continuité mais plutôt de la probabilité que ces structures auront un rôle non négligeable dans la formation de ce qui viendra ensuite » (Considine, 2005, p. 225). Qui plus est, de nombreux autres facteurs influent sur la réceptivité au changement et la capacité de le mener à bien. De ce fait, l'organisation génère à la fois la novation et le déni.

Dans cette perspective, la notion même de modernisation du service public est porteuse de sens. Au sein des corps policiers par exemple, non seulement les réformes du management se sont heurtées à la culture professionnelle dominante de la lutte contre la criminalité, mais la signification du discours managérial se révéla en outre un enjeu important pour la reconstruction de l'identité professionnelle. Ce discours se devait en effet de légitimer à égalité deux visions opposées du métier : d'une part, la résolution « en douceur » des problèmes dans le respect des citoyens et, d'autre part, la poursuite « impérative » des objectifs de performance (Davies et Thomas, 2003).

Une récente étude de cas sur les centres de traitement chirurgical ambulatoire du NHS révèle l'hétérogénéité au niveau local des définitions et des applications de ce nouveau concept hospitalier. On parlera ici de « couplage lâche » et de « manque de cohérence entre la politique menée et les réalisations sur le terrain » tout en sachant qu'un tel processus peut aussi créer des « espaces créatifs » si on laisse aux politiques décidées par le gouvernement central un temps d'adaptation aux contextes locaux qui ne serait pas qu'un simple « décalage dans la mise en œuvre » (Pope et autres, 2006, p. 77).

La nature singulière des services publics, avec leurs multiples intervenants aux intérêts divergents sinon conflictuels, complique la problématique du changement (Hartley et Benington, 2006). La gestion axée sur la performance est le point commun à toutes les réformes des services publics des gouvernements de Tony Blair. Elle est la dominante de l'idéologie réformatrice du New Labour, véritable idée fixe qui ne tenait pas compte de la diversité des contextes institutionnels. Prescrire la transplantation sans adaptation d'un cadre institutionnel à un autre peut provoquer un phénomène de rejet. La conformation du milieu d'accueil est souvent rebelle aux recettes à caractère universel : « [...] choisir une forme organisationnelle qui représente un grand écart par rapport à la tradition culturelle existante est très risqué. Cette culture ne peut pas être simplement mise au placard. L'inertie de l'histoire est une force puissante » (Pollitt, 2003, p. 165).

Le contraste est saisissant entre la propension grandissante des ministres à appliquer le principe

du *one-size-fits-all* pour l'application des mesures à tous les échelons y compris les plus bas et leur prédilection discursive pour des services publics « adaptés » et « individualisés » aux usagers (Painter, 2005c). Ce n'est qu'en 2005 que Whitehall songea enfin à réformer avec plus de doigté en s'ajustant à l'identité de chaque service public (Prime Minister's Strategy Unit, 2005).

■ CONCLUSION : RÉFORME, MONDIALISATION ET SERVICE PUBLIC

Le projet de modernisation du service public du New Labour de Tony Blair, tout comme, avant lui, les réformes de madame Thatcher, trouve sa logique politique dans la recomposition de l'État-providence post-1945 réputé inadapté à une société en perpétuel mouvement. Au Royaume-Uni comme ailleurs, la mondialisation oblige en effet les gouvernants à repenser le rôle de l'État et à réétudier la manière d'offrir les services publics aux usagers.

La « mission » politique de Tony Blair consistait donc à actualiser le corpus idéologique du parti travailliste pour qu'il endosse le concept d'une ère globalisante. Le jeu des affiliations politiques et le découpage électoral firent le reste. Dans un autre ordre d'idées, l'évolution de la relation entre droits individuels et devoirs envers la collectivité alimenta le débat sur la nature apparemment plus individualiste des sociétés contemporaines (Giddens, 1998).

Par mimétisme, une part importante des réformes des gouvernements Blair reprend les thèmes récurrents de la modernisation du secteur public sur le plan international, en particulier la nécessité de rendre les services publics plus réactifs, accessibles et transparents, installant en leur sein un fort souci de la performance jumelé à des pratiques inspirées de celles du marché (OCDE, 2005). Perte d'autonomie des structures offrant les services aux usagers, perméabilité des frontières organisationnelles, implication croissante des secteurs privé, associatif et des entreprises sociales, ainsi vit le jour une « économie mixte » de la prestation de services publics. La dialectique sur la participation du « tiers secteur » est cependant trompeuse puisque moins de 1 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement britannique est consacré au financement des activités de service public du

secteur associatif. Le rôle futur du tiers secteur dans un environnement institutionnel plus équitable est à l'étude.

L'incidence de l'action politique nationale sur le programme de réforme des services publics ne doit pas par ailleurs être sous-estimée. Le déterminisme structurel n'est qu'un des termes de l'équation. Le Royaume-Uni a vu se succéder dans un intervalle rapproché deux premiers ministres au style « présidentiel » (Margaret Thatcher de 1979 à 1990 et Tony Blair de 1997 à 2007), chacun d'eux se revendiquant réformateur. Mais au même titre que les bonnes pratiques étrangères dont l'import sur le territoire nécessite une adaptation (Rose, 2005), le contexte politique, administratif et culturel national façonne les réformes de la gestion publique et explique leurs particularités (Lynn, 2006). Bouckaert et Halligan (2006) remarquent ainsi des variations dans la rigueur avec laquelle la gestion axée sur la performance, comprise comme une systématisation des activités en fonction du résultat, a été appliquée. Cette variabilité a des conséquences sur les théories élémentaires du changement. L'institutionnalisme fait sa réapparition. Un des praticiens de la méthode comparative constate :

[...] en Italie, en France et en Allemagne, la portée des réformes administratives a été limitée [...] En Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et au Danemark, l'adoption des réformes du NMP a été plus considérable [...] Contrairement aux États-Unis, [...] il n'y eut au Japon que des tentatives limitées de réformes administratives (Suleiman, 2003, p. 78-79).

D'autres observent :

Certains régimes politiques [...] sont beaucoup plus ouverts que d'autres à la recherche de la performance et aux idées du NMP qui favorisent le marché. C'est particulièrement le cas des pays « anglo-saxons » : Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et États-Unis. D'autres pays [...] sont structurellement et culturellement moins réceptifs à de telles idées (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 63).

Pollitt et Bouckaert distinguent les partisans du « NMP pro-marché » des « modernisateurs d'Europe continentale ». À l'intérieur de la seconde catégorie, ils différencient les « Européens du centre » et les « Européens du nord », les premiers réformant autour de l'État, les seconds autour du citoyen. De surcroît, les spécificités de chaque système politique et

administratif national sont constitutives d'influences sur les processus de changements managériaux (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 39). Cet article a traité des principales évolutions de la réforme britannique. Dans la dernière phase des réformes, les réformateurs du New Labour sont paradoxalement revenus au point de départ en embrassant des stratégies de mise en marché propres aux administrations conservatrices précédentes.

Comme nous l'avons souligné en introduction, les mesures décentralisatrices de Tony Blair ont eu un impact et il ne s'agit plus au Royaume-Uni de penser la réforme des services publics par le seul intermédiaire de la comparaison internationale. L'appréhension du modèle de « politiques différenciées » est plus pertinente.

Dans le projet d'amélioration des services publics introduit par le Parlement gallois, les deux thématiques prioritaires étaient la mise en place de services réactifs et accessibles et la volonté de faire un meilleur usage des ressources grâce à une gestion plus efficace et plus productive. Le projet fait référence – symboliquement – au travail en collaboration avec le secteur privé et il reprend le discours sur la centralité de l'usager, reconnaissant que « le changement social et technologique [croissant] signifie que les services publics du XXI^e siècle devront être très différents de ceux du XX^e » (Welsh Assembly Government, 2005, avant-propos).

La préférence marquée pour l'engagement civique et l'idée de coopération est notoirement plus caractéristique de l'état d'esprit du premier mandat de Tony Blair que du dernier : les citoyens et les communautés sont au cœur des préoccupations, le service public gallois est créé sur un mode « unifié », les valeurs d'égalité et de justice sociale sont promues. Plusieurs raisons expliquent ces orientations, mais on retiendra surtout l'échelle galloise plus petite qui facilite la formation de réseaux informels. Toujours est-il qu'au pays de Galles, l'attention se porte sur la coordination au détriment de la compétition (d'où une aversion pour les palmarès des services publics), une position qui singularise la culture galloise de service public. Un ancien officiel écossais observe :

En Angleterre, l'accent est mis de manière significative sur des réformes basées sur le marché en éducation et en santé [...], sur la compétition et la liberté de choix, alors que ces aspects sont largement absents en Écosse et au pays de

Galles [...] De manière générale, [...] il semble qu'il y ait eu davantage d'expérimentation de politiques structurelles sur la planification et la prestation de services en Angleterre (Black, 2006, p. 2-3).

Cette description de la réforme du service public au Royaume-Uni a dévoilé une constante : la mise en concurrence des services publics, entre eux et avec des prestataires extérieurs. L'utilisateur en bénéficie, principalement grâce au plus grand choix de fournisseurs qui lui est offert. Mais le citoyen, lui, y trouve-t-il son compte ? Rien n'est moins certain. Or, faire du citoyen à la poursuite d'un idéal politique un client-usager-consommateur uniquement à la poursuite d'un bien-être matériel est assurément regrettable (Needham, 2006).

De récents repositionnements stratégiques, misant encore plus sur les marchés et la mise en concurrence – et à un degré moindre sur l'influence des communautés locales – reflètent l'impatience du gouvernement Blair quant au rythme des réformes. Avec ce dernier développement, on espère que ces processus de réforme ascendants entraîneront une interpénétration quasi naturelle des structures qui contribuera à l'amélioration des normes de qualité du service public et encouragera l'innovation. De tels systèmes se bonifiant d'eux-mêmes (Prime Minister's Strategy Unit, 2006, p. 4) donneront de meilleurs résultats que l'ancienne méthode de fixation d'objectifs de performance décidée au sommet. Pour autant, comme nous l'avons déjà souligné, les retombées de ce micromanagement opérationnel dépendront de l'architecture institutionnelle, y compris celle des marchés, qui sera mise en place.

Au moment où un vaste programme de recherche sur la mesure de la performance, intégrant l'appréciation de la productivité et la pertinence des indicateurs de rendement, est lancé, il faut s'interroger sur les rendements du capital investi dans le service public britannique. Le budget du NHS anglais a presque triplé, passant de 34 milliards de livres à l'arrivée au pouvoir du New Labour en 1997 à 92 milliards de livres pour l'exercice 2007-2008, avec un taux de croissance annuel de 7,4% depuis l'exercice 2002-2003. Le financement des écoles a augmenté plus vite que la croissance économique, les dépenses par élève ayant plus que doublé entre 1997 et aujourd'hui,

de 2 500 à 5 670 livres, cette dernière prévision comprenant des mesures programmées mais pas encore appliquées. Une telle hausse ne survivra probablement pas à l'examen global des dépenses du gouvernement de 2007. Dorénavant, l'augmentation des dépenses publiques devrait fortement diminuer pour se stabiliser à 2%, contre 4 à 5% par an depuis 2000. La croissance des investissements va néanmoins se poursuivre à un rythme élevé pour l'éducation et la formation, domaines déclarés prioritaires dans la course à la compétitivité imposée par une économie globalisée.

Le premier ministre Tony Blair a reconnu que réorganiser des systèmes comme le NHS, l'éducation ou la justice criminelle est une tâche démesurée, tant sont complexes les problèmes liés aux cultures, aux structures et aux personnels de ces organisations (White, 2005). Après une décennie au pouvoir, il juge que la modernisation des services publics, de leur organisation et de leur prestation, reste un enjeu essentiel des politiques progressistes au Royaume-Uni.

En mai 2006, Tony Blair a lancé une nouvelle initiative appelée *Let's Talk*, suivie immédiatement d'une *Big Conversation*, supposée mobiliser à la fois son parti et le grand public. On était à l'étape où la réforme changeait de nature, passant de la « modernisation » à la « transformation ». Ajoutées aux tâtonnements de la mise en place des structures micro-organisationnelles, les résistances politiques devenaient plus intractables. Au printemps 2006, l'appui des partis d'opposition fut ainsi nécessaire à la Chambre des communes pour gagner le vote sur les réformes-phares dans le domaine de l'éducation.

En outre, des dysfonctionnements « systémiques » au sein des ministères de Whitehall, en particulier au ministère de l'Intérieur, plaçaient les ministres dans l'embarras. Le problème relevait pour une part du style de gouvernement du New Labour, les initiatives politiques étant plus souvent motivées par la recherche d'effets d'annonces médiatiques que par une volonté d'établir des programmes de gestion efficace. La difficulté à implanter la culture du management parmi les fonctionnaires des services centraux à laquelle on attribuait la modestie des performances des différents ministères était également dénoncée.

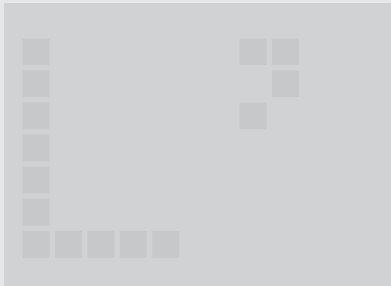
Les politiques initiées par le premier ministre Blair, avec pour objectif proclamé de relever les défis de la prochaine décennie, reformulaient le rôle de l'État central pour en faire un État stratège. Ces réformes ont-elles vraiment « réinventé » le service public ou du moins son esprit à l'orée du XXI^e siècle? La reconversion de l'État-providence exige un engagement explicite du gouvernement et des élus en faveur du service

public (Milner et Joyce, 2005). Promouvoir « l'intérêt public », distinct des « intérêts des actionnaires » doit inspirer le leadership (Moore, 1997). Les valeurs fondamentales du service public, qui firent la force des institutions publiques, demeureront toutefois sous la menace des reconfigurations de l'État désormais constitutive des réformes.

BIBLIOGRAPHIE

- Barber, M. (2006). « Models for Large-Scale Reform », *Public Management and Policy Association Review*, n° 34, p. 11.
- Behrens, R. (2006). « Openness: A Perspective from the Committee on Standards in Public Life », dans R. A. Chapman et M. Hunt, *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Aldershot et Burlington, Ashgate.
- Bevan, G. et C. Hood (2006). « What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, vol. 84, n° 3, p. 517-538.
- Black, R. W. (2006). *Public Service Improvement - The Conditions for Success and the Scottish Experience*, Londres, Public Management and Policy Association.
- Bouckaert, G. et J. Halligan (2006). « Performance and Performance Management », dans B. Guy Peters et J. Pierre, *Handbook of Public Policy*, Londres et Thousand Oaks, Sage.
- Bovaird, T. (2006). « Developing New Forms of Partnership with the 'Market' in the Procurement of Public Services », *Public Administration*, vol. 84, n° 1, p. 81-102.
- Clarence, E. et C. Painter (1998). « Public Services under New Labour: Collaborative Discourses and Local Networking », *Public Policy and Administration*, vol. 13, n° 3, p. 8-22.
- Considine, M. (2005). *Making Public Policy*, Cambridge et Malden, Polity Press.
- Davies, A. et R. Thomas (2003). « Talking COP: Discourses of Change and Policing Identities », *Public Administration*, vol. 81, n° 4, p. 681-699.
- Dolowitz, D. P. et autres (2000). *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham et Philadelphie, Open University Press.
- Gains, F., P. C. John et G. Stoker (2005). « Path Dependency and the Reform of English Local Government », *Public Administration*, vol. 83, n° 1, p. 25-45.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hartley, J. et J. Benington (2006). « Copy and Paste, or Graft and Transplant? Knowledge Sharing through Inter-Organisational Networks », *Public Money & Management*, vol. 26, n° 2, p. 101-108.
- Hoggett, P. (1996). « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, vol. 74, n° 1, p. 9-32.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.
- Kay, A. (2005). « A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies », *Public Administration*, vol. 83, n° 3, p. 553-571.
- Labour's Manifesto (2001). *Ambitions for Britain*, London, Labour Party.
- Laffin, M. (2001). « Beyond Westminster: The New Machinery of Subnational Government », *Public Money & Management*, vol. 21, n° 2, p. 3-5.
- Lynn Jr., L. E. (2006). *Public Management: Old and New*, New York et Londres, Routledge.
- Massey, A. (2005). *The State of Britain: A Guide to the UK Public Sector*, Londres, Public Management and Policy Association.
- Massey, A. et R. Pyper (2005). *Public Management and Modernisation in Britain*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.

- McAnulla, S. (2006). *British Politics: A Critical Introduction*, Londres et New York, Continuum.
- McMillan, J. et A. Massey (2001). «A Regional Future for the UK Civil Service? The Government Offices for the English Regions and the Civil Service in Scotland», *Public Money & Management*, vol. 21, n° 2, p. 25-31.
- Milner, E. et P. Joyce (2005). *Lessons in Leadership: Meeting the Challenges of Public Services Management*, Londres et New York, Routledge.
- Moore, M. H. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Needham, C. E. (2006). «Customer Care and the Public Service Ethos», *Public Administration*, vol. 84, n° 4, p. 845-860.
- OCDE (2005). *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, OCDE.
- Painter, C. (2006). «The Dysfunctional Discontinuities of Public Service Reform», *Public Money & Management*, vol. 26, n° 3, p. 143-144.
- Painter, C. (2005a). «Dismantling Democratic States», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 38, n° 2, p. 506-507.
- Painter, C. (2005b). «Operating Codes in the Emerging System of Local Governance: From 'Top-Down State' to 'Disciplined Pluralism'», *Public Money & Management*, vol. 25, n° 2, p. 89-98.
- Painter, C. (2005c). «Managing Criminal Justice: Public Service Reform Writ Small?», *Public Money & Management*, vol. 25, n° 5, p. 306-314.
- Painter, C. (1999). «Public Service Reform from Thatcher to Blair: A Third Way», *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n° 1, p. 94-112.
- Painter, C. et E. Clarence (2000). «New Labour and Intergovernmental Management: Flexible Networks or Performance Control?», *Public Management*, vol. 2, n° 4, p. 477-498.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*, Maidenhead et Philadelphia, Open University Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pope, C. et autres (2006). «Lost in Translation: A Multi-Level Case Study of the Metamorphosis of Meanings and Action in Public Sector Organisational Innovation», *Public Administration*, vol. 84, n° 1, p. 59-79.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999). *Modernising Government*, Londres, The Stationery Office.
- Prime Minister's Strategy Unit (2006). *The UK Government's Approach to Public Service Reform*, Londres, Cabinet Office.
- Purnell, J. (2006). *Are Choice and Competition Labour?*, <http://eustonmanifesto.org/joomla>
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham et Philadelphia, Open University Press.
- Rose, R. (2005). *Learning From Comparative Public Policy*, Londres et New York, Routledge.
- Seldon, A. (2004). *Blair*, Londres, Free Press.
- Skelcher, C. (2000). «Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-Out, Congested», *Public Policy and Administration*, vol. 15, n° 3, p. 3-19.
- Skelcher, C., N. Mathur et M. Smith (2005). «The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy», *Public Administration*, vol. 83, n° 3, p. 573-596.
- Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.
- Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*, Princeton et Oxford, Princeton University Press.
- Sullivan, H., M. Barnes et E. Matka (2006). «Collaborative Capacity and Strategies in Area-Based Initiatives», *Public Administration*, vol. 84, n° 2, p. 289-310.
- Sullivan, H. et C. Skelcher (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.
- Welsh Assembly Government (2005). *Delivering the Connections: From Vision to Action*, Cardiff, National Assembly for Wales.
- White, M. (2005). «From the China Palace to the Soccarena: Blair Rehearses Tactics as Kick-Off Time Nears», *The Guardian*, 26 mars.



la première source d'information
sur l'État québécois,
son organisation,
son fonctionnement,
son action



RASSEMBLE

les données les plus récentes
et l'information disponible
depuis les 25 dernières années
sur la gouvernance publique
au Québec



DONNE ACCÈS

gratuitement à une information
exhaustive sur l'État québécois
(organisation politico-administrative,
effectif du secteur public et finances
publiques), les politiques publiques
et la gestion publique



PRÉSENTE ET ANALYSE

les données quantitatives et
qualitatives recueillies auprès
des institutions gouvernementales
et des universités

COMPARE

l'organisation, le fonctionnement
et l'action de l'État québécois
avec ceux d'autres entités étatiques,
souveraines ou non

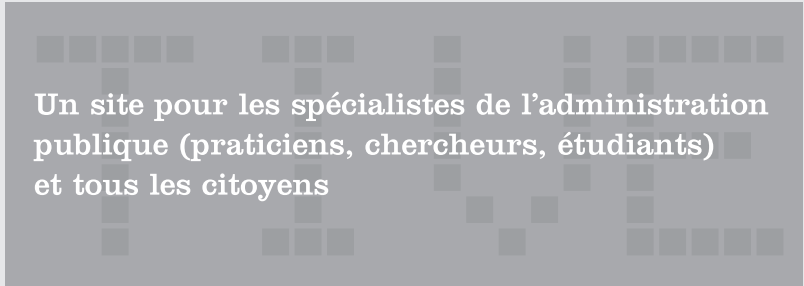
RÉACTUALISE

l'information en continu
par la mise en place d'un service
de veille spécifique



FACILITE

la réflexion à conduire
sur l'action publique



Un code pour la gouvernance publique : le modèle danois

Par **Carsten Greve**, professeur, Copenhagen Business School, International Center for Business and Politics • cg.cbp@cbs.dk
Elisabeth Hvas, Deputy Permanent Secretary, ministère danois des Finances • ehv@fm.dk
Solvejg Schultz Jakobsen, Head of Management and Policy Coordination Office, Local Government Denmark • SSJ@kl.dk
et **Jens Qvesel**, Senior Advisor, Office for Leadership Policy, State Employer's Authority, ministère danois des Finances • jqv@perst.dk
Traduit de l'anglais

Un récent projet mené au Danemark peut aider à comprendre l'environnement stratégique dans lequel se trouvent les cadres dirigeants du secteur public. En mai 2005, un nouveau code de gouvernance publique a été publié au Danemark¹. Ce code, constitué de neuf recommandations-cadres, résulte d'un processus de réflexion de deux ans auquel ont participé activement les dirigeants du secteur public et plusieurs équipes de chercheurs internationaux en management public. Le code est original, c'est-à-dire que ses recommandations sont applicables aux trois paliers de gouvernement, national, régional et local (approximativement 460 cadres dirigeants) alors qu'habituellement, un tel code est destiné à un seul ordre de gouvernement. Le ministère danois des Finances, les gouvernements locaux du Danemark (association des gouvernements locaux) et les régions danoises (association des régions) sont à l'origine de ce code.

Pourquoi et comment les dirigeants du secteur public danois ont-ils élaboré un code de gouvernance publique? De quelles manières un tel code peut-il les aider à devenir de meilleurs gestionnaires et de meilleurs leaders? Dès sa parution, le code fut immédiatement considéré par le gouvernement danois comme un outil devant guider le travail des cadres dirigeants du secteur public. Ausculter ses propres performances et juger la qualité de son leadership et les moyens de le bonifier représentent un défi individuel stimulant pour chaque responsable.

L'objectif poursuivi par cet article est de présenter le code danois de gouvernance publique et d'évaluer sa contribution aux connaissances actuelles de la gouvernance. Il répond à trois questions: un code de gouvernance publique était-il nécessaire? En quoi consiste-t-il? Quelles sont ses forces et ses faiblesses? L'article est structuré comme suit: les défis posés à la gouvernance publique sont passés en revue et rapprochés de la nécessité d'un code spécifique à la gouvernance publique. Nous présentons ensuite le code danois lui-même avant de discuter de sa pertinence par rapport à l'état actuel des connaissances en matière de gouvernance. Enfin, en conclusion, nous exposons un point de vue « perspective » sur l'effet plus large que pourrait avoir le code danois de gouvernance publique.

■ LES THÉORIES DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

La littérature scientifique sur la gouvernance a longuement fait état des nombreux défis auxquels le secteur public doit faire face. On citera ici, parmi les plus connus, le contrôle et l'ingérence croissants de la sphère politique par le biais de stratégies de communication politique, la coopération de plus en plus étroite avec le secteur privé, la globalisation de la production de services publics et son internationalisation dans le cadre de l'Union Européenne et d'autres accords internationaux. La recherche universitaire sur l'administration et le management public résume ainsi ces défis: comment orienter et guider l'action publique dans un contexte d'incertitude et de changement constant?

La gouvernance est désormais un concept largement accepté, même si le sens précis que recouvre ce terme

¹ Pour plus d'information sur le code et le projet qui fut à son origine, consulter le site Web www.publicgovernance.dk

fait encore l'objet de débats (Peters et Pierre, 2000; Rhodes, 2000). Il existe en effet plusieurs gouvernances: la gouvernance d'entreprise, la gouvernance sociopolitique, la gouvernance vue comme un ensemble de réseaux auto-organisés, la bonne gouvernance, la gouvernance inspirée par le nouveau management public (Kooiman, 2000; Rhodes, 1997). Les spécialistes nord-américains de l'administration et du management public ont hissé la gouvernance au rang de nouveau concept holiste capable, s'il est utilisé de manière adéquate, d'améliorer la recherche empirique.

On peut accorder au concept de gouvernance une définition plus ou moins large. Un exemple de définition large nous est donné par Lynn, Heinrich et Hill (2001, p. 7): « Dans son sens le plus large, la gouvernance du secteur public correspond aux relations entre les décisions prises au nom de la puissance publique et les performances du gouvernement [...] nous définissons le terme de gouvernance comme un régime de lois, de règles, de décisions judiciaires et de pratiques administratives qui contraignent, prescrivent et permettent la fourniture de biens et de services publics. »

Parmi les chercheurs, il existe cependant un consensus pour dire que la gouvernance implique d'autres intervenants en dehors du seul gouvernement. On doit non seulement tenir compte de l'interaction entre acteurs publics et privés, mais également considérer que toutes les formes de coopération entre les acteurs sont nécessaires pour analyser et traiter les problèmes que les politiques publiques devraient résoudre.

Ainsi, plusieurs experts situent-ils la gouvernance publique au-delà du périmètre de la bureaucratie traditionnelle en la définissant comme un ensemble de réseaux auto-organisés qui par leur interrelation parviennent à orienter les politiques publiques. Dans le secteur de la santé, par exemple, les activités mobilisent les ministères, les agences gouvernementales, les hôpitaux, les associations de patients, les associations professionnelles de médecins et d'infirmières, mais aussi les hôpitaux privés et les compagnies d'assurance. De leurs collaborations naissent des réseaux (aptés à résoudre des problèmes) dans lesquels les services gouvernementaux ne sont qu'un participant parmi d'autres. Rhodes (1997)

présente une vision précoce et plutôt radicale de ce concept de la gouvernance.

Quant à la gouvernance sociopolitique, elle exige une direction explicite et la reconnaissance de la nécessité de coopérer avec des organisations du secteur privé. Ce concept a été notamment décrit par Kooiman (1999) et par Kickert, Klijn et Koppenjan (1997). Ces derniers reprennent à leur compte le concept de réseaux, mais en admettant la possibilité d'une impulsion centrale qui prendrait la forme d'une « gestion des réseaux complexes ». Dans cette approche, il est clair que l'État joue un rôle de pilote, mais sa capacité est contrainte par le fait qu'une collaboration soutenue avec des organisations du secteur privé est nécessaire pour résoudre les problèmes de politique publique. Le « profil » de l'État a changé, mais l'ampleur exacte de ce changement soulève des interrogations (Peters et Pierre, 2000).

L'acception la plus large et, jusqu'à présent, la plus ambitieuse du concept de gouvernance est, nous l'avons vu, celle de trois chercheurs américains (Lynn et Heinrich, 2000; Lynn, Heinrich et Hill, 2001). Pour eux, la gouvernance est un ensemble de législations et de normes institutionnelles qui régulent les comportements au niveau national. Dans ce sens, le concept décrit les conditions de l'action politique et sociale et, dans le même temps, ambitionne de dessiner une perspective de recherches quantitatives empiriques. Pour l'objet de notre étude, cette conception de la gouvernance est intéressante parce qu'elle fait le lien entre le cadre légal d'une part et les activités politiques et économiques en quête de la gouvernance idéale d'autre part. L'aspect légal n'est donc pas négligé, comme souvent dans les recherches sur le management public, au profit de l'étude de l'action gouvernementale ou du marché. La vision de la gouvernance publique de Lynn, Heinrich et Hill respecte la structure institutionnelle tout en mettant l'accent sur de nouvelles collaborations entre des acteurs situés à différents niveaux de gouvernement ou issus de différents secteurs (public et privé).

Outre la littérature universitaire sur la gouvernance, des recherches plus concrètes présentent un caractère normatif. On évoque ici le fameux concept de « bonne gouvernance » défendu par plusieurs organisations

internationales (Banque mondiale, OCDE, Fonds monétaire international). Il s'agit en fait d'un concept destiné en priorité aux pays en développement et aux pays anciennement membres du bloc soviétique, qui préconise l'instauration d'une infrastructure institutionnelle forte. La bonne gouvernance suppose l'utilisation d'instruments du nouveau management public (NMP), mais uniquement si la solidité des institutions en place permet un développement institutionnel durable.

On trouve dans d'autres domaines le caractère normatif de l'approche par la bonne gouvernance. C'est notamment le cas de la gouvernance d'entreprise qui prévoit des recommandations sur la manière dont les sociétés et les firmes doivent être dirigées, contrôlées et gérées. Présente dès les années 1930 dans plusieurs travaux universitaires, la version moderne de cette approche normative devint influente dans les années 1990 en réaction à plusieurs scandales financiers qui révélèrent le besoin de directives opérationnelles.

Les visions académiques et normatives de la gouvernance se sont rapprochées ces dernières années. Dans le monde universitaire, il y a une volonté croissante de comprendre l'évolution du monde, mais surtout d'influer sur elle. Les théories sont de plus en plus validées par la pratique afin de conseiller judicieusement les gouvernements et d'autres organisations sur la manière de s'inspirer des idées de la recherche. Aux Pays-Bas, par exemple, des chercheurs travaillant sur la gouvernance des réseaux ont coopéré étroitement avec les divers paliers de gouvernement pour la conception des processus et la localisation des « nœuds » des réseaux.

À l'inverse, les approches normatives doivent s'appuyer sur des éléments mis en lumière de manière constante et fiable par la recherche. Les normes ne sont pas simplement édictées à partir d'abstractions, elles sont élaborées sur la base d'éléments recueillis empiriquement dans les organisations des secteurs public et privé. De nombreux lieux d'échanges, forums institutionnels ou rencontres, réunissent désormais les deux « mondes » de la recherche et de la pratique, autrefois ignorant l'un de l'autre: Banque mondiale, OCDE, Conférence européenne sur la qualité, conférences sur l'administration et le management public aux États-Unis.

Cependant, il reste beaucoup à faire avant que cette convergence soit officialisée au plus haut niveau. Ce sont surtout les différences dans la gestion du temps et la pression qui pousse à l'application accélérée des politiques qui séparent ces deux mondes. Les chercheurs travaillent sur un terme long, rallongé qui plus est par le délai nécessaire avant que le « produit final » de leurs études ne soit publié dans une revue ou dans un livre. Quant aux dirigeants du secteur public, ils doivent respecter des échéances le plus souvent rapprochées et correspondant à des demandes politiques. De surcroît, cet empressement peut altérer le contexte politique, car les « donneurs d'ordres » (politiciens) s'attendent généralement à une mise en œuvre immédiate. Ainsi, les dirigeants du secteur public sont-ils enclins à fournir rapidement les résultats escomptés.

Nous le constatons, la littérature sur la gouvernance s'est davantage intéressée aux réseaux de collaboration qui se tissent dans des contextes institutionnalisés. Le plus souvent, la perspective est holiste (l'unité d'analyse considérée est l'ensemble du système de gouvernance), organisationnelle (les stratégies observées permettent de clarifier la mission et d'optimiser le projet de l'organisation) ou spécifique à un secteur (santé, éducation, environnement, etc.). En revanche, l'avis des dirigeants du secteur public sur l'état de la situation de la gouvernance n'est abordé que de manière marginale par les chercheurs. Des études ont bien été menées sur les « récompenses au plus haut niveau » (Peters et Hood, 1994), les gouvernements locaux (Svara et Mouritzen, 2002) ou encore le leadership des cadres (Van Wart, 2005), mais peu d'études rapprochent les recommandations normatives et les analyses théoriques et empiriques pour décrire l'état actuel de la gouvernance dans le secteur public. C'est dans ce contexte que le code danois intervient.

■ LE CODE DANOIS DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Dans cette section nous présentons et discutons les neuf recommandations du code danois de gouvernance publique. Le lancement du code a eu lieu le 10 mai 2005 à Copenhague, à l'occasion du Forum 2005 pour la gouvernance publique auquel participaient 200 dirigeants du secteur public. Le secrétaire permanent du ministère des Finances, le directeur des gouvernements locaux du Danemark, le ministre des

Finances et le premier ministre danois soulignèrent à tour de rôle la pertinence du nouveau code.

La présentation du code de gouvernance publique correspondait à l'aboutissement d'un processus de gestation qui s'étira sur deux années. Durant cette période, la définition retenue pour la gouvernance publique fut la suivante: «L'interaction des cadres dirigeants avec la direction politique ainsi que l'ensemble des objectifs, des résultats et des comportements qui assurent que l'organisation publique est capable, d'une part, de répondre aux demandes et aux attentes de son environnement et, d'autre part, d'influer sur l'évolution de cet environnement².»

La structure mise en place devait être garante de la profondeur et de l'intensité de la réflexion engagée. Un forum pour la gouvernance publique fut organisé de manière tripartite par le ministère danois des Finances, les gouvernements locaux du Danemark et les régions danoises. Les dirigeants de ces trois organisations, appuyés par des personnalités sélectionnées, prirent la tête du conseil de direction du forum. Le pilotage au jour le jour des travaux fut confié à un directeur spécialement désigné à cet effet qui avait à sa disposition un secrétariat restreint composé de membres des trois organisations et entièrement dédié au projet.

Aux niveaux national, régional et local, les cadres dirigeants furent invités à participer activement au projet à travers plusieurs types de rencontres: séminaires sur les principaux thèmes de la gouvernance publique, conférences de lancement, à mi-parcours et à l'occasion de la restitution des travaux, panels rassemblant des praticiens et des chercheurs. Au nombre de trois, chaque panel arrêtait sa propre méthode de travail et organisait une série de rencontres dont il communiquait les conclusions au conseil de direction du forum et à l'équipe de recherche internationale que nous évoquons plus loin. Par ailleurs, deux enquêtes conduites au moyen d'Internet permirent de colliger des données empiriques auprès des dirigeants eux-mêmes, puis auprès de leurs adjoints. Enfin, ultime étape du projet, plusieurs dirigeants furent sélectionnés pour prendre part à un «camp de base» durant lequel la version finale du code fut rédigée.

Deux équipes de chercheurs danois et une équipe de chercheurs étrangers, spécialistes de la gouvernance et du management public, participèrent au projet. Les experts danois furent choisis à la suite d'un appel à contribution et l'équipe internationale fut rassemblée par invitation. Tous avaient à leur disposition un fonds documentaire y compris les résultats des enquêtes Internet et les comptes rendus des interviews. Les trois équipes déposèrent des rapports exprimant leur point de vue sur le code de gouvernance publique (Jørgensen et Vrangbæk, 2004; Kettl, Pollitt et Svava, 2004; Pedersen et Klausen, 2004) et leurs membres présentèrent leurs conclusions lors de plusieurs conférences.

On bâtit la trame du futur code sur les résultats de l'enquête menée auprès des cadres dirigeants. Un des constats majeurs de cette enquête était que les dirigeants consacrent le plus clair de leur temps aux relations avec leurs supérieurs politiques au détriment de l'organisation qu'ils dirigent. Les secrétaires généraux passent ainsi la plus grande partie de leur temps à adresser des recommandations de nature politique alors que les directeurs d'agences se consacrent davantage au management. Du côté des gouvernements locaux, les dirigeants parviennent à équilibrer leurs emplois du temps entre le conseil et la gestion (Kettl, Pollitt et Svava, 2004, p. 31, schéma 1).

Le volet politique de l'activité d'un dirigeant consiste à formuler de nouvelles idées, à tracer de nouvelles perspectives ainsi qu'à influencer sur le processus de prise de décision. Ses tâches managériales et organisationnelles se rapportent, elles, à l'amélioration de l'efficacité de l'organisation, au recrutement des agents, à la stimulation de l'interaction entre les différents services et à la mise en œuvre des politiques (Kettl, Pollitt et Svava, 2004, p. 32, schéma 2).

Le deuxième enseignement de l'enquête était que les cadres dirigeants connaissaient les réglementations et les modes de fonctionnement de l'administration publique et qu'ils disposaient des savoir-faire et du leadership nécessaires pour remplir leur fonction, que ce soit en matière de gestion de groupe, lors d'une négociation, pour l'élaboration de stratégies ou pour la supervision de projets ou encore dans

² Forum for Offentlig Topledeelse, www.publicgovernance.dk

l'interaction avec la société civile. Ils démontraient en revanche des lacunes dans la pratique des langues et des cultures étrangères, un déficit d'intérêt pour les relations internationales et un abord malaisé des technologies de l'information (Kettl, Pollitt et Svava, 2004, p. 34, schéma 3).

Dans une autre enquête, on prenait le pouls des cadres de rang immédiatement inférieur aux dirigeants. Ils ont jugé leurs supérieurs compétents pour conseiller le personnel politique, pour préserver les frontières entre la politique et l'administration et pour maintenir le niveau de qualité de l'organisation. Ils stigmatisaient par contre l'attitude défaillante des dirigeants dans un certain nombre de domaines: l'exercice d'un leadership proactif et visionnaire, la reconnaissance du travail des collaborateurs, la promotion de la coopération entre cadres supérieurs ainsi que l'exemplarité et la transparence dans l'action. Ils considéraient également que leurs dirigeants étaient peu présents et pas assez efficaces pour exprimer les attentes, clarifier les objectifs, promouvoir la confiance au sein des équipes et résoudre les conflits (Kettl, Pollitt et Svava, 2004, p. 37, schéma 4).

Neuf recommandations clefs forment l'assise du code danois de gouvernance publique. Elles ressortent du contexte dans lequel le code a été préparé et elles sont fondées sur les différents points de vue des dirigeants sur le secteur public. Ces derniers doivent en effet assister les hommes politiques (relations verticales ascendantes), concurrencer – ou composer avec – d'autres organisations (relations horizontales) et gérer les ressources humaines et, plus globalement, l'organisation dont ils ont la charge (relations verticales descendantes). Cette configuration rejoint la métaphore de la boussole, utilisée par le chercheur américain Richard Haas (1999) pour caractériser les « entrepreneurs bureaucratiques ».

Les dirigeants du secteur public sont contraints de surveiller ces trois axes sans omettre de forger et de déployer une stratégie pour leur organisation. En résumé, il leur faut entretenir une relation suivie et confiante avec l'échelon politique (ministres, maires, etc.), avoir le réflexe de coopérer avec d'autres organisations pour résoudre des problèmes complexes, accorder la priorité aux résultats et se soucier de l'efficacité des ressources humaines (Hood, 1991; Christensen et Lægreid, 2001).

À l'attention des dirigeants, les neuf recommandations sont :

1. Délimiter votre champ de compétence par rapport à celui du leader politique;
2. Prendre vos responsabilités pour vous assurer que votre organisation atteigne les objectifs politiques;
3. Bâtir une organisation réactive et capable d'influencer son environnement;
4. Créer une organisation qui agit comme partie intégrante d'un tout (le secteur public);
5. Exiger des membres de votre organisation de se concentrer sur les résultats et sur les conséquences de leurs actions;
6. Projeter une vision stratégique à long terme afin d'améliorer la manière dont votre organisation accomplit les tâches qui lui sont assignées;
7. Exercer pleinement vos droits et vos devoirs de dirigeant de l'organisation;
8. Donner l'exemple d'une intégrité personnelle et professionnelle;
9. Sauvegarder la légitimité et les valeurs démocratiques du secteur public.

Le code reprend ainsi les principales responsabilités des dirigeants du secteur public identifiées par la littérature sur la gouvernance et le management public et les inscrit sur les directions métaphoriques de la boussole de Haas évoquée plus haut.

Les recommandations 1, 2 et 9 traitent de la « responsabilité ascendante » envers les supérieurs politiques. La recommandation 1 est un guide d'action général et sa place en tête de liste nous renseigne sur son sens implicite: si vous ne faites pas cela, rien de ce qui suit n'a d'importance. L'expression « direction en tandem » a souvent été utilisée dans le cas du Danemark, davantage que l'image de la dichotomie souvent invoquée (Forum for Offentlig Topleidelse, 2005, p. 20-21). La pratique danoise s'apparente plus à la perspective complémentaire de Svava (1999).

La recommandation n° 2 vise à encadrer la délégation de responsabilité et son acceptation par le délégué.

Les hommes politiques doivent en effet pouvoir avoir une confiance absolue dans les dirigeants du secteur public afin de répondre à leurs demandes et d'appliquer leurs directives. Et les dirigeants doivent s'assurer que leur organisation se consacre entièrement à ces tâches. La dernière recommandation aborde également la responsabilité envers l'échelon politique, mais cette responsabilité s'étend cette fois à l'ensemble du secteur public, à l'État et aux valeurs démocratiques qu'il représente et défend. Cette recommandation renvoie à un débat très ancien et récurrent en matière de gouvernance et de management public : les directeurs d'administration ne peuvent se contenter de suivre les instructions qu'ils reçoivent, car ils ont une responsabilité plus large, presque éthique, de protéger l'État démocratique, sa Constitution et, ultimement, le peuple dont il est issu.

Les recommandations 3, 4 et 6 se rattachent aux «responsabilités horizontales». Les organisations publiques appartiennent à la société. Rejetant à la fois les cloisonnements internes et la tentation de s'isoler de l'extérieur, il leur faut agir en réseau avec d'autres organisations, y compris les groupes d'intérêts, et avec les citoyens-usagers des services publics. Elles participent d'un système plus large de fourniture de services, la collaboration entre plusieurs prestataires ne pouvant qu'améliorer leurs performances. À ce titre, leurs dirigeants doivent s'informer des options des partenaires. La recommandation n° 3 est en adéquation avec l'approche de la gouvernance inspirée du NMP décrite plus haut, mais elle dépasse la conception qui isole les organisations publiques en unités dont on peut mesurer la performance sans tenir compte des interactions avec leur environnement.

Dans la recommandation n° 4, la référence à un «secteur public intégré» sera probablement mal reçue dans certaines organisations publiques si on juge qu'elle suggère que les lauriers de la réussite, mais aussi les réprimandes en cas d'insuccès, seront partagés. Le texte accompagnant la recommandation n° 6 renvoie à l'intervention du secteur marchand et des réseaux. Quelquefois, une organisation publique est incapable, à elle seule, de fournir un service dans des conditions acceptables et elle délègue une partie de la prestation de services à des entreprises, à des associations ou à des réseaux mixtes public-privé. La tâche du dirigeant consiste alors à relever les défis

de cette mixité en maîtrisant les divers outils de la gouvernance et en coordonnant les différentes approches managériales.

En précisant les contours de la «responsabilité descendante», les recommandations 5, 7 et 8 font état de la gestion des compétences et des ressources humaines avec pour objectif d'améliorer les performances, mais aussi l'intégrité et l'impartialité des organisations publiques. La recommandation n° 5 mentionne l'obligation faite aux cadres dirigeants de s'assurer que leurs collaborateurs et l'organisation toute entière se concentrent sur les résultats. On est en présence ici de l'argument principal de l'école de la gestion axée sur le rendement (De Buijn, 2002) qui est de gérer en fonction du rendement et de distinguer entre la production et les conséquences de l'action de l'organisation. Par bien des aspects, il s'agit de la recommandation du code la plus fortement inspirée du NMP.

La recommandation n° 7 souligne la nécessité pour les dirigeants du secteur public de jouer à plein leur rôle de directeur et d'exercer sans atermoiements leur leadership. La recommandation n° 8 rappelle à ces mêmes dirigeants les devoirs qui leur incombent, de manière permanente, du fait de leur appartenance au secteur public. Pour un fonctionnaire, quel qu'il soit, faire preuve d'intégrité, tant sur le plan personnel que professionnel, a toujours été une exigence. C'est d'autant plus vrai pour les dirigeants : ils sont souvent pris en exemple par leurs collaborateurs et par les employés débutants. La notion d'intégrité nous ramène à la caractérisation «wébérienne» des devoirs du bureaucrate. La recommandation n° 8 n'a d'autre but que de conscientiser à nouveau les cadres de l'administration publique sur les valeurs fondamentales de leur profession, que l'engouement actuel pour le NMP ne saurait occulter.

Prises dans leur ensemble, les neuf recommandations en appellent au passé, au présent et au futur des cadres dirigeants du secteur public. Ils reçoivent en héritage la responsabilité envers les politiques, la défense des valeurs démocratiques et l'exigence éthique, personnelle et professionnelle. Leur actualité a pour noms gouvernance (coopération multidimensionnelle) et NMP (obligation de résultats). Leur avenir est auguré par les recommandations sur la

perspective stratégique et la nécessité, dans une optique holistique, de prendre en compte l'ensemble du secteur public.

Sur un autre plan, les cadres dirigeants sont invités à trouver un équilibre entre réaction, action et pro-action. Le code harmonise des valeurs constantes (intégrité, démocratie) avec le souci de l'efficacité (performance, leadership) et la posture visionnaire (stratégie, anticipation). À travers plusieurs recommandations, les dirigeants sont encouragés à ne pas être seulement des « gardiens » (Terry, 1998), mais à se montrer également novateurs et audacieux (Borins, 2000). Ils ne doivent pas attendre passivement de recevoir des instructions, mais au contraire agir stratégiquement pour la réalisation des objectifs de l'organisation et participer ainsi, plus généralement, à la performance globale du secteur public.

Construit sur une plateforme normative caractéristique de la bonne gouvernance publique, le code avait initialement pour but de servir de viatique à chaque dirigeant dans l'exercice de ses fonctions. Référence commune à l'ensemble du secteur public, il doit permettre à chacun d'affirmer son leadership en modulant ses comportements et l'expression de son autorité. Le code servira par ailleurs à renforcer le dialogue au sein de l'équipe de direction de l'organisation (Forum for Offentlig Toplelse, 2005, p. 40). À cet effet, un outil d'autoévaluation (test à 360 degrés) a été créé à l'intention des dirigeants.

■ LES PERSPECTIVES DU CODE AU DANEMARK

Dans cette troisième section, nous tenterons, à la lumière des défis et des avancées autour de la gouvernance évoqués précédemment, d'évaluer l'incidence qu'aura le code danois de gouvernance publique.

Le contenu du code renoue avec les thèmes familiers de la gouvernance. Svara (2005) a comparé le code danois avec la définition de la gouvernance prônée par l'OCDE et il l'a resitué dans la perspective des discussions sur la gouvernance vue comme un ensemble de réseaux. Il estime que le code public danois amène un complément intéressant au débat international sur la gouvernance publique : une définition inclusive des objectifs et des limites, l'engagement des dirigeants eux-mêmes dans le

processus d'élaboration – *a contrario* du recours habituel à un groupe restreint d'experts – et la réalisation conjointe par les trois ordres de gouvernement.

Pour Pedersen (2005), le code danois de gouvernance publique poursuit plusieurs objectifs. Il est d'abord un outil à la disposition des administrateurs publics pour relever les défis d'un nouveau genre posés par l'échelon politique. Il apparaît aussi comme une tentative de redéfinition de la relation entre les ministres et les administrateurs dans le respect des règles constitutionnelles. Le code inventorie ensuite les compétences nécessaires à un cadre dirigeant du secteur public et amorce peut-être ainsi une évolution dans la gestion du personnel du secteur public danois. Le code pourrait encore servir à distinguer les dirigeants « innovants » d'autres plus « traditionnels ». Enfin, il offre aux dirigeants un point d'appui pour se dégager une plus grande marge de manœuvre dans leur management, y compris dans leur responsabilité de participer avec leur organisation à la réforme du secteur public.

L'apport le plus considérable du code danois ne serait-il pas simplement le fait que ce soit un document officiel écrit. La discussion sur la gouvernance, souvent évolutive et « périssable », repose désormais sur une base stable et concrète. Les attentes envers les dirigeants du secteur public à l'ère de la gouvernance, mais aussi les défis qui leur sont offerts, sont clairement précisées. Cette explicitation des responsabilités et des compétences par les premiers intéressés permettra d'étalonner leur réaction par rapport aux recommandations, le code de gouvernance publique se révélant dès lors une avancée majeure dans le débat sur la gouvernance.

Le code s'adresse expressément aux cadres dirigeants du secteur public. Leur compréhension du management public est de la plus haute importance dans la gestion des réformes administratives (Pollit et Bouckaert, 2004). Les administrateurs publics danois consacrent beaucoup de leur temps à l' élu dont ils dépendent (ministre ou maire) et pas suffisamment à l'organisme qu'ils dirigent et aux relations de celui-ci avec ses partenaires. Un code de gouvernance publique aidera-t-il à remédier à cette situation en rendant les cadres dirigeants davantage conscients de leur rôle et de leurs obligations. Le code se présente en effet comme une normalisation des fonctions

d'encadrement et des agissements qui s'y rattachent. Les dirigeants n'ont plus seulement un rôle protocolaire, mais ils disposent dorénavant dans leur travail d'un jeu de normes d'accompagnement explicites. Selon l'expression de Selznick (1957/1984), ils sont « imprégnés par des valeurs ».

Si on s'interroge sur la potentialité de conflits entre les incidences des différentes recommandations du code, force est de reconnaître que le code ne semble pas résoudre les « défis persistants » de la gouvernance et du management public ; il reste une équivoque à lever entre innovation et stabilité (Terry, 1998), une frontière à tracer ou un compromis à accepter entre politique et administration (Svara, 1999; Hood, 2000) ou encore une coexistence à aménager entre le travail en réseau interorganisationnel et la nature intrinsèquement hiérarchique du secteur public (Kettl, 2002).

Sur le « couple » innovation et stabilité, une contradiction existe de toute évidence entre les recommandations 2 et 9 et la recommandation n° 6. Les dirigeants doivent être attentifs à la volatilité de l'environnement de leur organisation tout en s'assurant de la poursuite sans ralentissement des politiques et de la préservation de la légitimité démocratique. Un dilemme qui peut très concrètement entraver le choix du dirigeant au moment de la prise de décision.

À propos de la mitoyenneté entre administration et politique, les recommandations 2 et 3 sont à la source d'un autre paradoxe. Les cadres dirigeants doivent à la fois satisfaire les demandes de leurs donneurs d'ordres politiques, mais être réceptifs aux sollicitations extérieures et agir pour que leur organisation soit influente. Parfois concordantes, ces exigences peuvent se révéler antinomiques. Pour caractériser la subtilité des échanges entre administrateurs et politiciens, Hood (2000) parle de « transactions de service public » pour parvenir à des accords de type gagnant-gagnant.

Un troisième conflit potentiel émerge du voisinage des recommandations 4 et 5. D'une part (recommandation n° 4), l'organisation est censée inscrire son action dans un ensemble plus vaste, celui des politiques du secteur public ; d'autre part (recommandation n° 5), le dirigeant doit fixer en permanence les résultats à atteindre. Encore une fois, ces deux attitudes sont,

la plupart du temps, complémentaires. Pour autant, prenant prétexte de leurs propres priorités, certaines organisations pourraient refuser de partager la responsabilité d'actions d'autres organisations. De surcroît, la recommandation n° 5 s'aligne de manière provocatrice sur les prescriptions du NMP.

Soulignée par plusieurs auteurs (Svara, Pedersen, etc.), l'innovation la plus remarquable du code danois de gouvernance publique est sans doute sa diffusion à tous les niveaux de gouvernement. Quels sont en effet les points communs entre le travail d'un administrateur public en région ou dans une municipalité et celui d'un haut fonctionnaire dans un ministère ? Au Danemark, les différences entre les niveaux sont marquées et les passerelles quasi inexistantes. Le processus d'élaboration et la publication du code ont contribué à faire évoluer les conceptions des uns, administrateurs sur le territoire, et des autres, administrateurs des services centraux. Aux trois niveaux, local, régional et national, la pertinence du code est reconnue. La mobilité des cadres dirigeants en sera-t-elle facilitée, cela reste à démontrer. Contrairement à d'autres pays (Grande-Bretagne, France, États-Unis, Pays-Bas), une communauté de carrière pour les cadres supérieurs de la fonction publique n'est pas à l'ordre du jour.

■ CONCLUSIONS

Cet article a présenté et discuté le code de gouvernance publique tel qu'il a été décidé et conçu par le ministère danois des Finances, les gouvernements locaux du Danemark et les régions danoises. Les raisons qui ont conduit à la rédaction de ce code sont les enjeux de la mondialisation des politiques et des économies, la concurrence (ou le partenariat) pour la prestation de services publics et l'obsession du résultat au moindre coût. Ce contexte de la gouvernance moderne exige beaucoup des hauts dirigeants du secteur public, qui évoluaient jusqu'à présent dans le relatif « confort » de la bureaucratie hiérarchisée.

Durant deux années, le gouvernement danois a animé une réflexion à laquelle ont pris part des cadres dirigeants des trois niveaux de gouvernement et des membres éminents de la communauté universitaire internationale. Le résultat de cet *aggiornamento* est

un code pour une bonne gouvernance publique à l'usage des cadres dirigeants du secteur public. Ce code est composé de neuf recommandations et la société danoise s'attend à ce qu'elles soient suivies d'effet. Les neuf recommandations dessinent trois perspectives : celle « ascendante » de l'interface politico-administratif, celle « horizontale » des réseaux interorganisationnels et celle « descendante » de la gestion au quotidien de l'organisation et de ses ressources humaines. Toutefois, le code n'évacue pas toute forme d'ambiguïté et des arbitrages seront

nécessaires. Sa mise en œuvre au Danemark sera d'autant plus intéressante à observer dans les prochaines années.

Le code est plus qu'un outil pour le haut personnel d'encadrement de l'administration publique. Il représente également une tentative pour restituer de manière explicite le diagnostic émis par les dirigeants du secteur public sur la gouvernance. Interprété plus largement, le code peut être utile à toute organisation du secteur public danois et à ses membres.

BIBLIOGRAPHIE

- Borins, S. (2000). « Loose Canons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers », *Public Administration Review*, vol. 60, p. 498-507.
- Christensen, T. et P. Lægheid (dir.) (2001). *New Public Management*, Aldershot, Ashgate.
- De Bruijn, H. (2002). *Managing Performance*, Londres, Sage.
- Forum for Offentlig Tøpledelse (2005). *Public Governance. Kodeks for god offentlig tøpledelse i Danmark (Public governance – code for chief executive excellence)*, Copenhagen, www.publicgovernance.dk
- Haas, R. (1999). *The Bureaucratic Entrepreneur*, Washington D.C., Brookings.
- Hood, C. (2000). « Paradoxes of Public Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains », *International Public Management Journal*, vol. 3, n° 1, p. 1-22.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 3-19.
- Jørgensen, T. B. et K. Vrangbæk (2004). *Værdibaseret bidrag til kodeks for god offentlig tøpledelse*, www.publicgovernance.dk
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kettl, D. F., C. Pollitt et J. Svava (2004). *Towards a Danish Code for Public Governance: An International Perspective*, Copenhagen, Forum for Offentlig Tøpledelse, www.publicgovernance.dk
- Kickert, W., E.-H. Klijn et J. Koppenjan (dir.) (1997). *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Klijn, E.-H. et J. Koppenjan (2000). « Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance », *Public Management*, vol. 2, n° 2, p. 135-158.
- Kooiman, J. (2000). « Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction », dans J. Pierre (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Kooiman, J. (1999). « Social-political Governance: Overview, Reflections and Design », *Public Management*, vol. 1, n° 1, p. 67-92.
- Lynn, L. et C. Heinrich (dir.) (2000). *Governance and Performance, New Perspectives*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Lynn, L., C. Heinrich et C. Hill (2001). *Improving Governance*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Lægheid, P. et O. K. Pedersen (dir.) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten*, Copenhagen, DJØF Publishing.
- Pedersen, O. K. (2005). « God offentlig tøpledelse på dansk – andre landekodekser og fremtidsperspektiver », *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 86, n° 3.
- Pedersen, O. K. et K. K. Klausen (2004). *God offentlig tøpledelse. Kodeks for kompetencer og etisk kodeks. Bilag: Andre kodekser. Baggrund, processer og indhold*, Copenhagen, Forum for Offentlig Tøpledelse, www.publicgovernance.dk

- Peters, B. G. et C. Hood (1994). *Rewards at the Top*, Londres, Sage.
- Peters, B. G. et J. Pierre (2000). *Governance, Politics and the State*, Londres, Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. (dir.) (2000). *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). «Governance and Public Administration», dans J. Pierre (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*, Maidenhead, Open University Press.
- Selznick, P. (1957/1984). *Leadership in Administration*, Berkeley, University of California Press.
- Svara, J. (2005). *Public Governance as an International Trend Towards Excellence*, présentation du 10 mai, Conférence de lancement du code pour la gouvernance publique de Copenhague, Danemark, www.publicgovernance.dk
- Svara, J. (1999). «Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model», *Administration & Society*, vol. 30, n° 6, p. 676-705.
- Svara, J. et P.-E. Mouritzen (2002). *Leadership at the Apex*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Terry, L. D. (1998). «Administrative Leadership, Neo-managerialism and the Public Management Movement», *Public Administration Review*, vol. 58, n° 3, p. 194-200.
- Van Wart, M. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*, Armonk NY, M.E. Sharpe.

Aspect de la **coopération** et de la **concurrence** dans les relations intergouvernementales aux États-Unis

Par **John Kincaid**, professeur, Lafayette College • kincaidj@lafayette.edu
Traduit de l'anglais (américain)

Dans un système démocratique fédéral dans lequel les gouvernements constituants de la fédération et le gouvernement national détiennent des pouvoirs considérables d'« autogouverner », de nombreux concepts qualifient les relations intergouvernementales : la coopération, la collaboration, la coordination, la collusion, la coercition, la concurrence et le conflit. Le fédéralisme, système d'unité dans la diversité, de partage de l'autorité et d'indépendance, engendre des relations intergouvernementales qui reflètent celles qu'entretiennent les êtres humains dans une société et celles qui caractérisent les États-nations sur la scène internationale. Tout comme les relations au sein de la société civile, les relations intergouvernementales sont ordonnées en démocratie fédérale par des règles constitutionnelles et juridiques qui visent à prévenir l'anarchie et la tyrannie et elles y sont assujetties. Toutefois, puisqu'il est impossible de fixer une fois pour toutes les relations entre des entités autonomes par des mécanismes constitutionnels et juridiques, les relations intergouvernementales reflètent aussi les aléas de la scène internationale. Les relations intergouvernementales sont par conséquent dynamiques, soumises au changement de manière imprévisible au fil du temps.

Dans le présent article, le mot « intergouvernemental » désigne les relations entre différents ordres de gouvernement (fédéral, États, municipalités), tandis que le mot « interjuridictionnel » désigne les relations entre les gouvernements d'un même ordre (État-État, local-local). Les analystes ont souvent recours au terme « vertical » pour qualifier les relations intergouvernementales et au terme « horizontal » pour qualifier les

relations interjuridictionnelles, mais ces qualificatifs augurent d'un lien hiérarchique entre des paliers de gouvernement qui ne correspond pas à la structure constitutionnelle ou fonctionnelle de chaque « polities » de la fédération.

La coopération, la collaboration, la coordination, la collusion, la coercition, la concurrence et le conflit ont tous marqué, à un moment ou à un autre, l'histoire des relations intergouvernementales aux États-Unis. Chacune de ces pratiques peut parfois prédominer – par exemple, la guerre de Sécession (1861-1865) a été le conflit intergouvernemental le plus grave de l'histoire américaine –, mais toutes coexistent en permanence et elles sont en interaction. On s'interroge souvent sur le meilleur moyen d'obtenir la coordination intergouvernementale : elle découle logiquement de la coopération. Pas toujours toutefois, en raison de contretemps, de communications altérées ou d'une mauvaise planification qui entraînent la confusion ou le conflit. Elle peut aussi bien naître de la collusion, de la coercition ou de la concurrence, mais il peut y avoir coordination sans coopération ni collusion, le conflit n'être qu'une forme de concurrence et le conflit ou la concurrence déboucher sur la coercition...

Cet article s'attache principalement à la coopération et à la concurrence à trois étapes historiques du fédéralisme américain : le fédéralisme dual (*dual federalism*), le fédéralisme coopératif (*cooperative federalism*) et le fédéralisme coercitif (*coercive federalism*). La coopération est essentiellement une caractéristique de longue date des relations intergouvernementales plus qu'elle ne l'a été des relations interjuridictionnelles, alors que la concurrence est une caractéristique de longue date des relations interjuridictionnelles. En ce qui a trait aux relations intergouvernementales, le gouvernement fédéral peut supprimer la concurrence grâce à la supériorité que lui confère sa position constitutionnelle par rapport aux États, tout comme

ces derniers peuvent le faire par rapport aux administrations locales. En revanche, pour les relations interjuridictionnelles, la coopération se heurte à des obstacles à l'action collective et il est malaisé de l'imposer.

■ DE 1789 À 1932 : LE FÉDÉRALISME DUAL

Sur le plan constitutionnel, les États-Unis possèdent un système de fédéralisme centralisé. En effet, selon la Constitution des États-Unis (1788), les peuples des États ont délégué des pouvoirs précis et limités à ce qu'on appelle communément le gouvernement fédéral (se reporter en particulier à l'article I, section 8 de la Constitution des États-Unis). Tous les autres pouvoirs gouvernementaux appartiennent aux États ou au peuple (voir le dixième amendement de la Constitution des États-Unis ratifié en 1791). Par conséquent, contrairement aux traditions française et européenne, il n'existe pas de concept d'« État » dans la tradition politique américaine. Le vocable « État » désigne simplement un État constituant de l'Union (par exemple, l'État de la Californie).

La première période du fédéralisme américain a commencé en 1789 et porte généralement le nom de *dual federalism* ou fédéralisme dual (ou double) en français. Elle est caractérisée par le double constitutionnalisme fédéral-États, la double souveraineté et la double citoyenneté au sein d'une organisation fédérale. La Constitution des États-Unis a créé un gouvernement national distinct, doté de ses propres pouvoirs et de ses propres institutions législatives, exécutives et judiciaires pour exercer ces pouvoirs. Plus qu'un fédéralisme exécutif (comme en Allemagne), elle a donc institué un système de fédéralisme dual dans lequel les gouvernements constituants administrent les lois-cadres adoptées par le gouvernement national. Le gouvernement américain possède son propre appareil administratif pour mettre en œuvre ses politiques et lorsqu'il doit faire appel aux États, il lui faut trouver les moyens d'obtenir leur coopération.

Selon Edward S. Corwin, défenseur de la suprématie nationale (1913), le fédéralisme dual possédait quatre caractéristiques :

(1) Le gouvernement national est un gouvernement doté seulement des pouvoirs définis; (2) les objectifs qu'il est autorisé à promouvoir sur le plan constitutionnel sont peu nombreux; (3) dans leurs sphères respectives, les deux centres de gouvernement sont « souverains » et donc « égaux »; (4) la relation entre les deux centres est davantage marquée par la tension que par la collaboration (1962).

Même si on a pu dire de ce modèle qu'il était la caricature d'un véritable système coopératif (Elazar, 1962), il s'est maintenu comme faire-valoir rhétorique des défenseurs du pouvoir national par opposition aux droits des États. Critique du modèle du fédéralisme double, Morton Grodzins l'a par inadvertance immortalisé en le qualifiant de « gâteau étagé », comparé à ce qu'il voyait comme un système plus proche du « gâteau marbré », caractérisé à la fois par le chaos et la coopération et dans lequel « aucune activité importante du gouvernement [...] n'est l'apanage exclusif » d'une sphère gouvernementale (Grodzins, 1966, p. 8). La métaphore du gâteau étagé n'est cependant pas parfaite, car elle décrit une hiérarchie avec le gouvernement fédéral au sommet, quand le fédéralisme dual prévoyait des sphères gouvernementales distinctes, également souveraines, et coordonnées.

Les droits des États et les manœuvres fédérales

Le principe dominant du fédéralisme dual était assurément une intervention fédérale minimale dans la souveraineté des États. Il a été appliqué de manière dévastatrice après la guerre de Sécession lorsque le gouvernement fédéral a retiré ses troupes du Sud entre 1873 et 1876, ce qui a permis aux États confédérés de révéler la fiction des lois de ségrégation raciale selon lesquelles les hommes étaient « distincts mais égaux » (Plessy, 1896¹). Malgré le contexte, cette manifestation du fédéralisme double laissait poindre une forme de coopération en ce sens qu'elle respectait les préférences des habitants des États du Sud. Elle permettait de maintenir les « droits des États » comme principe fondamental du fédéralisme sans préjudice des garanties de l'application régulière de la loi et de la protection égale des lois pour tous les citoyens de tous les États, prévue par le quatorzième amendement (1868).

¹ Les arrêts référencés dans l'article sont des arrêts de la Cour suprême des États-Unis [NDLR].

Pendant la période dite du fédéralisme dual, le gouvernement fédéral a offert des prestations avantageuses aux citoyens en contournant les États ou en agissant en parallèle et, quelquefois, par leur intermédiaire. Ainsi, après la guerre de Sécession, le gouvernement fédéral a accordé des primes et des pensions aux anciens combattants et aux veuves des anciens combattants de l'armée et de la marine de l'Union. En 1890, ces paiements représentaient plus du tiers des dépenses fédérales. Ce premier système fédéral d'aide sociale a duré plus d'un siècle (le gouvernement fédéral offre encore des soins de santé aux anciens combattants, hormis ceux distribués par les États et les administrations locales).

Le plus souvent, le gouvernement fédéral a exercé la majeure partie de ses pouvoirs limités envers les citoyens sans le concours des États. Dans les territoires de l'Ouest, il a dépossédé les Indiens de leurs terres et les a remises, soit aux colons euro-américains par des octrois d'établissement après 1862, soit aux États et aux compagnies de chemins de fer en leur faisant don de millions d'acres. De vastes territoires sont ainsi devenus de nouveaux États membres de l'Union, dotés de revenus suffisants grâce aux largesses foncières fédérales qui leur permettaient de répondre à leurs besoins sans fiscalité (ou avec une imposition minime) propre.

Le gouvernement fédéral a par ailleurs œuvré de concert et de manière coopérative avec les États, par exemple en créant une banque nationale parallèlement à celles des États. En 1832, dans un temps où existait une forte volonté de préserver les droits des États, le président Andrew Jackson a même aboli la Banque des États-Unis. Le double système bancaire a cependant été rétabli pendant la guerre de Sécession. Contrairement au système bancaire unique canadien, les États-Unis possèdent encore aujourd'hui un système double (banque nationale et banques des États).

Le gouvernement fédéral a également agi par l'entremise des États, y compris dans certains secteurs relevant exclusivement de ses pouvoirs constitutionnels comme le service postal. Les emplois y étaient alors des « boulots » accordés par favoritisme fédéral à des partisans politiques de l'État et des localités. Le gouvernement fédéral a également aidé les États à réaliser des projets de travaux publics « électoralistes »

(barrages et ports) exécutés par l'Army Corps of Engineers des États-Unis; il a fait don de terres aux collèges et aux universités et versé les premières subventions en argent en 1879.

Un demi-siècle plus tard, un défenseur du fédéralisme coopératif a décrit en détail les nombreux biais par lesquels le gouvernement fédéral et les États ont coopéré à l'époque du fédéralisme double (Clark, 1938). La coopération intergouvernementale existait surtout à travers les partis politiques, d'une part parce que ces derniers, aux échelles locale et de l'État, influençaient fortement les membres du Congrès et, indirectement, le président, et, d'autre part, parce que les bureaucraties fédérale, étatiques et locales étaient sous-équipées, alors que les partis pouvaient compter sur leurs sympathisants pour accomplir les tâches administratives.

Le fédéralisme dual reconnaissait donc le principe selon lequel le gouvernement fédéral et les gouvernements des États pouvaient coopérer, mais sans envahir les sphères souveraines de l'un et des autres, l'action fédérale servant les intérêts des États et des municipalités et non l'inverse. Peu de lois ou de règlements organisaient l'aide fédérale aux États et le gouvernement fédéral détenait des pouvoirs directs réduits sur les citoyens dans les États. Il accordait plutôt des avantages, aux colons dans les territoires ou aux personnes liées au service fédéral (par exemple, anciens combattants et travailleurs des postes).

La critique du fédéralisme concurrentiel

Malgré cela, on décrivait souvent le fédéralisme double comme un fédéralisme de concurrence. Certains observateurs, dont un ancien gouverneur de l'Utah, y décelaient l'« intention » de la Constitution des États-Unis :

La Constitution a établi une concurrence équilibrée entre les ordres de gouvernement. Le peuple est protégé seulement lorsque ces ordres sont disposés à entrer en concurrence et sont capables de le faire. Si un ordre ne veut pas ou ne peut pas entrer en concurrence, le pouvoir est inégalement réparti et les droits du peuple sont menacés (Leavitt, 1994).

Dans les années 1780, James Madison préconisait un gouvernement national fort. Il avait prévu la concurrence intergouvernementale parce qu'il avait

pris conscience que le nouveau gouvernement fédéral devrait gagner la confiance populaire. Ce serait là, disait-il, une évolution des plus favorables :

Si [...] le peuple devait, à l'avenir, préférer le gouvernement fédéral aux gouvernements des États, ce changement ne pourra s'opérer que s'il existe des preuves tangibles et irréfutables d'une meilleure administration, qui surpassera toutes les propensions antérieures. Et dans ce cas, il ne faudra certainement pas empêcher le peuple d'accorder sa confiance à l'ordre de gouvernement qui, aura-t-il découvert, le mérite le plus (The Federalist, 1788).

À la fin du XIX^e siècle, de nombreux réformateurs considéraient la concurrence qui prospérait sous le régime du fédéralisme double comme une entrave à la liberté et à l'égalité. Les concentrations de pouvoir dans le nouveau secteur privé urbain industriel (monopoles financiers) exigeaient des concentrations compensatrices du pouvoir dans le secteur public. Des historiens progressistes tels que Charles Beard ont soutenu que les élites économiques avaient bâti la Constitution des États-Unis pour promouvoir les intérêts de leur classe en fragmentant le pouvoir par la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à l'intérieur des gouvernements, et par la distribution duale des pouvoirs entre les gouvernements. La concurrence qui, disait-on, faisait partie intégrante du fédéralisme double bloquait l'action du gouvernement fédéral. Corwin a écrit à ce sujet :

La relation qui [...] prévalait à la [...] Cour suprême des États-Unis [...] était une conception basée sur la concurrence. [Étant donné que] le gouvernement national et les États [étaient considérés] comme des gouvernements rivaux voués à la frustration mutuelle, [il était] du devoir suprême de la Cour de laisser aux deux centres de gouvernement la possession théorique de leurs pouvoirs coutumiers, même si l'un ou l'autre se montrait incapable de les exercer (Corwin, 1941, p. 98).

Même si les preuves empiriques de cette concurrence intergouvernementale demeurent rares comparativement aux multiples preuves de coopération, le fédéralisme dual reste pour beaucoup un fédéralisme de nature concurrentielle. Cette opinion largement répandue a contribué à jeter le discrédit sur cette forme initiale du fédéralisme américain dans les années 1930. À l'encontre de la concurrence, deux arguments étaient avancés : (1) la concurrence intergouverne-

mentale permettait aux élites économiques de contraindre le secteur public en l'empêchant de décider de politiques plus « sociales » et (2) la concurrence interjuridictionnelle entraînait à la baisse les politiques sociales (prestations d'aide sociale et protections des travailleurs) et la réglementation commerciale. Jane Perry Clark a utilisé comme exemple aux effets funestes de la concurrence « l'incapacité des États de se protéger contre [...] la concurrence des biens fabriqués par des prisonniers » (Clark, 1938, p. 124). Pour sa part, Paul A. Freund a soutenu que les États étaient gravement handicapés s'ils étaient soumis à la concurrence d'autres États dans lesquels les normes salariales et les conditions de travail sont largement inférieures (Freund, 1968, p. 47).

On s'est beaucoup servi de ces critiques sur le fédéralisme double source de concurrence pour justifier l'accroissement du pouvoir du gouvernement fédéral. Ces opinions prévalent encore. Un rapport de la National Commission on the State and Local Public Service a, par exemple, indiqué que :

Les États pourraient [...] chercher à transférer le fardeau [de la réforme des soins de santé] au secteur privé en choisissant l'obligation pour les employeurs d'offrir une assurance. Dans l'examen de cette approche, les États doivent naturellement tenir compte de la menace des grandes et des petites entreprises de délocaliser leurs activités à cause du nouveau fardeau, car telle est la nature de la concurrence entre les États dans le milieu des affaires (1993, p. 27).

Aucun élément de preuve n'est avancé pour étayer cette hypothèse, bien qu'un chercheur ait plus tard conclu que :

Certains États souffriront probablement des effets néfastes du déménagement d'entreprises, s'ils procèdent à une réforme des soins de santé qui impose à celles-ci des coûts substantiels. Les États les plus vulnérables seront ceux dont les voisins ou les concurrents n'ont pas adopté de réforme de soins de santé, ceux qui perçoivent déjà des impôts assez élevés auprès des entreprises et ceux dont les régions métropolitaines chevauchent les frontières entre des États (Kenyon, 1996, p. 269).

Ainsi, même si la longue période du fédéralisme dual a davantage été marquée par la coopération que par la concurrence, elle a ouvert la porte à la période suivante, reconnue comme étant celle du

fédéralisme coopératif, et fixé les modalités du débat contemporain sur le fédéralisme concurrentiel aux États-Unis.

On signalera pour clore ce chapitre la faiblesse de la coopération interjuridictionnelle dans le contexte du fédéralisme double. Plusieurs raisons expliquent cette vacuité : les États se préoccupaient avant tout de leur développement interne ; leurs corps législatifs étaient dominés par les intérêts ruraux ; les questions d'intérêt public ne transcendaient pas leurs frontières ; le système des partis politiques, enraciné dans des États distincts et leurs municipalités, avait une structure confédérale qui justement ne facilitait pas la coopération entre les États ou entre les municipalités.

■ DE 1932 À 1968 : LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF

La réaction initiale au fédéralisme dual n'a pas été une augmentation du pouvoir fédéral par rapport à celui des États, mais plutôt l'affirmation du concept de fédéralisme coopératif, apparu à l'époque des administrations des présidents Theodore Roosevelt (1901-1909) et Woodrow Wilson (1913-1921). Un des principes de la *New Freedom* de Wilson était le suivant : « La coopération au sein de la diversité, voilà ce que nous cherchons ».

Les réformateurs promouvaient la coopération de deux manières. La première était d'accroître le pouvoir des citoyens pour obliger les dirigeants des entreprises et les chefs des partis politiques à se coordonner en créant, notamment, des syndicats et en organisant des élections primaires. Cette approche a donné lieu à un changement constitutionnel important : l'élection directe au suffrage universel des sénateurs américains (dix-septième amendement de 1913) nommés auparavant par les corps législatifs des États, comme le prévoyait la Constitution des États-Unis.

La deuxième approche consistait à conforter la position du gouvernement fédéral vis-à-vis des entreprises en renforçant, d'une part, ses moyens institutionnels (présidence forte, bureaucratie professionnelle, système judiciaire actif) et, d'autre part, ses moyens financiers (assiette fiscale plus large). Cette approche a donné lieu à un autre changement constitutionnel important : le pouvoir du gouvernement fédéral de percevoir des impôts sur tous les revenus, ceux des

entreprises et ceux des particuliers (seizième amendement de 1913).

Le fédéralisme coopératif a connu du succès dans les années 1930, car il étendait le pouvoir fédéral sans pour autant subordonner les pouvoirs des États (Clark, 1938). Les politiques fédérales se devaient d'appuyer, de consolider, voire d'amplifier les capacités des États. Les principes clefs du fédéralisme coopératif sont les suivants :

- 1) La quasi-totalité des responsabilités, fédérales, étatiques ou locales, et, par voie de conséquence, les fonctions publiques, sont partagées et non divisées ;
- 2) Le pouvoir est réparti à travers l'ensemble du système de gouvernance de manière non centralisée (plutôt que décentralisée), ce qui rend presque impossible de déterminer un lieu unique du pouvoir décisionnel (Grodzins, 1966, p. 11) ;
- 3) Le fédéralisme coopératif n'obéit pas à une mécanique de vases communicants par laquelle une augmentation du pouvoir fédéral entraînerait nécessairement une diminution du pouvoir des États ;
- 4) Des partis politiques non hiérarchisés assurent la médiation des conflits et œuvrent à la recherche du consensus démocratique ;
- 5) De la négociation et du « marchandage » intergouvernementaux naissent la coopération et la collaboration systémiques qui réduisent au minimum l'ampleur de la coercition exercée entre les gouvernements (Elazar, 1991, p. 73) ;
- 6) Les représentants du gouvernement fédéral, des États et des municipalités sont des partenaires et non des adversaires ;
- 7) Le système américain se décrit le mieux comme un gouvernement au service d'un peuple (Grodzins, 1974, p. 24).

L'interventionnisme fédéral

Le fédéralisme coopératif se caractérise surtout par un régime fédéral de subventions, en vertu duquel les gouvernements des États et les administrations

locales reçoivent des sommes importantes (environ 449 milliards de dollars en 2007).

Même si le *New Deal* (1933-1940) et la Seconde Guerre mondiale sont généralement considérés comme des périodes de centralisation, les politiques de ces époques ont peu modifié les pouvoirs des États et des municipalités, principalement parce que le président Franklin D. Roosevelt (1933-1945) a renoncé à affronter les puissants chefs locaux des partis politiques. Ceux-ci « régnaient » en effet sur un grand nombre de régions, urbaines ou rurales, et formaient le soutien électoral essentiel à la coalition démocrate de Roosevelt (Kincaid, 1987). La *Social Security Act* de 1935, legs national important du *New Deal*, fut un paradigme du fédéralisme coopératif.

En outre, même si le gouvernement fédéral a fortement réglementé l'économie, le Congrès a maintenu les législations et les fiscalités du gouvernement fédéral et des États relativement aux systèmes bancaires, aux télécommunications, aux valeurs mobilières et à d'autres secteurs d'activité. Il a même invalidé un arrêt de la Cour suprême des États-Unis en préservant le pouvoir exclusif des États en matière d'assurance. Le gouvernement fédéral s'est gardé par ailleurs de légiférer dans le domaine de la petite entreprise au sujet de la délivrance de permis professionnels par les États et les municipalités, ainsi que dans d'autres champs de compétence traditionnels des États comme les transports, l'éducation et la justice pénale. Le Trésor fédéral versait des fonds aux gouvernements des États et locaux sans assortir de restrictions à l'utilisation de ces subsides et sans se doter d'instruments efficaces de contrôle de la dépense. Mais surtout, la décision la plus importante dans la politique de *New Deal* à la défense des pouvoirs des États et des municipalités, a été le refus de « nationaliser » la Déclaration des droits des États-Unis en vertu du quatorzième amendement. Le fédéral n'est pas intervenu non plus dans la ségrégation raciale qui régnait dans le Sud alors résolument démocrate.

L'affaire *United States v. Darby Lumber Co.* (1941) liée au fédéralisme et annonciatrice du *New Deal* a sonné le glas du dixième amendement de la Constitution des États-Unis en le qualifiant de « lapalissade ». La *Fair Labor Standards Act* de 1938 (FLSA), invoquée dans l'arrêt *Darby*, visait les employés des entreprises privées et non ceux des gouvernements des États et

des municipalités. Nombreux furent ainsi les dirigeants étatiques et municipaux qui appuyèrent la FLSA, car ils ne soupçonnaient pas que trois décennies plus tard, le Congrès l'appliquerait aux employés de leurs gouvernements « souverains » (Kincaid, 1993).

La coopération intergouvernementale s'est distinguée par une augmentation conséquente, en nombre et en variété, des subventions fédérales, en particulier au milieu des années 1960. En vertu de l'initiative *Democratic Great Society* du président Lyndon B. Johnson (1963-1969), les dépenses subventionnelles ont presque doublé de 1964 à 1968 et le Congrès a voté 210 nouvelles subventions (le plus grand nombre jamais adopté sous la direction d'un même président).

Le gouvernement fédéral a ainsi versé d'importantes subventions directement aux administrations locales et aux entités sans but lucratif, notamment dans les régions urbaines et métropolitaines, en s'affranchissant du palier étatique. Il partage également les recettes des ressources naturelles des terres fédérales avec les États sur le territoire desquels se trouvent ces terres et verse à ces derniers des paiements en contrepartie (le fédéral possède un tiers de la superficie continentale des États-Unis). Dans le code fédéral des impôts, les dépenses constituent une subvention substantielle aux gouvernements des États et des municipalités. Finalement, les dépenses fédérales directes dans des domaines sensibles comme la défense et l'aide sociale sont réparties proportionnellement entre tous les États.

Des institutions ont été créées pour améliorer les relations intergouvernementales: en 1959, la U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, puis des comités intergouvernementaux dans les deux chambres du Congrès et des bureaux intergouvernementaux à la Maison-Blanche et dans les grandes agences. Des lois ont été votées avec le même objectif: en 1968, l'*Intergovernmental Cooperation Act* et en 1970 l'*Intergovernmental Personnel Act* qui prévoit des « passerelles » entre administrations pour les personnels supérieurs du gouvernement fédéral, des États et des municipalités. La collaboration intergouvernementale non officielle s'est également développée par le truchement de consultations et de conférences, de communications intergouvernementales (rapports sur les cultures) et d'activités interdépendantes (encadrement réglementaire des élections).

Dans le contexte du fédéralisme coopératif, le gouvernement fédéral a globalement respecté les intérêts des États et des municipalités et s'est abstenu d'intervenir dans leurs prérogatives à l'exception notable des droits civils.

De la renaissance des États au fédéralisme pragmatique

En même temps, l'accroissement de l'activité fédérale a déclenché une dynamique intergouvernementale de compétition dont se sont prévalus de nombreux dirigeants d'États pour revendiquer des responsabilités supplémentaires dans le but de maintenir l'équilibre entre les pouvoirs et de dialoguer à égalité avec le fédéral. En 1937, les États ont proclamé une *Declaration of Interdependence* (Council of State Governments, 1937) qui prévoyait entre autres que si les droits des États devaient prédominer, ils devaient être justifiés par une démonstration de la compétence de ces derniers. Ainsi a-t-on pu assister à partir des années 1930 et jusqu'au milieu des années 1960, à une « renaissance des États », ceux-ci ayant considérablement remanié et modernisé leur gouvernance (Bowman et Kearney, 1986; Hedge, 1998).

Le fédéralisme coopératif a cependant ensemencé le fédéralisme coercitif. Tout d'abord parce que les administrations locales, en particulier celles des grandes villes (la plupart contrôlées par les Démocrates), ont obtenu un siège à la table intergouvernementale en tant que « tiers partenaire » du système fédéral, minant ainsi la légitimité des États qui étaient, de par la Constitution, les partenaires autorisés d'un fédéralisme coopératif. Ensuite parce que le gouvernement fédéral est devenu le premier partenaire fiscal. En 1927, les dépenses fédérales ne représentaient que 31 % de toutes les dépenses gouvernementales autonomes, comparativement à 52 % pour les administrations locales et 17 % pour les États. La part fédérale est passée à 50 % en 1940 et à 77 % en 1958, fluctuant ensuite entre 62 et 69 % (64 % en 2006).

De surcroît, les politiques du *New Deal* et de la *Great Society* ont fait ressortir les difficultés des États et des administrations locales à résoudre les problèmes d'une société devenue urbaine et industrialisée, à faire face aux crises d'ampleur nationale et à servir l'idéal de justice. Les Américains ont commencé à considérer le gouvernement fédéral comme l'interlo-

uteur le plus progressiste du système démocratique, à la fois moteur de changement social et distributeur d'avantages personnels (les programmes Medicare et Medicaid ont été adoptés en 1965). La corruption de plusieurs responsables municipaux du Nord et les pratiques odieuses des tenants de la suprématie blanche dans le Sud ont discrédité les droits des États et incité par exemple William H. Riker à déclarer que si, aux États-Unis, quelqu'un désapprouve le racisme, il devrait désapprouver le fédéralisme (1964, p. 155).

Enfin, l'idée contenue dans le *New Deal* selon laquelle la Constitution fédérale est un « document vivant » que les juges et les législateurs doivent actualiser et par ailleurs l'opinion que le système fédéral est au service du peuple à travers le partage des responsabilités ont favorisé l'implantation d'un fédéralisme pragmatique dans lequel les groupes d'intérêts et les représentants publics inclinent surtout à chercher des tribunes et à placer les objectifs stratégiques au-dessus des subtilités constitutionnelles. On a substitué aux questions d'ordre constitutionnel qui visaient à déterminer l'autorité et les compétences des gouvernements, des questions d'ordre politique, qui s'attachent à démontrer la capacité des gouvernements à agir. Ces évolutions ont eu tendance à favoriser le pouvoir national.

La lutte des minorités et la société télévisuelle

Pour autant, l'avènement du fédéralisme coercitif a représenté fondamentalement l'énorme entreprise engagée pour « libérer les personnes de la tyrannie des lieux », c'est-à-dire des instances des États et des municipalités qui, depuis l'époque coloniale, régissaient tous les grands aspects de la vie ce qui, à la fin des années 1960, les fit apparaître comme des symboles de l'oppression des noirs, des hispanophones, des femmes, des homosexuels et d'autres groupes appelés « minorités ». En dépit d'antécédents désastreux – politiques génocidaires à l'égard des Indiens, décisions regrettables en matière de droits de la personne de la Cour suprême des États-Unis dans les années 1950 – le gouvernement fédéral se révèle le défenseur des droits par rapport aux États réactionnaires peu enclins à s'amender.

Le fédéralisme coopératif s'est effondré, pourrait-on dire, en août 1968 à Chicago, pendant le tumultueux congrès d'investiture à la présidence des Démocrates. Des contestataires dans la rue et les réformateurs à

l'intérieur de la salle ont « débarqué » les caciques des États et des municipalités de la procédure. Ils ont réorienté la base électorale du parti vers les personnes et non plus vers les instances, ils ont rendu obligatoire la représentation proportionnelle des noirs, des femmes, des jeunes adultes et d'autres minorités et ils ont institué des élections primaires pour choisir les candidats du parti. Dans le même temps, les Républicains résistaient à ce vent de réformes et continuaient de défendre le *statu quo*.

Le congrès de Chicago a illustré de manière spectaculaire la convergence des forces politiques, sociales et culturelles, survenue à la fin des années 1950 et au début des années 1960, période marquée par la libération des personnes et l'ouverture politique. La lutte en faveur des droits civiques des noirs a été prééminente dans ce mouvement de libération des personnes contre la « tyrannie » des instances locales. Pour répondre aux revendications, le gouvernement fédéral a investi des domaines qui relevaient depuis toujours des États et des municipalités.

Le mouvement social en faveur de l'égalité a entamé la légitimité de la diversité des lieux de décisions que le fédéralisme entretenait, contribuant par là même à justifier les pouvoirs des États et des municipalités. Les réformateurs demandaient, par exemple, pourquoi une femme avait le droit d'avorter dans un État et pas dans un autre. D'autres enjeux, telle la dégradation de l'environnement, permettaient à des groupes d'intérêts de stigmatiser l'action des États et des municipalités. De plus en plus, le public était sensibilisé aux répercussions négatives d'un État à un autre de la diversité et préparé à une intervention correctrice du gouvernement fédéral.

C'est la puissance du médium télévisuel – dès 1962, 90 % des ménages américains possédaient un appareil récepteur – qui a amplifié l'image des mouvements sociaux et attiré l'attention du public sur le gouvernement à Washington D.C. La télévision a modifié radicalement le cours des campagnes électorales, réduisant l'intervention des membres locaux des partis politiques à la mobilisation des électeurs et augmentant démesurément l'influence des groupes d'intérêts nationaux seuls capables de financer la coûteuse publicité télévisée.

La Cour suprême des États-Unis a également joué un rôle éminent. Elle a tout d'abord nationalisé une grande partie de la Déclaration des droits des États-Unis afin de protéger les droits individuels contre les intrusions des États, des municipalités et du gouvernement fédéral. De plus, à partir de l'arrêt *Brown v. Board of Education* rendu en 1954-1955, qui a mis fin à la ségrégation raciale dans les écoles publiques, la Cour a considérablement élargi le pouvoir fédéral, non seulement pour protéger les droits individuels, mais également pour réformer la gouvernance des États et des municipalités. Même si cet activisme judiciaire s'est quelque peu éteint avec l'annulation par la Cour en 1973 des lois anti-avortement des États (*Roe v. Wade*), les cours fédérales avaient atteint un tel niveau dans la protection des droits et l'immixtion dans les affaires des États et des municipalités qu'il fut impossible de renverser la tendance, sauf en matière pénale.

Deuxième incidence majeure des arrêts de la Cour suprême, la décision de 1964 « une personne, un vote » (*Wesberry et Reynolds*) a bouleversé la représentation à la Chambre des représentants des États-Unis et dans les législatures des États. Avant 1964, la plupart des districts électoraux épousaient les limites des comtés et des municipalités, favorisant le cadre administratif local au détriment des personnes et des groupes sociaux du corps législatif. Les comtés étaient l'épicentre du pouvoir des partis politiques. Les effets du nouveau découpage se sont fait sentir au début des années 1970, lorsque les membres du Congrès, désormais professionnalisés et « atomisés » (Hertzke et Peters, 1992), ont commencé à être attentifs aux délégués des groupes de personnes organisés à l'échelle nationale et moins à l'écoute des représentants des États et des municipalités, considérés comme des collègues auxquels les liaient à la fois la collectivité territoriale et le parti.

La chute des derniers grands fiefs politiques a été symbolisée au milieu des années 1970 par le décès en 1976 de Richard J. Daley, maire de Chicago de 1955 à 1976. Le « poids » des centres urbains du Nord a diminué avec le départ des électeurs blancs vers les banlieues, l'imposition par le gouvernement fédéral de reddition de comptes en matière de subvention municipale et le « nettoyage » des administrations locales par les tribunaux. Dans le Sud, les féodalités tenues par les blancs ont disparu sous les effets

conjugués du mouvement des droits civiques, des lois fédérales, des décisions judiciaires et de la migration de citoyens du Nord des États-Unis vers les États du Sud (« Ceinture de soleil ») équipés dorénavant de l'air climatisé. Dans cette perspective, les défenseurs des droits des États sudistes ne purent conserver leur mainmise sur les comités clés du Congrès, ce qui ouvrit une brèche dans laquelle s'engouffrèrent les lois fédérales pour « rogner » les pouvoirs des États et des municipalités.

L'effacement des fiefs politiques est concomitant de la progression des bureaucraties professionnelles et de l'avancée des syndicats de fonctionnaires. Lorsque les chefs politiques exerçaient leurs prérogatives sur des employés embauchés par favoritisme, ils avaient peu d'opposition à en attendre. Les fonctionnaires et les syndicats ont souvent accueilli à bras ouverts l'intervention fédérale, par exemple lorsqu'il a été décidé d'appliquer la FLSA aux gouvernements des États et des municipalités en 1968, 1974 et 1985. Les fonctionnaires réclamaient parfois l'intervention du fédéral pour forcer leurs employeurs à améliorer les conditions de travail, à cotiser davantage à leurs fonds de retraite ou à consacrer plus de ressources à la réalisation des programmes. Dans certains cas, les bureaucrates des États et des municipalités ont plaidé devant les cours fédérales pour obtenir des subsides ou des concessions de nature politique de la part de leurs représentants élus. En résumé, l'année 1968 a été témoin de l'effondrement du vieux système des partis sur lequel s'arc-boutait la coopération intergouvernementale et donc les pouvoirs des États et des municipalités depuis plus de 170 ans.

Avec les déficits budgétaires enregistrés par le gouvernement fédéral de 1968 à 1998, le principe vital du fédéralisme coopératif, c'est-à-dire les subventions, a été remis en cause. Les déficits sont réapparus aux lendemains du 11 septembre 2001 avec la guerre au terrorisme. Le gouvernement fédéral a donc volontiers fait appel à un outillage de type réglementaire pour astreindre les États et les localités à « coopérer ».

■ DE 1968 JUSQU'À AUJOURD'HUI : LE FÉDÉRALISME COERCITIF

Dans cette partie, nous étudierons la forme actuelle du fédéralisme américain à travers l'analyse de ces

caractéristiques les plus remarquables, à savoir : les subventions, les mandats, la préemption, les immunités fiscales intergouvernementales, la fédéralisation du droit pénal, l'abolition d'institutions intergouvernementales, la diminution de la coopération politique et les décrets de la Cour fédérale.

Les subventions

Avec le fédéralisme coercitif, la nature, les bénéficiaires et les procédures des subventions fédérales ont changé. Dans la plupart des cas, l'aide n'a plus été accordée aux instances, mais aux personnes. Presque les deux tiers (63,5% en 2007) de l'aide fédérale prennent désormais la forme de paiement aux individus (aide sociale). Medicaid (soins de santé pour les nécessiteux), qui représente 45% de toute l'aide, est le symbole et la raison de ce changement. Par comparaison, en 1978, année où l'aide fédérale a atteint un point culminant, 68,2% de cette aide subventionnait les fonctions des États et des municipalités : développement économique, routes, éducation, justice pénale, protection de l'environnement, administration gouvernementale (Kincaid, 2001).

À long terme, cette réorientation a donc entraîné une baisse considérable de l'aide accordée aux instances. En 2005 et en 2006, la subvention globale pour le développement économique (Community Development Block Grant) a diminué de 14% selon la méthode de financement préétablie. En contrepoint, les budgets des États et des municipalités ont dû être réaffectés, avec des coûts de programmes additionnels, laissant le champ libre au déploiement des législations fédérales. Même si le nombre de collectivités qui reçoivent directement des fonds du gouvernement fédéral au titre de la subvention globale pour le développement économique est passé de 606 en 1975 à 1 128 en 2006, son financement réel par habitant a chuté de 48\$ en 1978 à 13\$ en 2006.

La deuxième caractéristique des subventions du fédéralisme coercitif est leur sujétion à des conditions qui visent d'une manière générale à ce que les États et les municipalités dépensent davantage pour la réalisation d'objectifs fédéraux dans des domaines non dévolus au pouvoir fédéral par la Constitution. À titre d'exemple, le Congrès a assorti l'aide fédérale accordée pour les routes de conditions qui ont obligé

tous les États à hausser l'âge autorisé pour acheter des boissons alcoolisées à 21 ans et, par la suite, à abaisser le taux d'alcoolémie au-delà duquel les conducteurs sont condamnés pour ivresse au volant. Cette pratique de versement conditionnel est devenue un puissant levier dans la stratégie du gouvernement fédéral.

La troisième évolution notable de l'aide fédérale est la multiplication des affectations de crédits particuliers par le Congrès, par exemple à des projets d'États ou de municipalités subventionnés par le gouvernement et enchâssés dans des projets de loi déposés par des membres du Congrès. Selon le groupe des Citizens Against Government Waste, ces affectations ciblées de crédits votés sont passées de 1 439 en 1995 à 13 997 en 2005, puis ont diminué à 9 963 en 2006. Leur montant total est passé de 27,3 milliards de dollars en 2005 à 29 milliards de dollars en 2006. En 1987, le président Ronald Reagan a utilisé son droit de veto contre un projet de loi sur le transport parce qu'il comportait 152 affectations particulières de crédits, alors qu'en 2005, la loi de réautorisation du financement du transport de surface contenait plus de 6 000 affectations particulières.

De nombreux représentants des États et des municipalités s'opposent à ces affectations particulières. Un responsable du transport du Colorado remarque en effet: «Pourquoi passer 18 mois en audiences publiques, en réunions et en séances de planification afin d'arrêter notre plan pour l'ensemble de l'État si le Congrès cible des projets qui nous obligent à changer nos priorités?» (cité dans Mullins, 2006). Le cas échéant, un État ou une municipalité renonce à une affectation particulière, mais ce faisant, il ou elle risque de perdre le montant de la subvention au lieu de pouvoir le réaffecter en fonction de ses propres priorités.

Les mandats

Les mandats sont un autre particularisme du fédéralisme coercitif. Un mandat oblige juridiquement les agents des États ou des municipalités à remplir certaines fonctions sous peine de pénalités civiles ou pénales en cas de refus. Le Congrès a adopté un mandat important en 1931, un autre en 1940, aucun entre 1941 et 1963, 9 entre 1964 et 1969, 25 durant

les années 1970 et 27 dans les années 1980. Toutefois, sur l'insistance des États et des municipalités et parce que la nouvelle majorité républicaine du Congrès souhaitait réfréner le gouvernement, le Congrès a adopté en 1995 l'*Unfunded Mandates Reform Act* (UMRA). Cette loi est l'une des rares restrictions imposées au fédéralisme coercitif. Elle ralentit l'adoption de nouveaux mandats, mais ne supprime pas les mandats existants. Seuls sept mandats intergouvernementaux dont les coûts dépassent le seuil établi dans l'UMRA ont été adoptés depuis 1995.

En réponse à l'UMRA, le Congrès est passé des mandats de droit aux mandats de fait. La *REAL ID Act* antiterroriste de 2005 en fournit la preuve. Les États soutiennent que cette loi (délivrance d'ici mai 2008 de permis de conduire conformes à de nouvelles directives) est sous-financée et qu'elle pourrait leur coûter 13 milliards de dollars. Les États peuvent certes se soustraire à la *REAL ID*, mais les permis de leurs résidents ne seront plus acceptés à des fins et dans des emprises fédérales (par exemple, monter à bord d'un avion ou d'un train Amtrak, acheter une arme à feu, ouvrir un compte en banque, demander des prestations fédérales et entrer dans un immeuble fédéral). En mai 2006, la National Governors' Association, la National Conference of State Legislatures et l'American Association of Motor Vehicle Administrators ont réclamé davantage de fonds fédéraux et huit années supplémentaires pour mettre en œuvre la *REAL ID Act*.

Nombre de représentants des États et des municipalités considèrent les conventions onéreuses de l'aide fédérale comme des mandats non provisionnés. En 2006, ils ont fait pression auprès du Congrès pour inclure des conditions à l'aide fédérale dans la définition des mandats de l'UMRA. Selon une estimation, les programmes fédéraux ont coûté aux gouvernements des États et des municipalités quelque 51 milliards de dollars en 2004 et en 2005 (Wyatt, 2006, p. 15). Pour autant, le Congrès ne consentira probablement pas à accorder une suite favorable à leur requête.

La préemption

La préemption fédérale sur les lois des États en vertu de la clause de suprématie de la Constitution des États-Unis est singulière du fédéralisme coercitif.

Il y a préemption lorsque le gouvernement fédéral adopte une loi qui supprime des lois des États portant sur le même sujet. En 34 ans, de 1970 à 2004, le Congrès a adopté 320 préemptions explicites. Durant les 180 années précédentes, de 1789 à 1969, il en avait voté 200 (National Academy of Public Administration, 2006). Autrement dit, 62 % de toutes les préemptions ont été adoptées pendant 15 % des années (les dernières) de l'histoire des États-Unis. En juin 2006, le représentant démocrate de Californie, Henry Waxman, a indiqué que le Congrès avait voté 57 fois pour évincer des lois des États pendant les cinq années précédentes. Sur ce nombre, 27 ont fait l'objet de projets de loi de préemption signés par le président George W. Bush (2001-2008).

Pour les représentants des États, une préemption flagrante est la *John Warner National Defense Authorization Act* de 2006 qui permet au président de « fédéraliser » la Garde nationale d'un État sans le consentement du gouverneur pour faire face à une catastrophe naturelle, une épidémie, une urgence grave de santé publique ou une attaque terroriste. Cette nouvelle loi, à laquelle se sont opposés les 50 gouverneurs unanimes, a été votée à la hâte au moment de secourir les victimes de l'ouragan Katrina en 2005. Cette loi représente un élargissement sans précédent du pouvoir présidentiel sur les pouvoirs de milice des États.

La Cour suprême des États-Unis confirme le plus souvent les préemptions. Les anciens juges, membres de ce qu'on a appelé le *Federalism Five* (Anthony Kennedy, Sandra Day O'Connor, William H. Rehnquist, Antonin Scalia et Clarence Thomas), ont approuvé les préemptions fédérales plus sûrement que ne l'ont fait les juges libéraux de la Cour.

Les immunités fiscales intergouvernementales

Le fédéralisme coercitif a comme autre trait caractéristique les limites fédérales imposées à la fiscalité et aux emprunts des États et des municipalités, notamment celles concernant les exonérations d'impôts pour l'activité du secteur privé (1984) ou la déduction sur les taxes de vente locales à payer par les particuliers (1986). Les interdictions statutaires et judiciaires fédérales de la taxation, par les États, des services Internet ou des ventes par commandes

postales sont parmi les barrières actuelles les plus contraignantes. En novembre 2004, le Congrès avait prolongé jusqu'en novembre 2007 l'interdiction de la taxe d'accès à Internet (*Internet Tax Non-Discrimination Act*).

La fédéralisation du droit pénal

Une des fortes tendances du fédéralisme coercitif est par ailleurs la fédéralisation du droit pénal. Il existe près de 3 500 infractions pénales fédérales dont plus de la moitié ont été adoptées à partir du milieu des années 1960. Ces lois s'appliquent à un large éventail de comportements, allant du terrorisme au vol de voiture, en passant par la perturbation d'un rodéo ou le transport de prothèses dentaires non brevetées d'un État à un autre... Généralement, les lois pénales fédérales sont plus sévères que les lois comparables des États, 50 lois fédérales prévoyant la peine capitale. Cette tendance préoccupe les défenseurs des droits civils, parce que les parties en justice se trouvent parfois écartelées entre les procureurs des États et les procureurs fédéraux.

À propos de cette tendance à la fédéralisation du droit pénal, on ne saurait omettre de remarquer les efforts présents de l'administration Bush pour faire appliquer plus vigoureusement les lois fédérales qui entraînent la peine de mort, y compris dans les États qui interdisent la peine capitale. En 2006, un jury fédéral a imposé l'exécution d'un meurtrier dans le Dakota du Nord, État qui a aboli la peine de mort. C'était la première condamnation à mort prononcée dans l'État depuis 1914.

L'abolition d'institutions intergouvernementales

Le fédéralisme coercitif a également été marqué par la suppression des institutions intergouvernementales de l'exécutif ou dépendantes du Congrès créées à l'époque du fédéralisme coopératif. La suppression la plus significative a été celle de la U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations en 1996, après 37 ans d'existence. Désormais, le Congrès ne compte plus de comités importants destinés aux relations intergouvernementales. De même dans les ministères fédéraux, les bureaux chargés des affaires intergouvernementales n'existent plus ou n'ont plus de mandat politique.

La diminution de la coopération politique

La coopération politique entre le fédéral et les États a décliné dans les grands programmes intergouvernementaux comme Medicaid ou le transport de surface. Le Congrès alloue des crédits et modifie des programmes en réponse aux demandes des groupes d'intérêts nationaux et régionaux et non plus à la suite d'une consultation auprès des élus des États et des municipalités. Une coalition dirigée par l'Americans for Tax Reform (ATR) a même demandé au Congrès d'abroger la dispense accordée aux lobbyistes des États et des municipalités relativement aux règles fédérales de lobbying. L'ATR veut également mettre fin aux financements par l'État des organisations non gouvernementales en prétextant qu'il s'agit « d'autres groupes de lobbying libéraux » (Ferrara, 2005).

La décision du président de puiser dans les effectifs et d'utiliser le matériel de la Garde nationale lors de la guerre en Irak témoigne également de l'amoindrissement de la coopération. Les 50 gouverneurs ont demandé au président et au Pentagone d'accroître les ressources de la Garde nationale et de remplacer l'équipement qui a servi en Irak appartiennent à la Garde nationale.

Les décrets de la Cour fédérale

Le fédéralisme coercitif a vu enfin décupler le nombre de décrets de la Cour fédérale exigeant que les gouvernements des États et des municipalités mettent en œuvre, à leurs frais, des actions structurantes à long terme et coûteuses. Les décrets abolissant la ségrégation raciale dans les écoles publiques en ont été les modèles. Avec la nomination d'un grand nombre de Républicains dans les cours fédérales sous les présidences de Ronald Reagan, de George H. W. Bush et de George W. Bush, la périodicité de parution et le volume des décrets ont nettement diminué. Néanmoins, une multitude de jugements, dont certains ont été prononcés voici plusieurs décennies, entravent encore l'action des dirigeants des États et des municipalités et grèvent leurs budgets. L'intervention des cours et des lois fédérales dans les litiges opposant les citoyens aux gouvernements des États et des municipalités est un apport sans précédent du fédéralisme coercitif.

■ COOPÉRATION ET CONCURRENCE CONTEMPORAINES

Le fédéralisme coercitif a efficacement écrasé la concurrence intergouvernementale, mais il a provoqué en échange un sursaut des États, obligés d'innover. L'activisme des États a été à la fois une réaction au fédéralisme coercitif, car ils se sont rebiffés contre certaines politiques fédérales et ont occupé les espaces laissés vacants, et un aiguillon du fédéralisme coercitif, car les groupes d'intérêts ont réclamé du fédéral qu'il tempère les États qui ne cessaient d'adopter des politiques. Cet activisme reflète l'ancrage du fédéralisme dual dans lequel les États exercent indépendamment du gouvernement fédéral les nombreux pouvoirs qui leur sont réservés par la Constitution. Ainsi, après la renaissance et le renforcement des États entre les années 1930 et les années 1960, leur vitalité politique ne s'est pas démentie par la suite, bien au contraire, en réponse au fédéralisme coercitif. Conservateurs et libéraux ont trouvé dans les actions à l'échelon étatique un palliatif aux carences des politiques fédérales.

Cette géométrie évolutive du fédéralisme suit la ligne de front de ce qu'on a appelé les « guerres culturelles ». Les Républicains ont occupé la présidence durant 32 des 40 années du fédéralisme coercitif. Pour contrer les effets de cette mainmise, nombre de libéraux, pourtant défenseurs historiques du pouvoir fédéral, sont devenus les gardiens des droits des États. Ils ont par exemple tenté d'exclure de la préemption fédérale le suicide assisté, le mariage des homosexuels, la marijuana médicinale et diverses autres lois des États sur la protection des consommateurs, l'environnement, la main-d'œuvre et les délits civils. Un journaliste du magazine de « gauche » *The Nation* a recensé les récentes lois libérales des États et exhorté les libéraux à poursuivre leurs objectifs stratégiques par l'intermédiaire des États (Huevel, 2005).

Les libéraux ont interpellé les États pour faire barrage aux arrêts conservateurs de la Cour suprême et aussi aux conséquences de la déréglementation, symbole des années Reagan. Plusieurs poursuites judiciaires impliquant de nombreux États ont été intentées dans cette perspective contre l'Environmental Protection Agency des États-Unis, alléguant l'application laxiste ou l'absence d'application des normes environnementales fédérales. Le procureur général du Connecticut,

Richard Blumenthal, a exprimé le courant de pensée dominant : « Notre action est le résultat de l'inaction fédérale » (cité dans Masters, 2005). Selon le directeur responsable de la politique du Center for Policy Alternatives, un groupe libéral, « les États sont maintenant à l'avant-garde du mouvement progressiste » (cité dans Cauchon, 2003).

Beaucoup de conservateurs, traditionnellement hostiles au pouvoir fédéral, se sont inversement retrouvés avocats de ce pouvoir, même les plus « sociaux » d'entre eux cherchant à renverser les politiques libérales des États favorables à l'avortement, au suicide assisté, aux droits des homosexuels, à la consommation médicalisée de marijuana, à la recherche sur les cellules souches, etc. En économie, les conservateurs plaident pour une préemption fédérale sur les mesures économiques des États, les grandes entreprises préférant discuter « avec un seul gorille de 500 livres à Washington, D.C., qu'avec 50 singes nourris aux stéroïdes ».

Néanmoins, les conservateurs « bien pensants » se tourment aussi vers les États lorsqu'ils essuient une rebuffade sur la scène fédérale. Horrifiés par les récents arrêts de la Cour suprême des États-Unis sur l'avortement et la sodomie, ils tentent de contrer ces décisions par l'adoption de réglementations étatiques. Les activistes « provie » insistent par exemple pour que les États votent des lois qui ajouteront des conditions aux avortements (une période d'attente de 24 heures et l'information des parents), pour interdire aux États de financer les avortements et pour criminaliser les atteintes aux fœtus. Selon l'American Life League, on peut actuellement faire beaucoup plus dans les législatures qu'à l'échelle fédérale (Associated Press, 2003).

Le dynamisme des États attise la concurrence intergouvernementale parce leurs tenants s'emploient à embarrasser les titulaires de postes fédéraux et à encourager les électeurs à les déloger. Ne serait-ce cependant qu'un leurre ? Ils n'ont en effet aucun espoir de déstabiliser le pouvoir fédéral dans le contexte du fédéralisme coercitif. Et de surcroît, d'aucuns, champions des États aujourd'hui, espèrent un jour, en accédant aux leviers de commande du gouvernement fédéral, généraliser à tous les États les succès enregistrés dans certains.

La concurrence interjuridictionnelle

Manifeste à l'époque du fédéralisme coopératif et de la modernisation de la gouvernance des États, la concurrence interjuridictionnelle perdure aujourd'hui. Sa forme la plus courante, et la plus contestée, est la concurrence fiscale. Elle s'exerce en vue d'obtenir des investissements et s'est aggravée avec la pression budgétaire pesant sur les États et les municipalités en raison de la coercition fédérale. Cette concurrence a débuté après la Seconde Guerre mondiale lorsque les États du Sud ont attiré chez eux les industries des États du Nord. Dorénavant, tous les États pratiquent le dumping fiscal pour être choisis par les investisseurs nationaux et étrangers. C'est leur première arme dans leur stratégie de développement économique.

La plupart des économistes jugent sévèrement cette forme de concurrence comme du gaspillage, mais les États continuent de livrer bataille sur ce terrain, encouragés par des entreprises pratiquant volontiers le chantage à la délocalisation. Les États sont désormais mieux outillés pour responsabiliser financièrement les entreprises lorsqu'elles n'atteignent pas les objectifs d'emploi et les résultats économiques auxquels elles se sont engagées en retour d'encouragements fiscaux du gouvernement.

Le gouvernement fédéral pourrait pondérer cette concurrence, mais cette volonté n'existe pas chez les Républicains, titulaires à la Maison-Blanche et dominant le Congrès durant presque toute la période du fédéralisme coercitif. En outre, dans un jugement unanime, la Cour suprême a rejeté les arguments de contribuables qui contestaient les allègements fiscaux accordés par l'Ohio à DaimlerChrysler AG pour agrandir son usine dans l'État (*DaimlerChrysler v. Cuno*, 2006). Les plaignants ont soutenu que les aides fiscales aux entreprises enfreignaient l'article sur le commerce de la Constitution des États-Unis en procurant un avantage aux entreprises sises dans l'État par rapport à celles qui ne s'y trouvent pas, nuisant ainsi au commerce entre les États. Bien que la Cour ait refusé d'examiner le litige en objectant que les justiciables n'avaient pas le droit de poursuivre l'Ohio, la décision semble exonérer la concurrence fiscale entre États de la forclusion judiciaire fédérale.

D'autres formes de concurrence existent parce que les États possèdent suffisamment de latitude pour

décider de politiques importantes. Les craintes soulevées par la concurrence et réitérées avec les réactions au fédéralisme dual se sont avérées infondées car lorsque des États briguent le leadership dans certains domaines – salaires, protection de l'environnement, aide sociale, éducation... –, d'autres États ambitionnent la première place dans d'autres domaines. À titre d'exemple, pendant que l'ancien salaire minimum fédéral de 5,15 \$ l'heure n'augmentait pas entre 1997 et 2007, 29 États ont adopté un salaire minimum obligatoire au cours de cette période, nourrissant ainsi l'inquiétude de Freund (1968), selon qui les États sont gravement handicapés s'ils sont soumis à la concurrence d'autres États dans lesquels les normes salariales et les conditions de travail sont largement inférieures.

La concurrence interjuridictionnelle est complexe, multiple et a été peu étudiée. On estime généralement que les politiques favorisant la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux se rapprochent de la moyenne nationale ou tendent exceptionnellement vers le bas, tandis que les politiques non motivées par la mobilité s'alignent sur le *statu quo* ou tendent vers le haut. La période actuelle est différente de celle du fédéralisme double, car la prolifération des droits civiques et des groupes d'intérêts attachés au fédéralisme coercitif tend à « tirer » la concurrence interjuridictionnelle vers le haut et non vers le bas en matière sociale.

La coopération administrative

Si le fédéralisme coercitif a beaucoup nui à la coopération intergouvernementale dans les domaines politique et judiciaire, il n'en a pas été de même dans le domaine administratif. La coopération administrative a des racines profondes qui datent en particulier des idées avancées par Albert Gallatin au début du XIX^e siècle (Rothman, 1972). Pour Elazar (1962), cette coopération dominait déjà à l'époque du fédéralisme double au XIX^e siècle. Elle s'est intensifiée avec le fédéralisme coopératif au XX^e siècle. Enracinée dans les institutions, cette coopération n'a pas été remise en cause par le fédéralisme coercitif. Au contraire, la mise en œuvre des politiques fédérales imposées aux États et aux municipalités rendait essentiel ce type de coopération intergouvernementale.

La coopération des États et des municipalités coexiste de manière paradoxale avec la coercition fédérale parce qu'elle est continuellement ravivée. Tout d'abord grâce à la vieille méthode de la carotte et du bâton employée en matière d'aide fédérale, celle-ci représentant environ le quart des budgets des États et des municipalités. Puis, par le truchement de plusieurs lois fédérales liées au fédéralisme coercitif qui prévoient des peines – civiles et pénales – pour les représentants des États et des municipalités qui refuseraient de coopérer.

Les tribunaux apportent également leur contribution. Après leur farouche résistance aux cours fédérales dans les années 1950 et 1960, les représentants des États et des municipalités sudistes – mais aussi ceux de tout le pays – se sont montrés beaucoup plus réceptifs en ce qui concerne les décisions judiciaires, considérées désormais comme participant de la règle de droit. Les cours fédérales dictant en quelque sorte les « canons » de la conformité, les porte-parole des États et des municipalités ont tout intérêt à coopérer avec leurs interlocuteurs fédéraux, lesquels, gardiens de cette conformité, négocient habituellement avec les représentants des États et des municipalités avant de recourir aux tribunaux.

De plus, comme l'exécutif ne prédomine pas dans le fédéralisme américain, le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre ses propres politiques ou rémunérer les États pour le faire. Compte tenu de ses capacités administratives limitées, il demande souvent l'aide des représentants des États et des municipalités. Les administrateurs fédéraux essaient donc de travailler en concertation avec leurs homologues territoriaux.

Par ailleurs, ne partageant pas les recettes avec les États et en l'absence de péréquation, le gouvernement fédéral n'a pas besoin de mécanisme administratif de contrôle des décisions quant à ces politiques. Il recourt plutôt à un vaste système de subventions qui comprend pas moins de 608 programmes de subventions ciblées et 17 de subventions globales. On le voit, la majeure partie de l'aide fédérale est versée par l'intermédiaire des programmes de subventions ciblées. Le gouvernement fédéral vérifie la justification de ces subventions, participe à leur administration et laisse aux représentants des États et des municipalités la liberté d'appliquer les politiques, dans la mesure où

la justification, même approximativement, est respectée. Les subventions globales accordent encore plus de latitude aux administrateurs des États et des municipalités, mais elles n'ont jamais représenté plus de 18% de toute l'aide fédérale.

Depuis la fin de la lutte des États du Sud contre la déségrégation, aucune région des États-Unis n'a tenté de miner la coopération intergouvernementale pour quelque motif que ce soit : culturel, ethnique, religieux ou linguistique. De même, l'affiliation partisane ne joue pas un rôle important dans l'administration intergouvernementale. Un État à prédominance démocrate n'est pas nécessairement plus réticent ou moins coopératif qu'un État à prédominance républicaine, que les politiques émanent du Congrès républicain ou de la Maison-Blanche. Sur la scène politique, il peut y avoir de vigoureux conflits partisans au sujet des grands programmes de subventions intergouvernementaux comme Medicaid et le transport de surface ou à propos des coûteux règlements sur la protection de l'environnement, mais une fois les politiques fédérales ayant acquis force de loi, les bureaucrates doivent coopérer sans tenir compte de leur appartenance politique pour gérer les programmes le plus efficacement possible.

La proximité, ou la communauté, des régimes statutaires et des normes professionnelles des administrateurs et des agents publics du fédéral, des États et des municipalités contribuent au demeurant à gommer les aspérités de l'esprit partisan. Tous ces personnels ont souvent les mêmes antécédents scolaires, universitaires ou de carrière et se rencontrent dans des associations professionnelles nationales et régionales. Cet esprit de corps est pour eux plus déterminant que leur affiliation à un parti politique, ce qui ne manque pas de faciliter la coopération.

Les administrateurs des États et des municipalités se font la plupart du temps les chantres d'une politique plus volontariste et d'une augmentation des dépenses dans leur champ de compétence et ils voient généralement d'un bon œil l'intervention fédérale. Ils approuvent par exemple les réglementations fédérales qui fixent des normes environnementales plus sévères et qui somment leurs exécutifs d'investir davantage d'argent pour la protection de l'environnement. Il est courant en effet que les bureaucrates des États et

des municipalités pressent le gouvernement fédéral d'ordonner une politique à laquelle s'opposent leurs élus, ces derniers soucieux de leur réélection dans le cas où il leur faudrait mettre en œuvre une politique fédérale impopulaire ou dont l'application nécessiterait une hausse d'impôts.

Dans cette approche pragmatique de la coopération, les groupes d'intérêts jouent un rôle. Forts d'un succès au niveau fédéral, ils doivent faire le siège des gouvernements des États et des municipalités pour les convaincre de collaborer sans arrière-pensées à la mise en œuvre de la politique qu'ils appuient. Les groupes d'intérêts se sont montrés de plus en plus actifs dans les États depuis la fin des années 1960.

Il s'est enfin produit un processus de socialisation. La prééminence du gouvernement fédéral dans les grands secteurs stratégiques au cours des 40 dernières années de fédéralisme coercitif est devenue un fait de la vie administrative. Nombre des administrateurs actuels du fédéral, des États et des municipalités sont entrés dans la fonction publique à la fin des années 1960 et dans les années 1970, animés par une passion réformatrice. Pour les cadres administratifs subalternes, peu importe l'autorité décisionnaire, leurs préoccupations vont à la mise en œuvre des programmes.

Pour toutes ces raisons et d'autres encore, le fédéralisme coopératif survit dans les intervalles administratifs du fédéralisme coercitif.

À l'opposé, la coopération interjuridictionnelle s'est moins développée, en raison, entre autres, des problèmes liés à l'action concertée et aux coûts des opérations. Par exemple, on ne fait pas appel aussi souvent que l'interdépendance du système le permettrait au mécanisme constitutionnalisé des ententes contractuelles entre les États. Entre 1921 et 1954, 61 ententes contractuelles ont été conclues, puis 67 autres entre 1955 et 1969. Depuis 1969, toutefois, les États ont signé seulement 46 ententes. Cette diminution s'explique, d'une part, par le fait que les États disposent de moyens de collaborer sans négocier d'ententes officielles et, d'autre part, par le fait que le fédéralisme coercitif a uniformisé les politiques nationales à la grandeur du pays, réduisant d'autant l'éventail des activités qui pourraient ou qui devraient relever des ententes contractuelles entre les États.

Hormis cette alternative, les États se coordonnent pour respecter les clauses constitutionnelles qui les obligent : les clauses des privilèges et des immunités, la clause de reconnaissance totale et la clause d'extradition.

Depuis plus d'un siècle, la coopération entre les municipalités qu'appellent de leurs vœux les promoteurs de la gouvernance urbaine ne s'est pas concrétisée. Même si elle a grandement augmenté au cours des dernières décennies, elle demeure précaire et ne réussit pas à regrouper les administrations locales en régions métropolitaines cohérentes. La

sauvegarde de l'autonomie locale est liée au profond sentiment d'appartenance ressenti par les habitants des 3 034 comtés, 35 933 villes et villages et 13 506 districts scolaires indépendants du pays. Regroupées dans des districts, collectivités locales spéciales dont le nombre est passé de 18 323 en 1962 à 35 052 en 2002 et ayant perdu des pans de leur souveraineté au profit des gouvernements des États et du fédéral à l'ère du fédéralisme coercitif, les municipalités s'accrochent aux vestiges d'autonomie qu'elles conservent les unes par rapport aux autres.

BIBLIOGRAPHIE

- Associated Press (2003). « Activists Push for Limits on Abortion through Legislation at State Level », *Express-Times* (Easton), 12 mars, p. A-5.
- Bowman, A. O'M. et R. C. Kearney (1986). *The Resurgence of the States*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Cauchon, D. (2003). « Fed-up States Defy Washington », *USA Today*, 8 décembre, www.usatoday.com/news/washington/2003-12-08-states-usat_x.htm
- Clark, J. P. (1938). *The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States*, New York, Columbia University Press.
- Corwin, E. S. (1962). « A Constitution of Powers and Modern Federalism », dans R. G. McCloskey (dir.), *Essays in Constitutional Law*, New York, Knopf, p. 188-189.
- Corwin, E. S. (1941). *Constitutional Revolution Ltd*, Claremont, Claremont Colleges.
- Corwin, E. S. (1913). *National Supremacy*, New York, Henry Holt and Co.
- Council of State Governments (1937). « The Declaration of Interdependence of the Governments within The United States of America », *The Book of the States*, Chicago, Council of State Governments, volume I, p. 3-4.
- Cour suprême des États-Unis (2006). *DaimlerChrysler v. Cuno*, 547 U.S.
- Cour suprême des États-Unis (1964). *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533.
- Cour suprême des États-Unis (1964). *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1.
- Cour suprême des États-Unis (1954). *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483.
- Cour suprême des États-Unis (1896). *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537.
- Elazar, D. J. (1991) « Cooperative Federalism », dans D. A. Kenyon et J. Kincaid (dir.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, Urban Institute Press.
- Elazar, D. J. (1962). *The American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth-Century United States*, Chicago, University of Chicago Press.
- Ferrara, P. J. (2005). « The NGA Should Pay Its Own Way », *Policy Brief*, Washington, Americans for Tax Reform.
- Freund, P. A. (1968). « The Supreme Court and the Future of Federalism », dans S. I. Shuman (dir.), *The Future of Federalism*, Detroit, Wayne State University Press.
- Grodzins, M. (1974). « Centralization and Decentralization in the American Federal System », dans R. A. Goldwin (dir.), *A Nation of States*, 2^e éd., Chicago, Rand McNally.
- Grodzins, M. (1966). *The American System: A New View of Government in the United States*, D. J. Elazar (dir.), Chicago, Rand McNally.
- Hedge, D. M. (1998). *Governance and the Changing American States*, Boulder, Westview.

- Hertzke, A. D. et R. M. Peters (dir.) (1992). *The Atomistic Congress: An Interpretation of Congressional Change*, Armonk, M. E. Sharpe.
- Kenyon, D. A. (1996). « Health Care Reform and Competition Among the States », dans R. F. Rich et W. D. White (dir.), *Health Policy, Federalism, and the American States*, Washington, Urban Institute Press, p. 253-274.
- Kincaid, J. (2001). « The State of U.S. Federalism, 2000-2001 », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, n° 3, p. 1-69.
- Kincaid, J. (1993). « Constitutional Federalism: Labor's Role in Displacing Places to Benefit Persons », *PS: Political Science & Politics* n° 26, p. 172-77.
- Kincaid, J. (1987). « Frank Hague and Franklin Roosevelt: The Hudson Dictator and the Country Democrat », dans H. D. Rosenbaum et E. Bartelme (dir.), *Franklin D. Roosevelt: The Man, The Myth, The Era*, Westport, Greenwood, p. 13-39.
- Leavitt, M. O. (1994). *Conference of the States*, Salt Lake City, Governor's Office.
- Masters, B. A. (2005). « Who's Watching Out for the Consumer? », *Washington Post National Weekly Edition*, 17 janvier, p. 30.
- Mullins, B. (2006). « As Earmarked Funding Swells, Some Recipients Don't Want It », *Wall Street Journal*, 26 décembre, p. A10.
- National Academy of Public Administration (2006). *Beyond Preemption: Intergovernmental Partnerships to Enhance the New Economy*, Washington, National Academy of Public Administration.
- National Commission on the State and Local Public Service (1993). *Frustrated Federalism: Rx for State and Local Health Care Reform*, Albany, Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Rothman, R. (1972). « Political Method in the Federal System: Albert Gallatin's Contribution », *Publius: The Journal of Federalism*, n° 1, p. 123-141.
- The Federalist No. 46 (1788). *The Influence of the State and Federal Governments Compared*, New York, 29 janvier.
- Vanden Huevel, K. (2005). « Taking It to the States », *The Nation*, 20 janvier, <http://www.thenation.com/blogs/edcut?bid=7&pid=2137>
- Wyatt, W. (2006). « Washington Watch: 10 Top Issues for States », *State Legislatures*, janvier, p. 15-16.

Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique

Par **Dominique Darbon**, professeur, Institut d'études politiques de Bordeaux • d.darbon@sciencespobordeaux.fr

« Des acteurs nationaux et étrangers ont vainement et à maintes reprises fait des efforts herculéens pour renforcer la qualité de l'État. N'auraient-ils pas intérêt à dérouler plus souvent le fil d'Ariane, à savoir qu'ils auront beaucoup de chemin à parcourir et que la ligne droite n'est pas toujours la plus rapide pour atteindre leur objectif? »

S. Winkler, 2007

La notion de service public confrontée aux environnements africains est emblématique de l'extrême complexité des processus de transferts institutionnels et cognitifs qui s'opèrent depuis les indépendances sur ce continent et des ambiguïtés qui en découlent notamment au sein des programmes de coopération internationale et de développement. Dans des sociétés projetées¹, comme le sont la plupart des sociétés africaines, l'enjeu des services publics est paradoxal. D'une part, ils apparaissent comme une référence étatique toujours revendiquée alors même qu'ils sont peu présents, sinon pour des raisons historiques au profit de la partie la plus aisée de la population, et que leur qualité et leur efficacité économique restent très faibles (Hall et Lobina, 2006; Mérino, 2007). D'autre part, ils sont présentés comme une des expressions majeures de l'inefficacité des États africains et invités à ce titre à se réformer au profit de modes de gestion privés et « contractualistes », au nom de la création d'un État effectif, dont on s'empresse pourtant par là même de réduire d'autant sa capacité à s'imposer auprès de populations qui ne le produisent pas.

La privatisation des services publics est en effet présentée jusqu'au milieu des années 2000 comme la solution idéale bien que jusqu'en 2006, plus de 80% des villes des pays à revenus inférieurs et intermédiaires avaient leur approvisionnement en eau géré par des opérateurs publics. Or, les résultats des opérateurs privés apparaissent singulièrement discutables ou incertains et amènent quelquefois au retrait ponctuel des entreprises privées contractées, comme le constatent désormais des acteurs qui y sont pourtant favorables (Estache, 2005; Agence française de développement AFD).

Toutes les contraintes majeures qui obèrent les processus de réforme de la gestion publique en Afrique sont présentes dans la réforme des services publics :

- la diversité des traditions juridiques et des héritages institutionnels des différents groupes élitaires des États;
- la légitimité en « double contrainte » qui raccroche l'ordre institutionnel à la fois à la société qui est censée le produire, mais dont les initiatives ne sont pas capitalisées et institutionnalisées, et à des acteurs externes qui ne sont censés que l'influencer et l'assister et qui le plus souvent imposent et diffusent des recettes de gestion non négociables;
- la dépendance des États africains au savoir-faire, à l'innovation technologique et cognitive et aux sources de financement des organisations financières et d'aide et de développement qui peuvent ainsi imposer aussi bien les programmes de réformes que les techniques et les procédures à mettre en œuvre;
- les effets inattendus de la rencontre fortuite de méthodes de gestion, d'idéologies politiques et

¹ Ce terme concerne l'ensemble des sociétés dont le projet étatique est largement porté par la projection sur elles de modèles de gestion et d'organisation fabriqués par les sociétés développées et mis en œuvre par des transferts institutionnels systématiques ne capitalisant que très peu sur les pratiques sociales locales et sur les processus et les institutions de régulation indigènes.

d'intérêts individuels ou corporatistes *a priori* non liés;

- l'absence de capitalisation sur les réformes antérieures transformant les dispositifs institutionnels des États pauvres en cimetières institutionnels toujours plus encombrés;
- la cacophonie des intervenants et les stratégies de rechange menées par les acteurs concernés;
- la faiblesse de sociétés et d'États auxquels on demande pourtant de produire des dispositifs de gestion et de régulation performants selon un modèle étatique occidental qu'ils ne maîtrisent pas et des critères de rentabilité à court terme incompatibles avec l'absence globale de solvabilité des citoyens et les options de développement à moyen terme.

Autant de thèmes bien connus dans l'analyse des réformes en Afrique qui se retrouvent autour de la notion de service public (Darbon, 2005). La défaillance généralisée de l'État et des administrations publiques a conduit à la faillite de ces services, à leur inefficacité et à un haut niveau de corruption, à leur faible capacité à produire et à fournir des biens et des services de bonne qualité à une partie croissante ou significative de la population, que ce soit dans le domaine de l'eau, de l'électricité, des transports, de la santé, des télécommunications, de l'éducation, du ramassage des ordures, de la gestion des eaux usées, voire même dans les domaines plus classiques de la puissance publique (sécurité...).

Bref, le service public, ou la gestion par l'État au nom de l'intérêt général de certaines activités considérées comme primordiales pour les administrés et la collectivité dans son ensemble, n'a pas plus réussi à s'implanter dans le domaine cognitif et politique comme une valeur fondatrice du pacte social pour les citoyens, qu'il n'est parvenu à s'imposer comme une modalité de gestion efficace et efficiente directe (par rapport au service rendu), mais aussi indirecte (réduction des coûts issus de la non-production éventuelle de ce service).

L'analyse des services publics est rendue encore plus complexe par les mutations qui affectent la compréhension de la notion. Ces changements, quels qu'ils soient, sont légitimes lorsqu'ils accompagnent (en les anticipant ou en les suivant) les transformations

sociales, économiques, politiques et idéologiques majeures qui touchent les sociétés. Ils deviennent plus discutables lorsqu'ils expriment non plus les mutations des sociétés, mais celles qui interviennent dans d'autres sociétés (certains diront au centre ou dans les sociétés matricielles ou dominantes) et qu'ils font l'objet d'un transfert au nom de leur supériorité intrinsèque idéologique ou technique, sans se préoccuper des conditions locales.

Le cas de la notion de service public est emblématique de ces phénomènes : transférée d'abord par le colonisateur et imposée comme une catégorie de l'entendement des sociétés réceptrices au titre de la supériorité de cette construction juridique et politique, la notion est à son tour attaquée par de nouvelles conceptions techniques produites toujours dans les « autres » sociétés, lesquelles viennent non seulement la remettre en cause, mais aussi déstabiliser l'investissement – aussi faible ou formel soit-il – dont elle avait fait l'objet de la part des sociétés réceptrices depuis les indépendances.

La notion de service public témoigne en ce sens que les agendas de réforme administrative dans les sociétés projetées des Afriques ne sont pas en phase avec les mutations de ces sociétés en développement et avec les choix politiques qui y seraient arrêtés, mais avec ceux des sociétés dominantes éventuellement associées à certains groupes d'élite locale. Cette analyse n'a en aucun cas pour objet de remettre en cause la nécessité et la pertinence technique et politique des réformes, imposées dans la plupart des États africains (mais pas tous) par les résultats déplorables de la gestion des services publics par l'État. Elle vise à montrer comment, au nom de ces principes indiscutables de bonne gestion, de bonne gouvernance, d'efficacité et d'amélioration des services rendus, les organismes de coopération internationale en arrivent à imposer non seulement de meilleures pratiques et des principes de bonne gouvernance, mais également des choix politiques et des options techniques formatés pour les sociétés et les marchés du nord et le plus souvent totalement déphasés avec les moyens et les besoins des États et des sociétés pauvres d'Afrique.

Ce faisant, le moyen devient la finalité et même la raison d'être de l'action des organisations de coopération au point que la réforme des services publics en Afrique a progressivement été ramenée au thème de

leur privatisation par l'effet mécanique de la structuration du marché de l'aide et de la coopération internationale, au risque de démultiplier les effets pervers de ces programmes en termes de développement, de délégitimer les réformes et d'affaiblir encore davantage le processus de construction de l'État.

■ LE SERVICE PUBLIC EN AFRIQUE : UNE NOTION CONFUSE, DES FORMES DE GESTION COMPLEXES

La notion de service public a-t-elle un intérêt en Afrique ?

• L'accumulation de transferts institutionnels à faible appropriation

Le service public est particulièrement difficile à étudier tant sa signification varie selon les cultures juridiques nationales, au point de la rendre non traduisible, ou polysémique lorsqu'elle est traduite (*public service* en anglais, par exemple). Transférée au niveau mondial, la notion devient alors un objet de confrontation idéologique, mais aussi de controverses sémantiques, conduisant à des interprétations qui jouent systématiquement sur la confusion, l'ambiguïté ou l'incertitude.

Moins la notion est claire et plus la diversité des stratégies est grande derrière le consensus international. Ainsi la *Charter for the Public Service in Africa*, adoptée à Windhoek en février 2001, fonde-t-elle les bases de ce qu'on appellerait en français le secteur public, et non pas de ce qu'on appelle au sens strict le service public dans la tradition française, tout en définissant des principes qui constituent de manière très précise les « lois de Rolland », émanation la plus classique de la notion de service public « à la française ». Cette expression classique du consensus sur lequel fonctionne la « communauté internationale » permet de saisir les non-dits des processus en cours, mais aussi les jeux d'influence des acteurs externes au continent africain et la capacité des leaders africains à tirer parti de ces situations d'extrême confusion sémantique. En d'autres termes, en ratifiant une charte censée préciser les notions et les missions de l'administration, chaque catégorie d'acteurs intervenants parvient à élargir ses possibilités d'interprétations et d'évitements.

On pourra s'entendre autour de l'idée que l'État, ou certaines de ses émanations, serait plus à même que le marché de satisfaire certains types de besoins collectifs difficilement différenciables, au nom d'une conception du développement et de l'intérêt général. Tous ces termes demeurent cependant imprécis, évolutifs et contextuels et ce d'autant plus qu'ils ont fait l'objet de transferts. En Afrique, la notion de service public est directement héritée du colonisateur (britannique, français, belge, portugais...) et produit des effets juridiques différents selon ces héritages. À titre d'exemple, tous les droits francophones des Afriques font une place à cette notion qui a longtemps été au cœur de la doctrine de la construction du droit administratif. Il en est ainsi au Cameroun (Owona, 1985), au Gabon (Remondo, 1998) et au Congo (Moudoudou, 2005), ce dernier auteur donnant la définition classique du juge français (p. 32-37).

La lecture de ces manuels et des commentaires de cas de la common law permet de constater que la notion est toujours aussi dépendante des convulsions qui affectent la notion dans l'ancienne colonie et n'est pleinement nationalisée que dans quelques cas particuliers comme celui de l'Afrique du Sud (Cloete, 1994 ; Hanekom et Thornhill, 1982). Ainsi, lorsqu'un des grands auteurs classiques français de droit administratif, André de Laubadère, écrit en le déplorant que « ... la notion de service public a été présentée volontiers comme inopérante quant à ses conséquences juridiques et comme fuyante, sinon insaisissable, au regard de sa définition » (de Laubadère, 1976, p. 51), il décrit aussi sa perte d'efficacité en Afrique francophone.

Le service public est susceptible en effet de recouvrir des réalités juridiques très différentes, de viser des activités très variables et d'entraîner des effets juridiques extrêmement divers. La notion d'intérêt général qui l'a longtemps fondé est aujourd'hui largement abandonnée en raison de son caractère essentiellement subjectif. Les doctrines et les jurisprudences françaises, britanniques ou européennes considèrent qu'un service public peut être réalisé par une entité publique (nationale ou locale) ou par une personne privée, qu'il est susceptible de fonctionner selon les principes du droit privé ou du droit public, qu'il peut concerner des fonctions régaliennes ou des fonctions du secteur marchand ou du secteur non marchand, etc.

La notion ne cesse de se conjuguer avec celle de délégation de service public et les différentes formes que celle-ci peut prendre. Elle est devenue tellement complexe et a des effets juridiques si variables qu'on suivra volontiers la commission de l'Union Européenne ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui considèrent comme service public « ce qu'un État particulier souhaitera définir comme tel ». Les conceptions théoriques très élaborées du service public n'ont pas empêché la Grande-Bretagne et la France de mener, pour l'une, des politiques massives de privatisation et d'externalisation et de concevoir, pour l'autre, des modes de gestion des services publics en réseau faisant une large place aux opérateurs privés, de sorte que les deux États sont toujours présentés « à part » dans, par exemple, la satisfaction des besoins en eau de leurs populations (Hall et Lobina, 2006) et jouent un rôle déterminant dans la privatisation des services publics en Afrique tels ceux de l'eau, de l'électricité, du téléphone, des transports et de la santé.

Finalement, et sans surprise quand on connaît le niveau de dépendance cognitive dans lequel se trouvent la plupart des États africains, la conception du service public en Afrique est aujourd'hui très semblable à celle défendue par les grandes organisations internationales. Les services d'intérêt général (SIG) de l'Union Européenne, services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public (Commission européenne, 2004), qui contribuent aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement, ne sont guère éloignés des conceptions de l'OMC.

• Le service public et les enjeux du développement

Le discours juridiquement très articulé tenu sur les services publics en Afrique est fortement déconnecté de la réalité de ces services et de leur capacité à produire les biens ou à fournir les services relevant de leur compétence. Il s'agit ainsi d'une notion techniquement parfaite mais socialement vide et économiquement défailante, ou plutôt d'une notion qui n'est pas parvenue à se refonder localement sur les plans doctrinal et jurisprudentiel (sauf exception) alors même que tous les programmes de réforme de l'organisation politique et administrative mis en œuvre dans ces États ne cessent de les fragiliser.

Pour autant, politiquement, le terme demeure un marqueur essentiel au point même de devenir central dans les mobilisations sociales contemporaines du continent. La charge idéologique que contient le débat sur les services publics en France et dans le droit francophone, mais aussi dans le monde alternatif ou socialisant en Grande-Bretagne (Public Service Initiative Research Unit – PSIRU), a réussi à s'implanter partiellement en Afrique en rencontrant d'autres fondements idéologiques liés cette fois à la notion de l'État développeur qui devrait dans les conceptions dominantes jusqu'à la fin des années 1970 prendre en charge le développement de la société directement et de manière très directive (Mkandawire, 2001).

En Afrique, la notion de service public est indissociable d'une interprétation « développementaliste » qui assigne à l'État une mission générale de développement dont l'expression la plus significative était contenue dans l'intervention de cet État au nom de l'intérêt général dans une multitude d'activités de production et de fourniture de biens et de services empiétant très largement sur le domaine de la liberté d'entreprendre (Conac, 1984). L'État est perçu comme légitimé d'intervenir, car à la différence de l'entreprise privée (par ailleurs largement inexistante à cette époque), il poursuit l'intérêt général et prend en charge des biens et des services particuliers considérés comme des services universels, des droits humains fondamentaux (McDonald et Pape, 2002) et qui, à ce titre, échappent aux logiques marchandes.

Le « service public » est ainsi un marqueur idéologique fondamental qui affecte la perception des réformes institutionnelles en Afrique. La notion est au cœur des mobilisations politiques comme l'ont montré les actions contre le projet de Constitution européenne et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), ou lors des forums sociaux mondiaux, mais aussi comme en témoignent la littérature et les révoltes d'usagers dans de nombreux États africains (République sud-africaine, Mali, Cameroun...).

• Une notion floue aux conséquences mal définies

Reste qu'en Afrique, comme ailleurs, la notion de service public ne cesse de muter. Lassané Savadogo peut ainsi écrire pour le Mali : « Apparemment simple et usuel, le concept de service public est en réalité au centre de nombreuses controverses doctrinales.

Pour l'usage que nous voulons en faire, nous le définirons tout simplement comme une activité d'intérêt général, prise en charge par une personne publique ou privée et jouissant peu ou prou des prérogatives de puissance publique.» La définition ainsi donnée tient compte des évolutions jurisprudentielles françaises, mais même ainsi modifiée, elle reste très incertaine. En effet, comme l'écrit toujours Savadogo : «...la frontière entre "activité d'intérêt général" et "activité d'intérêt privé" se rétrécit. On constate en effet qu'il existe des activités dites d'intérêt général qui, en réalité, sont au service de l'intérêt d'un "groupe" et des activités d'intérêt privé qui contribuent à la recherche d'un intérêt général.»

L'un des paradoxes des services publics africains a été et continue d'être leur plus forte propension à bénéficier aux catégories les plus aisées de la population, soit pour des raisons purement politiques (collecte des décharges privilégiée dans les beaux quartiers, les quartiers diplomatiques et les quartiers touristiques), soit pour des raisons de développement des réseaux (les réseaux de l'époque coloniale se limitant aux quartiers européens et leur extension aux nouvelles zones de peuplement informel, aux petites villes ou aux zones rurales étant trop coûteuse). Par ailleurs, avec la mode des partenariats public-privé (PPP), ou auparavant de la privatisation au plein sens du terme, nombre d'activités d'intérêt général ont été prises en charge par des opérateurs privés. De là à considérer que rien ne justifie l'existence des services publics et que seule l'initiative privée répondra, via le marché, à ces besoins, il n'y a qu'un pas d'autant plus facile à franchir que jusqu'au début des années 2000 l'idéologie néolibérale imposait cette option et que les performances économiques et sociales des services publics étaient, dans la plupart des pays en Afrique, extrêmement modestes.

La conception d'un service public, îlot protégé produisant des biens et des services pour la satisfaction de l'intérêt général sans être confronté à la concurrence ni soumis au contrôle systématique de sa gestion par des organes indépendants, non comptables devant les administrés mais fortement influencés par le politique, est, depuis les années 1980, au cœur des programmes d'ajustement structurel et plus largement de réformes de l'État. Le constat de la défaillance de

la plupart des entreprises publiques et des activités de l'État minées par la corruption, l'inefficacité, l'absence de responsabilité et la politisation est général.

Les activités de service public, y compris dans les domaines relevant des fonctions régaliennes, ne sont parvenues ni à réduire les coûts, ni à satisfaire les demandes des citoyens, ni à promouvoir le développement, ni à garantir l'intégrité de l'État (Lesueur et Page, 1994). Comme note le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (2007, p. 36) : «Le seul argument véritablement convaincant de la réinvention du gouvernement est l'échec de l'État traditionnel à répondre aux besoins des pauvres en matière de services essentiels.» La nouvelle perception, imposée par les bailleurs de fonds et notamment par la Banque mondiale très présente sur cette thématique, a consisté à affirmer, sur la base d'un constat peu discutable d'inefficacité des services publics en Afrique, la supériorité intrinsèque du marché pour la réalisation de ces services et à consacrer l'idée que le service public peut être mieux géré par des entreprises privées et selon les principes dominants dans le secteur privé (Kouanda et Moudassir, 2007, p. 4).

La gestion des services publics : associations inattendues et plasticité des formes

La fluidité de la notion même de service public en Afrique est désormais indissociable des formes et des modalités de gestion disponibles qui ne sont ni stabilisées, ni univoques et qui ne cessent d'être rediscutées. L'absence d'un modèle unique exprime les hésitations des organisations internationales, mais aussi les résultats mitigés techniquement, financièrement et surtout socialement des formules de privatisation ou de PPP dans les services publics à finalité sociale et de développement collectif. Elle reflète également les résistances des États et des populations africaines à la mise en marché et à la privatisation de certains biens et services et surtout la spécificité des marchés africains en matière de services « d'intérêt général ».

La complexité de la situation, qui permet de mener des comparaisons pour évaluer les « meilleures pratiques » et les performances comme le montre par exemple le programme *Water Utilities Partnership for Capacity Building* de la Banque mondiale, se décline

aussi bien selon les différentes formes juridiques qui se sont imposées en Afrique que selon la nature des partenaires impliqués.

• **La diversification des solutions techniques**

Les services publics en Afrique sont aujourd'hui gérés selon trois grandes modalités : (1) la gestion par l'État, un démembrement ou une collectivité locale, qui en assure la totalité de la gestion, de la production et de la commercialisation. Ce mode de gestion peut être directement effectué par l'État ou par la collectivité locale ou confié à un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour gérer de manière indépendante un service (ainsi, dans les villes burkinabées, l'Établissement public communal de développement qui gère toutes les activités marchandes de la commune); (2) la gestion réalisée par des sociétés privées qui acquièrent une société privée (en Côte d'Ivoire, la CIE filiale de Bouygues); (3) la gestion d'une multitude de situations dans lesquelles s'établissent des formes de coopération entre l'État ou une autre personne publique et des sociétés privées. La location, l'affermage, la passation de marchés publics, mais aussi la délégation de service public servant de référence pour le développement de différentes formes de partenariat (PPP) en sont quelques-unes des expressions les plus connues. Les deux dernières modalités sont apparentées à des formes de privatisation.

Les PPP et les autres formes de gestion déléguée (Plane, 1998) apparaissent adéquats pour la réalisation de projets d'infrastructures dans lesquels les États veulent conserver un regard, un contrôle, mais ne veulent pas prendre en charge les frais de fonctionnement et tiennent à ce que les travaux soient menés à terme. En externalisant ces tâches vers des sociétés privées tout en fixant les principes et les orientations, l'État s'assure que des règles de rentabilité guident le travail, que la qualité des infrastructures est maintenue et que les finalités d'intérêt général du projet demeurent bien présentes. Cela signifie qu'il n'y a pas moins d'État, mais un État qui intervient suivant d'autres critères, un État d'une autre nature à fortes efficacité et capacité.

Entre 1990 et 2005, la privatisation des services (options deux et trois) est devenue le leitmotiv des agences de développement et des consultants qui y voyaient

une solution miracle – voire de facilité – et le seul moyen disponible compte tenu de la pénurie de ressources humaines et financières pour organiser la prestation de services minimale dans des États et des sociétés incapables de le faire (Bonin, 2007, p. 13-14).

Pour les multinationales, cela représentait une occasion d'accéder à de nouveaux secteurs d'expansion économique parmi les plus prometteurs et les plus rentables aujourd'hui (directement et indirectement). Pour ces acteurs, les PPP et les formes de privatisation apparaissent comme une forme d'externalisation des coûts, permettant d'associer les capitaux affectés à l'aide internationale à des intérêts économiques et financiers du nord et de mieux s'assurer du respect des règles de gestion de type occidental.

De surcroît, la privatisation avait été rendue inévitable par la faillite des modes de gestion publique des services publics, mais aussi par les politiques de sevrage des dépenses publiques et de vérité des coûts soutenues par les bailleurs de fonds internationaux qui interdisaient le versement de subventions à des activités déficitaires rendant par là même ces dernières plus attirantes pour les sociétés privées bénéficiaires de prêts avantageux liés à la reprise de ces activités.

Enfin, la privatisation semblait théoriquement inévitable dans le contexte des années 1990-2000 marqué par la collision de techniques de bonne gestion issues du nouveau management public, de logiques comptables à court terme et d'idéologies politiques prescrivant le retrait total de l'État des activités productives et son contingentement aux activités de puissance publique et de régulation et diffusant le principe de la « comodification » et de la mise en marché de l'ensemble des activités et des secteurs.

Cette rencontre inattendue très proche d'une logique de « *garbage can* » a transformé un modèle théorique élaboré à partir d'expériences ponctuelles pour identifier des règles d'interprétation en modèle pratique « par erreur méthodologique », devant être dupliqué systématiquement (Darbon, 2008). La *private sector participation* est une formule de meilleure gestion parmi d'autres qui ne signifie ni qu'elle sera automatiquement la meilleure, ni qu'elle sera pire que les précédentes et qui dans tous les cas ne dicte pas automatiquement un rejet de l'État ou de la présence publique ou son recul, mais une reformulation de

ses modalités d'intervention (par exemple, avec la création d'agences de régulation).

Les expériences de réformes des services publics en Afrique ne cessent de montrer que les solutions sont multiples et que la privatisation peut aussi bien déboucher sur des échecs cinglants plutôt majoritaires aujourd'hui (Électricité du Mali – EDM – repasse en 2005 sous contrôle de l'État compte tenu des résultats décevants obtenus par le concessionnaire; Bayliss et McKinley, 2007; Nellis, 2007; Onibokun, 2001), que sur une amélioration de la production des services.

En résumé, la privatisation, qui n'est qu'un outil permettant de réaliser une meilleure gestion, d'améliorer les prestations et la qualité des services rendus, d'être plus réactif et attentif aux demandes des clients, a été progressivement érigée idéologiquement en une panacée, une fin en soi. Or, en Afrique, l'option privatisation se heurte à des facteurs contraignants majeurs tels que la faible ou la non-solvabilité d'une partie ultra-majoritaire des usagers potentiels censés avoir un droit d'accès et la faiblesse des partenaires publics et sociaux locaux. Elle doit faire face en outre à des logiques comptables contradictoires tant dans leurs natures que dans leurs termes. L'AFD laisse d'emblée percevoir l'incertitude qui pèse sur, par exemple, la formule des PPP, en écrivant: « Les PPP favorisent la production de services essentiels à un coût qui les rend théoriquement accessibles à l'ensemble de la population. »

• La diversité des partenaires

En plus de l'État, d'autres organismes publics et notamment les collectivités locales sont impliqués partout en Afrique dans la gestion des services publics (Nach Mback, 2003; MacDonald et Pape, 2002). Les notions de subsidiarité et d'imputabilité contribuent ainsi à déplacer le niveau de la gestion ou de la régulation au niveau local. Lorsqu'il est associé à des transferts de moyens fiscaux et humains effectifs, le transfert de compétences aux collectivités locales apparaît partout comme le moyen d'obtenir une gestion plus adaptée et des prestations de meilleure qualité. Dans les pays africains, le transfert de com-

pétences ne s'accompagne pas le plus souvent des transferts concomitants en capacités humaines et financières, de sorte que la gestion est défailante. Elle est abandonnée à l'acteur privé auquel elle est concédée ou transformée en une obligation de recouvrement des coûts directs conduisant d'une part à exclure de ces services les catégories les plus pauvres de la population et les zones les moins rentables et solvables (zones rurales et quartiers déshérités des petites villes) et, d'autre part, à l'arrêt des investissements d'expansion et, plus grave encore, de maintenance² (Savado).

Dans de nombreux espaces, l'humanitaire intervient comme un acteur alternatif à la fourniture de prestations qui relèvent classiquement des services publics. Dans ce cas de figure, des pans entiers des politiques sectorielles échappent alors à l'intervention de l'État et sont organisés dans le cadre d'une subsidiarité extraterritoriale par des organismes extérieurs qui fixent les règles d'action et de fonctionnement en contournant l'État, réduit à quelques domaines liés à la puissance publique. Marion Fresia (2002) décrit ce type de situation juridiquement incongrue produite par le Haut Comité aux Réfugiés (HCR) au Sénégal et souligne: « Nous sommes donc dans une configuration particulière où des intérêts privés collectifs (ceux des intermédiaires et des réfugiés), d'ordre économique et politique, débouchent sur la création de services profitables à tous, et où l'intérêt général se définit en dehors des autorités étatiques. »

Ces situations extrêmes montrent bien la complexité de cette notion de service public dans la plupart des États africains caractérisés par un État/administration doté de très faibles moyens d'action, une société civile tout aussi fragile et des processus institutionnalisés de production réciproque de l'un par l'autre défailants (Chataigner et Magro, 2007). Dans ce contexte de déphasage, des acteurs extérieurs (organisations internationales, organisations non gouvernementales, entreprises) viennent « profiter » des possibilités offertes par l'ouverture de ces nouveaux marchés et secteurs et proposer des solutions « clefs en main » (dont l'autonomisation et la participation des populations)

² Les municipalités, le plus souvent privées de fonds et de ressources, entrent ainsi, comme à Johannesburg, en partenariat « public-privé » avec des multinationales (ici, Suez Lyonnaise des Eaux) pour la distribution de l'eau, l'entretien du réseau et la facturation aux usagers, ce qui leur permet de déléguer la gestion des services, mais au prix d'un principe de recouvrement des coûts qui rejette les plus pauvres hors de ces services.

au détriment d'une réelle prise en compte des aspirations locales qui rendent les savoirs techniques externes moins opérants et moins rentables.

De nouvelles formes de gestion des services publics en Afrique continuent d'apparaître, associant désormais les entreprises locales et la société civile et intégrant « la rentabilité économique et sociale avérée » (site de l'AFD, Partenariat public-privé). Ces formes de cogestion sont susceptibles de rendre l'acceptation plus forte de la part des populations-usagers-clients, mais en contrepartie, comme le prouvent entre autres les cas sud-africains et maliens, d'une perte de rendement des activités pour les concessionnaires ou de relations difficiles (Kouanda et Moudassir, 2007). La réduction du nombre de PPP dans le monde en développement depuis le début des années 2000 est liée à cette perte de rendement et à cette montée des tensions.

■ LES APORIES ET INCERTITUDES DES SERVICES PUBLICS EN AFRIQUE

Le bilan de près de 20 ans de pratiques de transformation des services publics en Afrique comme ailleurs (Aguas de Tunari à Cochabamba en Bolivie, par exemple) permet de conclure qu'il n'y a pas de solution miracle. Au-delà de l'intérêt des formules, on ne peut que constater que les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances à ce jour, pas plus en termes de qualité de la gestion que de développement des réseaux et encore moins d'accessibilité de la population aux services offerts (Prasad, 2006; Estache, 2005; Hall et Lobina, 2006).

La notion de service public très critiquée au nord continue de jouir d'une réelle popularité au sud parmi les bailleurs de fonds, comme le montrent à titre d'exemple les actions du Public-Private Infrastructure Advisory Facility associant la Banque mondiale aux plus grands contributeurs financiers d'aide internationale, ou encore le site de l'AFD qui souligne l'importance de cette modalité d'action pour le développement au sud.

Le débat sur la meilleure gestion des activités publiques loin de n'être qu'un enjeu technique – ce qui le rendrait très simple à gérer, personne ne pouvant s'opposer à une gestion plus efficiente, efficace et

effective de la chose publique – est aussi et avant tout un enjeu politique (Walsh, 1995, p. 250). Le plus souvent pourtant les réformes sont présentées sous le seul angle de visions techniques alors même que les modes de gestion de l'éducation, de la santé, des transports et des télécommunications, de l'accès à l'eau et à l'énergie... soulèvent à la fois les questions de droits d'accès, de gestion et de conception politique, de la nature de certains biens collectifs, de confrontation entre les perceptions de la rentabilité et de l'efficacité et la définition de l'intérêt général. Toutes ces questions autour de la notion de service public en Afrique soulèvent finalement le problème central de la construction de l'État dans des sociétés projetées.

Le service public a-t-il un sens en Afrique ?

Répondre à cette question suppose de s'interroger sur la nature des biens et des services concernés, les modes de comptabilité utilisés pour les évaluer et l'incidence de leur gestion sur la construction sinon d'un État du moins d'un sens de l'État et du vivre ensemble, ce qu'on résume de plus en plus aujourd'hui par le concept de « trust ».

• Les perceptions des types de biens

La relecture de la notion de service public est liée à la conception qu'une société se fait de la nature de certains biens et services. Il s'agit de savoir si certains biens et services « en raison de leur nature particulière » sont susceptibles d'être exclus des modalités classiques de gestion par le marché. L'enjeu est général, mais il se pose avec une acuité particulière en Afrique, continent le plus pauvre et dans lequel la satisfaction des besoins vitaux fondamentaux (eau, énergie, éducation, santé de base, transports) est la plus défaillante et engage sans doute le plus directement non seulement le développement futur des pays, mais même la survie globale de la société.

Ces biens et ces services particuliers seraient des « services sociaux de base nécessaires à la cohésion sociale et à la solidarité » (Forum social burkinabé, 2007), de véritables droits fondamentaux, « des services collectifs de base », et disposeraient d'un statut particulier parce que « ...les infrastructures des secteurs de l'eau, de l'électricité, des transports, des télécommunica-

tions, au-delà de leur statut de facteurs de production, jouent un rôle moteur dans le développement social et humain » (Ministère des Affaires étrangères, 2003, p. 3). Ourzik précise aussi en 1998 que « ...le grand défi des fonctions publiques africaines sera demain celui de préserver aux services publics, la vocation de solidarité sociale qu'ils ont toujours voulu incarner, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, mais aussi pour les services de base en milieu rural, tels que l'eau potable et l'énergie électrique. »

En somme, ces biens et ces services présentent une utilité sociale qui dépasse leur valeur spécifique et limite leur individualisation. En raison même de « leur nécessité économique et sociale », de leurs « caractéristiques techniques », par exemple l'électricité, ils ne sont pas adaptés à la concurrence du marché (Hall, 2007, p. 12). Avec la notion de *merit good*, Musgrave tente d'exprimer cette idée d'une catégorie de biens qui, en raison de leur nature singulière, seraient sous-consommés et sous-produits dans une économie de marché alors même que leur utilité sociale est considérée comme essentielle, imposant une intervention de l'État pour garantir leur production et leur consommation en quantité suffisante. La santé et l'éducation sont les deux exemples les plus fréquemment cités. Les services publics assureraient la production et la gestion de ces biens, rien n'empêchant cependant qu'ils soient fournis par des acteurs autres que l'État et notamment des acteurs privés, dès lors que leur utilité sociale est respectée et que des « obligations particulières » sont précisées et imposées aux entreprises qui les fournissent.

Dans une conception plus libérale, ces biens et ces services (eau, transports, électricité, communications, éducation, santé) peuvent voir leurs accès érigés en droits individuels, mais demeurent des biens comme les autres, lesquels, à ce titre, peuvent être soumis à des procédures de mise en marché et traités comme n'importe quels autres biens ou services. Les notions de SIG et de SIEG (services d'intérêt économique général) définies par l'Union Européenne identifient « des services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public ». Cela signifie que la spécification de

certaines activités relève de chaque État, ce qui exclut l'idée *a priori* de biens ou de services relevant intrinsèquement de cette catégorie. L'Union Européenne (et notamment la Grande-Bretagne et la France), les États-Unis, la Banque mondiale et l'OMC (AGCS) militent fortement en faveur de la « normalisation » de ces biens et de ces services et restreignent de fait la particularité « naturelle » éventuelle de ces biens.

Certes, l'AGCS prévoit bien des exceptions pour les pays en développement qui pourront exclure de son emprise les services qu'ils définiront comme publics. Cependant, ces aménagements sont largement illusoire. D'une part, la pression est telle de la part des bailleurs de fonds qui, dans nombre de cas, lient l'attribution de crédits pour moderniser les services publics à la privatisation, ou des partenaires privés bien plus puissants que la plupart des États d'Afrique et souvent en situation de quasi-monopole (Vivendi, Saur³, Bouygues, Suez et Ondeo contrôlent 70% du marché mondial de l'eau) et qui sont par ailleurs destinataires des crédits accordés par les bailleurs, que la marge d'action des pays africains les plus pauvres est particulièrement étroite. D'autre part, pour des pays pauvres, les conséquences de cette exclusion seraient catastrophiques puisqu'elle conduirait à faire fuir tout investissement extérieur.

• La nature des biens et le régime des droits pour les usagers

Ce débat, très présent dans le monde développé préempte les priorités politiques des pays pauvres africains qui ne parviennent pas à faire valoir leurs perceptions spécifiques de ces questions faute de disposer de *think tanks* puissants et de capacités d'action autonome. Pourtant, placées dans cet environnement de grande pauvreté et aux prises avec des tâches de développement qui caractérisent les États africains, ces notions d'intérêt général et de « *developmental public service* » devraient prendre un sens particulier.

Dans cette perspective, certains biens fondamentaux, essentiels à la survie individuelle (eau, télécommunications, santé...), à la sécurité collective (santé), à la cohésion sociale (biens primaires) et au développe-

³ Saur annonçait le 4 février 2000 que le groupe « est devenu en plus de 40 ans le leader de la gestion de services publics en Afrique ».

ment (éducation de base) ne supposeraient-ils pas un traitement spécifique « hors marché » ? Derrière cette question inscrite dans les préoccupations des pays riches relayés par les grandes organisations internationales, se cache la difficulté à prôner des réformes avec des modalités de mise en œuvre différenciées.

Cela ne signifie pas pour autant que les acteurs africains sont absents, bien au contraire. Le droit d'accès aux services publics est énoncé dans les législations des pays d'Afrique et donne lieu à de nombreuses interprétations juridiques. Ainsi, Blanc et Gouirand (2007, p. 18) soulignent dans le cas du service public du rail au Cameroun : « La question de fond qui est soulevée est celle du traitement de l'activité de transport de marchandises en tant que service public. Suivant ce principe, l'État est alors le garant de la satisfaction du "droit au transport". » Or, curieusement, dans ce cas, le principe d'égalité entre les usagers, un des principes fondateurs de la notion de service public n'est pas évoqué. Qu'en est-il alors de son opposabilité ?

Des débats sont en cours sur l'ensemble du continent pour étudier les effets juridiques des grands textes continentaux qui énoncent des droits et des libertés de troisième type (droits économiques et sociaux). En particulier, les effets de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981/1986) qui prévoit dans son article 12 que « les États parties au présent pacte reconnaissent le droit à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ». Le droit ainsi organisé n'est pas collectif, mais ouvre des possibilités individuelles d'action susceptibles de faire jurisprudence et d'orienter collectivement l'action de l'État (Pieterse, 2006 ; Chirwa, 2005).

Chirwa (2005, p. 207) rappelle notamment que de très nombreuses constitutions de pays africains francophones, anglophones et lusophones intègrent cette catégorie de droits dans leur déclaration des droits soit comme des *justiciable rights*, soit comme des principes d'action. Olinga (2004, p. 8) relève pour sa part que les perceptions libérales des droits socioéconomiques organisent l'obligation pour les États « ... de mettre en place les dispositifs d'accessibilité des soins ». Si cette obligation est conditionnée aux moyens

disponibles des États, elle n'en constitue pas moins une orientation. C'est ce qui ressort des commentaires de la commission africaine des droits, posant alors la question essentielle de la compatibilité des comptabilités sociales et financières et des objectifs de rentabilité financière et d'efficacité économique et sociale.

Les services publics confrontés à des logiques comptables de nature et de termes différents

• Logiques comptables et logiques sociales

Les effets de la réforme des services publics sur la gestion des sociétés africaines en développement sont très controversés, tout simplement parce que la difficulté à s'accorder sur les résultats attendus des activités publiques interdit de définir des indicateurs consensuels sur les performances organisationnelles (Braadbaart, 2007, p. 111-121). En 2005, Estache était parvenu à une interprétation identique, notant que l'évaluation des effets de la privatisation, au moyen des PPP, sur les infrastructures, peut donner lieu à des résultats radicalement différents en fonction de la perspective retenue. Un service public à faible efficacité économique peut ainsi s'avérer très efficace socialement et inversement. « Les réformes liées au fonctionnement et au rôle de l'État dans la sphère économique ont, dans de nombreux cas, donné de bons résultats. La privatisation des entreprises publiques productrices de biens et de services a diminué le rôle de l'État dans des domaines où le secteur privé s'est souvent avéré une meilleure solution de rechange. Cependant, malgré les bons résultats de ces réformes, le retrait de l'État dans des domaines sociaux (santé, éducation et logement) a nui à de nombreux pays d'Afrique », indique la Commission économique pour l'Afrique (2003).

Ainsi, le transfert de la gestion de certains services publics au secteur privé permet une gestion plus efficace des services en termes d'efficacité et de rentabilité financière. Mais l'entreprise concessionnaire du service cherchera légitimement à dégager un surplus pour son activité, quitte à réduire les coûts de rénovation ou d'expansion des investissements fixes (Camrail) ou à polariser ses activités sur les secteurs et les espaces les plus rentables. Rien n'interdit à l'entreprise de favoriser les demandes les plus rentables financièrement au détriment des espaces et des

catégories de population et d'activités les moins rentables (délaissement du transport de voyageurs au profit du transport de marchandises et disparition de la fonction « aménagement du territoire »). Le bilan social global devra alors intégrer aussi bien les bénéfices tirés de la meilleure exploitation du service que les coûts issus de sa non-rénovation et du délaissement des fonctions aménagement et transport de passagers.

La logique comptable et la logique de développement apparaissent ainsi incompatibles ne serait-ce que parce que leurs termes sont différents (court terme contre long terme). Elles sont pourtant indissociables dans des sociétés à très faible niveau de solvabilité et dans des projets de développement. La logique comptable favorisant le recouvrement des coûts permet d'éviter de grever les ressources limitées de l'État et sans doute d'assurer un service de qualité, mais en acceptant en contrepartie de le restreindre à une minorité de la population (la partie solvable) au détriment des objectifs collectifs de développement et de lutte contre la pauvreté. Inversement, une comptabilité sociale favorisant, pour simplifier, l'accessibilité à la rentabilité, conduit à éloigner le principe de vérité des coûts et à grever fortement les ressources d'un État très pauvre, ce qui ne saurait conduire qu'au déclin de la qualité du service.

Une analyse des services publics fournis suppose d'intégrer des considérations plus larges que les seuls aspects financiers directs présents sur un bilan, de sorte que les résultats pourront apparaître bien plus complexes. Ainsi, en Afrique du Sud, le mouvement de privatisation (par l'entremise de PPP avec les gouvernements locaux) a permis une extension importante des réseaux d'adduction d'eau (plus de 2 millions de foyers raccordés de 1994 à 1999) et d'électricité (plus de 1,5 million de foyers raccordés de 1991 à 1997), tout en se traduisant aussi par une perte d'accès à ces deux services par une partie de la population incapable de payer des tarifs accrus fixés selon le principe du recouvrement des coûts (McDonald et Pape, 2002, p. 4). Observant à travers le prisme de l'efficacité des entreprises sur la zone d'Afrique australe, Estache parviendra à des résultats différents de ceux de ces deux auteurs (2007), les deux analyses ne retenant pas la même perspective.

La prise en compte de la totalité des coûts liés à la réalisation d'une activité de service public est essentielle pour mener une action de développement durable. Ainsi, rendre financièrement viable un service de distribution d'eau peut conduire par le biais de l'augmentation des tarifs et la non-distribution dans des zones non solvables, à faire exploser les coûts sanitaires, l'absentéisme au travail, à fragiliser la formation des individus, voire à susciter un désordre civil et politique croissant, autant de conséquences néfastes qui viennent s'ajouter aux coûts réels liés à ce service. Les services publics interviennent dans des secteurs à forte incidence sociale dont l'impact ne peut se limiter à un pur exercice comptable.

• Les effets accentués liés à la décentralisation

La rencontre inopinée de la décentralisation, de la subsidiarité et du transfert des services aux collectivités locales, de la réduction des transferts financiers de l'État vers ces collectivités, de la politique de diminution des dépenses publiques et de bonne gestion budgétaire, tant au niveau national que local, a conduit inéluctablement à organiser des formes de « services publics » fondées sur les seules notions d'équilibre financier, de rentabilité, de solvabilité et de rendement immédiat et de recouvrement des coûts, définies selon des principes purement comptables et non pas sociaux.

Comme le montrent McDonald et Pape (2002) à travers le cas sud-africain, la politique de mobilisation communautaire appelée *Masakhane* (construisons ensemble) censée favoriser l'autonomisation de la population de 1995 à 2002 est devenue le vecteur de l'imposition du principe du recouvrement des coûts conduisant à l'exclusion des services d'une partie importante de la population. La logique comptable a pris le dessus sur les logiques sociales ou de développement qui considèrent inversement les services publics comme des investissements à long terme, sans rentabilité financière immédiate, mais à forte rentabilité économique à long terme. En ce sens, le bilan comptable et financier ne dit rien sur le bilan social et économique.

La question majeure concerne *in fine* la satisfaction des différentes catégories d'acteurs et l'obtention d'un gain collectif en termes de développement, principe d'intérêt général qui est au cœur de la

notion de service public. Dans un mouvement de réforme massif des services publics (eau, électricité, transports, postes, télécommunications...) la question de la répartition des gains et des positions de gagnants et de perdants est centrale. La privatisation, ou toute autre forme de changement de statut ou de gestion de ces activités, pose en effet la question du bien-être social (Blanc et Gouirand, 2007, p. 17), de l'intérêt général identifié ici comme la satisfaction de la plus grande partie de la demande sociale présente et, plus largement, du développement. L'instauration de modèles associant ces deux logiques, fonctionnant avec des effets de seuil de consommation des biens, des effets de transferts de coûts entre catégories sociales et de revenus, permet en partie de réconcilier ces deux logiques le plus souvent perçues comme antinomiques.

■ LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT ET LE SERVICE PUBLIC

Pour que ces réformes puissent réussir, c'est-à-dire prendre corps et être appropriées pour ce qu'elles sont dans la société locale, il faut que soient réunies des conditions minimales structurant les relations entre les différents intervenants (sociétés privées, citoyens, État, organismes de régulation, intervenants extérieurs). Parlant du cas indien, Vikram K. Chand (2005) parle d'un « environnement porteur » constitué par : (1) un système décisionnel étatique institutionnalisé, avec un leadership efficace et visionnaire, une administration performante et disposant de capacités d'action (ici l'Indian Civil Service); (2) des forces politiques stabilisées et en consensus sur les orientations; (3) une société civile active (Banque mondiale, 2005). Or, ces conditions sont rarement réunies en Afrique. Les États pauvres et très endettés d'Afrique ne disposent pas de ces capacités particulières⁴, tel que le laisse entendre le titre du rapport de la Banque mondiale *Building Effective States, Forging Engaged Societies* (2005).

Ainsi, la fonction de régulation, au cœur du projet de réforme de l'État et de privatisation, suppose, en

raison de sa complexité, des moyens financiers et humains très importants (à propos des télécommunications en République sud-africaine, voir Cohen, 2003, p. 65). Elle est alors réservée à certaines « poches » d'administration ultra-compétitives, ou réalisée par des programmes de certaines grandes organisations internationales qui se substituent quasiment à l'État et tendent à constituer un contre-pouvoir technocratique parfois géré partiellement par des agents étrangers, ou encore transformée en un enjeu politique fondamental au point d'être asservie à des intérêts politiques particuliers comme dans le cas des télécommunications kenyanes (Muriu, 2002), ou enfin laissée de fait à l'initiative de la seule entreprise privée.

Pour instituer des saines pratiques en matière de régulation, notamment dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des télécommunications, la Banque mondiale a créé en septembre 2000 une association des organismes africains de régulation (AFUR: African Forum for Utilities Regulation/Forum africain pour la réglementation des services publics). L'assainissement constaté donne une idée claire de l'importance du rôle de ces organismes et de la faiblesse de leurs moyens et de leurs performances.

Dès lors, comment faire quand l'État projeté censé se construire et produire sa future société d'allégeance, ne cesse en même temps d'être affaibli et de perdre ses capacités d'intervention qui lui permettrait de se diffuser dans la société tout en s'en imprégnant? Comment faire pour qu'il produise ce mouvement itératif si dans le même temps ses interactions indispensables avec les sociétés ne cessent de se réduire au profit de logiques contractuelles passées entre acteurs d'une « société civile » à la formation de laquelle l'État participe peu et qui pour la première fois se construirait hors de lui?

Dans les sociétés projetées africaines, la privatisation, sous ses différentes formes, des services publics, tend à repousser le peu d'État existant encore plus loin hors de la sphère de la vie quotidienne des citoyens, qui ne participent déjà que de façon résiduelle à son institutionnalisation. Comment, dans ces conditions,

⁴ David Osborne, l'auteur de *Reinventing Government*, ne parvient pas à convaincre que ses recettes puissent fonctionner dans les pays en développement. Contraint d'étendre son analyse à cette situation, il ne peut que conclure à l'impossibilité de réformer sur le court terme et à la nécessité de construire un système bureaucratique « à l'ancienne », sur plusieurs siècles, capable d'exercer un contrôle social (2007).

l'État, c'est-à-dire non seulement un appareil administratif de domination et de gestion mais aussi les valeurs qui le fondent, « l'esprit » pour reprendre le mot de Heclou à propos de l'administration et des valeurs, comment l'État peut-il espérer s'implanter dans les représentations et dans les croyances des citoyens?

Le marché et ses mécanismes sont fondés sur le régime de la sanction et de la construction contractuelle de la société (Walsh, 1995). Se pose alors le problème du lien social. Le marché permet de disposer d'indicateurs d'acceptabilités financière et économique des risques, de rentabilité, de rendement et d'efficience particulièrement utiles. Il ne fournit pas d'indicateurs d'acceptabilité sociale et s'il vise à la satisfaction des besoins, c'est toujours sur la base d'accords individualisés. L'État est une formule particulière de pouvoir qui permet de réduire les coûts de la régulation lorsqu'il est en étroite symbiose cognitive et pratique avec sa société (Giddens, 1984). Pour Walsh, « la confiance est indispensable au maintien des systèmes sociaux et le contrat porte le danger de miner la confiance parce qu'il est fondé sur la sanction en cas d'échec. Si nous minons la confiance, nous constaterons peut-être que conclure des ententes et s'assurer qu'elles sont respectées coûtera très cher. La valeur de la confiance réside dans le fait qu'il coûte moins cher de faire confiance aux gens et de créer des institutions qui assureront cette confiance, que de les surveiller ».

L'État a pour mission d'intervenir sur l'ensemble social, de créer du lien social, d'organiser des formes de compensations ou de péréquations sociales, sortes de prise en charge mutualisée d'intérêts individuels dans l'intérêt collectif. Réduire la présence de l'État dans les sociétés projetées, c'est renoncer à la confrontation des acteurs intelligents de ce modèle d'organisation qu'ils sont censés bâtir en suivant leurs propres stratégies mais dont également ils s'inspirent et vis-à-vis duquel ils sont amenés à construire des rapports institutionnalisés. C'est, paradoxalement, rendre encore plus difficile ce qui est au cœur du

changement de perception des années 1980, c'est-à-dire la capacité de la société de produire son État.

Les actions de coopération postulent tout à la fois l'indispensable nécessité de l'autonomisation et de l'appropriation par la société des projets et son obligation de produire un État déjà connu (celui de l'Occident) sans donner à ce modèle la visibilité et l'interactivité qui permettraient aux acteurs intelligents de l'adopter et de l'adapter, c'est-à-dire de le prendre en référent tout en le modifiant et en l'appropriant à leurs propres comportements, routines et interprétations du monde. Tout l'échec des actions de développement ressort de cette ambiguïté majeure.

Rentabiliser et rendre efficaces et efficients les services publics – quelle que soit la forme retenue – est un projet essentiel au développement. Mais il ne peut être qu'un moyen au service de la production d'un État. C'est le refus de penser ce lien qui fonde l'échec à terme de ces processus, et repousse un peu plus l'institutionnalisation des modes de régulation en Afrique. Il n'est pas inutile de noter que les nouvelles orientations prises en matière de gestion des services publics par les bailleurs de fonds consistent précisément à renforcer la présence des acteurs locaux bénéficiaires, qu'il s'agisse des entrepreneurs locaux ou des usagers-clients, contribuant ainsi à restaurer un dialogue direct et dense entre l'État ou le secteur public et sa propre société (OCDE, 2007, point 3). Il y a là une piste bien plus intéressante que celle de la privatisation pure et simple au profit de grands groupes ou de leurs filiales locales (sauf où la trajectoire historique le permet comme en Afrique du Sud), n'entrant en discussion ni avec les « usagers-clients » ni avec l'État.

Le débat sur la gestion des services publics concerne ainsi au premier chef la compréhension de ce qui permet la « constitution de la société » (Giddens, 1984) dans la complexité particulière liée aux sociétés projetées des Afriques.

BIBLIOGRAPHIE

- Abarchi, D. (2003). « Problématique des réformes législatives en Afrique, le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *Penant*, n° 842, p. 88-105.
- Banque mondiale (2005). *Building Effective States, Forging Engaged Societies: Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa*, Washington, Banque mondiale.
- Bayliss, K. et T. McKinley (2007). « Privatising Basic Utilities in Sub Saharan Africa: The MDG Impact », *IPC Policy Research Brief*, n° 3.
- Blanc, A. et O. Gouirand (2007). « La concession du chemin de fer du Cameroun: les paradoxes d'une réussite exemplaire », *Document de travail*, n° 44, Agence française de développement.
- Bonin, H. (2007). *L'économie des services en débat: la force des services est-elle récente?* Institut d'études politiques de Bordeaux.
- Braadbaart, O. et autres (2007). « Managerial Autonomy: Does it Matter for the Performance of Water Utilities? », *Public Administration and Development*, vol. 27, n° 2, p. 111-121.
- Chand, V. K. (2005). *Reforming Public Services in India: Drawing Lessons from Success*, rapport de la Banque mondiale, n°35041-IN.
- Chataigner, J. M. et Y. Magro (2007). *États et sociétés fragiles*, Paris, Karthala.
- Chavez, D. (dir.) (2006). *Beyond the Market: The Future of Public Services*, Public service Yearbook, PSIRU.
- Chirwa, D. M. (2005). « A Full Loaf Is Better than Half: The Constitutional Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Malawi », *Journal of African Law*, vol. 49, n° 2, 207-241.
- Cloete, J. J. N. (1994). *Public Administration and Management*, Pretoria, Van Schaick.
- Cohen, T. (2003). « Rethinking (Reluctant) Capture: South African Telecommunications and the Impact of Regulation », *Journal of African Law*, vol. 47, n° 1, p. 65-87.
- Commission économique pour l'Afrique (2003). *Public sector management reforms in Africa*, Addis Ababa, DPMD.
- Commission européenne (2004). *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, UE.
- Conac, G. (1984). *Les grands services publics dans les États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica.
- Darbon, D. (2008). « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques: les nouveaux villages Potemkine de la modernité? », dans D. Darbon (dir.), *Modèles et transferts en Afriques*, [à paraître], Paris, Karthala-MSH-A.
- Darbon, D. (2003). « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, p. 135-152.
- De Laubadère, A. (1976). *Droit administratif*, Paris, LGDJ.
- Département des affaires économiques et sociales (2007). *Toward Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government*, New York, Nations Unies.
- Estache, A. (2007). « Are Africa Electricity Distribution Companies Efficient? Evidence from the Southern African Studies », *City University Economics Discussion Papers*, n° 07/13.
- Estache, A. (2005). « PPI Partnerships Versus PPI Divorces in Developing Countries (or Are we Switching from PPPI to PPDII?) », *World Bank Policy Research Working Papers Series*, n° 3470.
- Forum social burkinabé (2007). *Déclaration finale*, 30 mars, Loumbila, Bourkina Faso.
- Freisa, M. (2002). « Aide humanitaire et production des services publics en Afrique de l'Ouest: le cas de la gestion des populations mauritaniennes réfugiées au Sénégal », *Bulletin de l'APAD*, n° 23-24.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of the Society*, Cambridge, Polity Press.
- Hall, D. (2007). *Electrifying Africa: Power through the Public Service*, PSIRU.
- Hall, D. et E. Lobina (2006). *Water as Public Service*, PSIRU.
- Hannekom, S. X. et C. Thornhill (1982). *Public Administration in Contemporary Society: A South African Perspective*, Johannesburg, McMillan.
- Hecló, H. (2002). « The Spirit of Public Administration », *Political Science and Politics*, vol. 35, n° 4, p. 689-694.

- Hibou, B. et O. Vallée (2007) « Énergie du Mali où les paradoxes d'un "échec retentissant" », *Document de travail*, n° 37, Agence française de développement.
- Institute for Development Studies (2007). *Special Issue on Decentralising Service Delivery*, vol. 38, n° 1.
- Iversen, V. et autres (2006). « Private Tax Collection: Remnant of the Past or a Way Forward? Evidence from Rural Uganda », *Public Administration and Development*, vol. 26, n° 4, p. 317-328.
- Kouanda, I. et M. Moudassir (2007). *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply, the Case of Burkina Faso*, UNRISD.
- Lesueur, J.-Y. et P. Plane (1994). *Les services publics africains à l'épreuve de la réhabilitation*, Paris, L'Harmattan.
- Lesueur, J.-Y. et P. Plane (1994). « La gestion des ressources humaines et la restructuration des services publics: l'eau et l'électricité en Afrique », *Revue internationale du travail*, vol. 133, n° 3.
- Mérino, M. (2007). *Action publique et recomposition urbaines: la politique publique des déchets à Nairobi*, thèse de science politique, Université de Pau.
- McDonald, D. et J. Pape (2002). *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, London, Zed Book.
- Ministère des Affaires étrangères (France) (s.d.). *Promouvoir un État efficace et un marché efficient*, Paris.
- Ministère des Affaires étrangères (France) (2003). *Stratégie gouvernance de la coopération française*, Paris.
- Moudoudou, P. (2005). *Droit des institutions administratives congolaises*, Paris, L'Harmattan.
- Mkandawire, T. (2001). *Thinking about Developmental States in Africa*, vol. 25, n° 3, p. 289-314.
- Muriu, D. W. (2002). « Paying Lip-service to the Principles of Regulation: A Comparative Critique of Kenya's Telecommunications Law », *Journal of African Law*, vol. 46, n° 1, p. 14-30.
- Nach Mback, C. (2003). *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique*, Paris, Karthala.
- Nellis, J. (2007). « Privatising Basic Utilities in Africa: A Rejoinder », *IPC One Pager*, n° 31.
- OCDE (2007). *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et situations précaires*, OCDE.
- Olinga, A. D. (2004). « À propos du droit à la santé: brèves considérations théoriques », *Enjeux*, n° 18, p. 7-10.
- Onibokun, A. G. (2001). *La gestion des déchets urbains, solutions pour l'Afrique*, Paris, Karthala-CRDI.
- Osborne, D. (2007). *Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes*, 7th Global Forum on Reinventing Government, 26-29 juin, Vienna.
- Ourzik, A. (1998). *La fonction publique en Afrique, les nouveaux défis*, Rabat, CAFRAD.
- Owona, J. (1985). *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, Abidjan, Edicel.
- Pieterse, M. (2006). « The Potential of Socioeconomic Rights Litigation for the Achievement of Social Justice: Considering the Example of Access to Medical Care in South African Prisons », *Journal of African Law*, vol. 50, n° 2, p. 118-131.
- Plane, P. (1998). « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'État: changement conservateur ou progressiste », *Annales des Mines*, juin.
- Prasad, N. (2006). « Résultats de la privatisation: participation du secteur privé aux services de l'eau quinze ans après », *Revue de politiques de développement*, vol. 24, n° 6, p. 669-692.
- Remondo, M. (1998). *Le droit administratif gabonais*, LGDJ, Paris.
- Savadogo, L. (s.d.). *Les perspectives des services publics locaux dans le contexte nouveau de la décentralisation intégrale*, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Burkina Faso, http://www.ace-recit.org/rapport_ace/CommLancementMin.pdf
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan, London.

Le service public et la réforme de l'État au Brésil (1995-2007)

Par **Claudia Costin**¹, professeure associée, École nationale d'administration publique du Québec • claudia.costin@enap.ca
Traduit de l'anglais

Au Brésil, la modernisation de l'État est à l'ordre du jour depuis les années 1930. Des efforts constants ont été consentis dans ce sens par les différents gouvernements. L'absence de suivi a toutefois nui aux politiques mises en œuvre qui se limitaient par ailleurs le plus souvent au secteur financier du gouvernement fédéral. Il y eut néanmoins des avancées notables. On rappellera ici les réformes engagées avant la Seconde Guerre mondiale par Mauricio Nabuco et Simões Lopes pour tenter d'instaurer un modèle bureaucratique traditionnel au gouvernement fédéral ou encore la modernisation du ministère des Finances au milieu des années 1960.

Toujours à titre d'exemple de cette volonté réformatrice, on peut également citer le plan des postes et des salaires publics, les nombreux changements de noms et de champs de compétence des ministères, la création de différentes écoles gouvernementales (pour la police fédérale, le service des impôts et la fonction publique) et le décret-loi 200 sur l'administration de l'appareil fédéral qui prévoyait des assouplissements dans la gestion de certains organismes (fondations, autarcies et entreprises publiques), en particulier ceux œuvrant dans les domaines des infrastructures, des études supérieures ou de la recherche et de la technologie. La plupart de ces changements sont survenus pendant le régime militaire (1964-1984) au terme d'une alliance stratégique entre les militaires au pouvoir et les experts techniques, le discours officiel d'alors discréditant le Parlement et le régime politique brésilien gangrené – disait-on – par le clientélisme et le favoritisme. Précisons au demeurant que ce jugement est encore porté aujourd'hui.

Consacrés, les experts avaient donc pour mission d'instituer un nouvel ordre économique dans le pays en alignant les salaires des hauts dirigeants publics sur ceux de leurs homologues du secteur privé et en institutionnalisant des cheminements professionnels attractifs pour les meilleurs éléments de la société. Ce nouvel ordre était lié à un paradigme bien connu du pays : la substitution des importations, l'État étant le principal intervenant au cœur de ce processus.

Le présent article porte principalement sur la période de 1995 à 2007, quand un type différent de réforme a pu être engagé. Avec la « redémocratisation » du pays, les attentes sur le rôle de l'État ont évolué. Une nouvelle répartition des fiscalités et des responsabilités entre les États fédérés, les municipalités et le gouvernement central a vu le jour. Le gouvernement central concentrait désormais ses activités sur l'élaboration des politiques nationales, les fonctions de réglementation et la souveraineté, décentralisant l'application des politiques sociales et délaissant la production de biens et de services, même si ce repli suscite toujours des controverses. Contrairement aux idées reçues, ce *modus vivendi* n'augure pas d'un affaiblissement de l'appareil étatique, mais renforce au contraire ses capacités d'action. Ainsi, à un mouvement important de privatisation consécutif à la vente de sociétés minières, d'hydroélectricité, de télécommunications ou d'institutions financières, répond la création ou la modernisation des organismes publics chargés d'exercer des fonctions élargies de réglementation et de contrôle.

Cette période coïncide avec le mandat présidentiel de Fernando Henrique Cardoso et le premier mandat de Luiz Inácio Lula da Silva dit Lula. On relèvera ici avec intérêt la continuité de la réforme de l'État

¹ De 1995 à 1998, Madame Costin a été vice-ministre puis ministre de l'Administration publique et de la Réforme de l'État du Brésil.

entamée en 1995 au-delà des changements de gouvernement. Le Parti des travailleurs de Lula représentait la plus forte opposition à Cardoso. Disposant de solides appuis parmi les syndicats de fonctionnaires, il a combattu les réformes qu'il a poursuivies plus tard, une fois parvenu au pouvoir, en utilisant toutefois un vocabulaire différent.

Pour mieux comprendre cette évolution, il est important de connaître le contexte dans lequel les réformes ont été décidées et plus particulièrement la crise vécue par l'État brésilien dans les années 1990 qui justifiait la complexité de la démarche choisie pour modifier l'appareil gouvernemental. On pourra d'ailleurs constater que, sous certains aspects, cette crise perdure de nos jours.

■ LA CRISE DE L'ÉTAT BRÉSILIEN

Le Brésil est une république fédérative qui comprend, outre le gouvernement central, 26 États, un district fédéral et plus de 5 500 municipalités. La Constitution officialise l'autonomie de chaque ordre de gouvernement, notamment le pouvoir des administrations locales de percevoir des impôts et de répartir les recettes fiscales selon leur propre budget annuel indépendant. Les États et les municipalités reçoivent également des paiements de transfert des impôts perçus par le gouvernement central, la plupart affectés à l'éducation, à la santé et au développement social. Des règles constitutionnelles et des mécanismes non discrétionnaires organisent ces transferts.

Une priorité: la réforme de la fiscalité

En 2002, les gouvernements infranationaux ont reçu – impôts perçus directement plus transferts légaux du gouvernement fédéral – 42,2% du revenu total disponible. Les paiements de transfert du gouvernement central aux États et aux administrations locales relativement à l'éducation, à la santé et à l'aide sociale n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières années.

Précisons cependant que la configuration actuelle du système décentralisé dans lequel les États et les municipalités possèdent une autonomie considérable pour percevoir et répartir les ressources publiques a été mise en place récemment. Il faut souligner également que cette configuration ne découle pas d'un processus planifié de décentralisation fiscale.

À plusieurs reprises, l'État brésilien a connu des échecs, en raison de manquements éthiques liés aux pratiques clientélistes du régime politique ou de son incapacité à réduire les inégalités sociales. Le pays dépense environ 23% du PIB en dépenses « soi-disant » sociales, ce qui est comparable aux pays industrialisés dont certains possèdent de solides traditions d'aide sociale héritées des États-providence, mais sans atteindre la qualité des services rendus au public et tout en maintenant une concentration inacceptable des revenus. Malgré une sensibilisation croissante au problème et la volonté affichée d'y remédier, les plus sceptiques sont enclins au fatalisme, corruption et favoritisme appartenant selon eux à ce qu'on appelle « l'âme brésilienne ».

Nous examinerons dans les paragraphes suivants les racines de cette crise de l'État et nous tenterons de montrer que les efforts entrepris pour améliorer la qualité de l'administration publique brésilienne et de la répartition des dépenses sociales ne font pas l'objet d'une malédiction.

Pour éclairer le lecteur peu au fait de la réalité brésilienne, il nous faut en préambule insister sur deux préalables: d'une part, au Brésil, l'État n'a pas été conçu à l'origine pour offrir des services publics, mais pour créer de l'emploi et des revenus². Nous reviendrons plus loin sur cette orientation initiale. D'autre part, nous avons choisi dans ce texte, à propos de la crise ou même de la politique sociale, de ne considérer que le seul volet de la gestion de l'État. La crise de l'État brésilien est de toute évidence multidimensionnelle, sujette à la capacité de coordonner les projets gouvernementaux et de gérer utilement

² À cet égard, Jorge Caldeira raconte une histoire intéressante dans son livre intitulé *Mauá: Empresário do Império*, biographie d'un entrepreneur avant-gardiste qui a vécu au XIX^e siècle. Un médecin anglais, par bienfaisance, prenait soin d'une pauvre veuve et de ses deux fils. Il avait offensé la dame en lui suggérant que ses fils devraient travailler. Or, l'un d'eux occupait déjà un emploi public. L'emploi public, à l'époque du Brésil impérial, ne semblait pas nuire à cet étrange ethos selon lequel on considérait le travail peu approprié pour les blancs étant donné que ces postes n'étaient pas associés à la prestation de quelque service que ce soit.

les politiques sociales. Y faire face exige d'aller bien au-delà de la simple résolution de problèmes de politiques fiscales.

Les efforts déployés par plusieurs gouvernements des trois ordres – fédéral, étatique et municipal – pour lutter contre la crise fiscale devenue criante avec la fin de l'inflation leur ont fait quelque peu négliger de s'attaquer aux problèmes qui affectaient plus généralement la gestion publique. Pour une administration nouvellement installée, il était en effet plus facile, dans un premier temps, de réunir une équipe de spécialistes de haut niveau, occupant des postes pourvus par cooptation et sans permanence, fonctionnant en parallèle avec l'appareil administratif en place et se consacrant exclusivement à la mise en œuvre de projets prioritaires du gouvernement de l'heure. Même excellentes dans leurs sphères de compétence, ces équipes n'ont cependant pas obtenu de résultats probants, car elles n'ont pas su composer avec les structures de l'État. De ce fait, leurs travaux sont souvent restés lettre morte.

La priorité accordée à l'«urgence fiscale», au détriment de la création d'une capacité institutionnelle d'élaboration des politiques publiques, a donné lieu à des volte-face politiciennes qui ont entraîné une incohérence ou une fragilité des solutions techniques retenues pour résoudre les problèmes sociaux du pays. Paradoxalement, cette «urgence» a permis une résorption partielle de la crise des finances publiques. Même si la démesure des dépenses publiques n'est toujours pas garante de leur efficacité, les gouvernements infranationaux sont, en ce qui a trait à la loi de responsabilité fiscale, en meilleure position. Cette heureuse évolution est cependant moins attribuable à un contrôle optimisé des dépenses qu'à l'augmentation des recettes, conséquence de la hausse des impôts permise par la croissance de l'économie et aussi de la modernisation des mécanismes de leur perception. Une fois de plus, les dépenses demeurent mal réparties, comme le dénoncent plusieurs études du ministère des Finances, de l'institut de recherche économique appliqué (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) et d'organismes internationaux (pour des exemples, voir Ministério da Fazenda, 2003).

Les quatre crises de l'État

On ne saurait toutefois isoler la gestion erratique des politiques publiques de la crise générale que vit l'État brésilien. Cette crise, récurrente depuis le milieu des années 1980, suscite à intervalles réguliers de vifs débats sur la capacité des gouvernements et de l'administration publique de décider et d'engager des politiques publiques efficaces³. Fondamentalement, l'État brésilien affronte quatre crises qui, combinées entre elles, font ressortir la nécessité pressante de réformer la logique de son action et le fonctionnement de son appareil administratif.

La première crise est fiscale. Elle se traduit par l'insuffisance de l'épargne publique à couvrir les investissements consentis à la promotion de la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Elle s'est aggravée avec la fin du régime autoritaire, lorsque toutes les exigences sociales ont été simultanément revendiquées, et au terme d'une période d'inflation galopante, lorsque les chiffres exacts des dépenses publiques furent connus de tous. Par référence à un taux d'inflation qui a pu atteindre 84 % en un mois, on imagine aisément comment on est parvenu à l'équilibre budgétaire, simplement en «gelant» les traitements des fonctionnaires et en bloquant – ou en retardant – les paiements aux fournisseurs.

Ajoutons à l'ampleur de cette crise la bombe à retardement que constituent le régime de sécurité sociale et son énorme déficit actuariel. L'écart (70 millions de réaux par année, soit environ 42 millions de dollars canadiens) se creuse entre les cotisations des fonctionnaires en activité pour leur retraite et les montants que reçoivent effectivement les retraités de la fonction publique.

La deuxième crise réfère au modèle d'intervention de l'État dans l'économie. Par le passé, l'État brésilien a tenu un rôle clef dans la réduction du coût de la capitalisation en endossant une large part des investissements dans les infrastructures (transports, énergie...). Ce positionnement a permis une industrialisation audacieuse et plus durable que dans les autres pays d'Amérique du Sud. Dans cette perspective, le modèle de substitution des importations a joué un rôle très

³ Pour une perspective similaire mais non identique de la crise de l'État brésilien des années 1990, voir Bresser Pereira, p. 9 à 20.

important. De puissantes sociétés d'État ont été créées et ont investi des sommes considérables, non seulement dans le développement des infrastructures, mais aussi dans le recrutement et le perfectionnement des ressources humaines. Ces personnels occuperont plus tard les postes de direction des entreprises récemment privatisées.

De nos jours, les Brésiliens assistent à l'épuisement du modèle de substitution des importations. La production directe par l'État de biens et de services marchands est remise en question dans la plupart des pays. Ce processus s'est accéléré avec la crise financière et le constat que l'État n'a plus les ressources pour investir dans la modernisation des sites industriels très demandeurs d'innovations technologiques onéreuses pour conserver ou accroître leur compétitivité.

Avec l'empressement à privatiser des biens publics dont l'État avouait être dans l'impossibilité d'en assurer une gestion saine et non déficitaire, on a parfois provoqué un hiatus entre la vente de la société d'État et le moment où les organismes publics ou indépendants de réglementation professionnelle ont été opérationnels. Dans de nombreux domaines, souvent en raison d'un conflit bureaucratique, le recrutement et la nomination des fonctionnaires de ces organismes n'ont débuté qu'en 2006. Il est urgent, à cet égard, d'accélérer la réorganisation de l'organisme sanitaire de surveillance de la qualité des eaux (Agencia Nacional de Águas) pour éradiquer les maladies et la mortalité infantile causées par la toxicité de l'eau.

La troisième crise est d'ordre politique. Elle a surgi de la délicate transition entre la dictature et la démocratie. En 1984, le Brésil a mis fin pacifiquement à la dictature militaire en élisant Tancredo Neves à la présidence, puis immédiatement après son successeur José Sarney, le président Neves étant décédé de maladie avant son entrée en fonction. Le pays s'affranchissait d'une dictature et des stigmates de celle-ci : presse muselée, droits de la personne bafoués, etc., mais également, du point de vue de l'appareil étatique, incapacité, au mieux innacoutumance, pour toute une génération de fonctionnaires à négocier. Comme on l'a souligné précédemment, l'expertise avait été hautement, et sans contrôle, valorisée par les militaires durant 20 ans (1964-1984), véritable droit de tirage qui n'avait pas manqué de forger, chez certains personnels, une

grande arrogance technocratique. La vérité technique était devenue la seule vérité légitime, neutre par nature ou voulue comme telle, qu'on opposait volontiers, très souvent de manière artificielle, à la vérité mouvante des politiciens réputés clientélistes.

Un processus d'apprentissage sur l'exercice de la citoyenneté a donc été inauguré. Il visait (et vise encore) à convaincre des contribuables de mieux en mieux éduqués que de bons services publics sont la contrepartie des impôts payés et non une faveur spéciale négociée avec des politiciens. En outre, la vérification des comptes publics, y compris les dépenses de personnel, est un instrument démocratique de première importance dans un pays dont le régime fiscal régressif accable les pauvres qui paient la majorité des impôts et ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités fiscales, facilité accordée en revanche aux riches.

Au Brésil, les dépenses sociales répondent essentiellement aux besoins de la classe moyenne à travers, par exemple, les subventions versées aux 65 établissements fédéraux d'études supérieures (qui tous n'exigent de leurs étudiants aucuns droits d'inscription) et la couverture des dépenses de retraites des fonctionnaires. Fort heureusement, le politicien «ami» qui en échange d'une allégeance politique trouve une place dans un hôpital renommé pour un aîné ou une école publique plus prestigieuse pour un enfant est passé de mode. Chacun prend conscience que la qualité des services publics n'est pas un dû. Les protestations contre le mauvais usage des fonds publics, mais aussi la pugnacité d'une organisation non gouvernementale comme Voto Consciente qui surveille les décisions du législateur sont une indication claire du changement de paradigme.

Enfin, avec la quatrième crise, on aborde la question même de la place et du rôle de l'État. On l'a vu, au Brésil, l'État a été initialement conçu, non pour fournir des services publics universalisés, mais pour produire des recettes et pour procurer de l'emploi à la population blanche pauvre qui accompagnait la famille royale fuyant Napoléon au début du XIX^e siècle. Il s'agissait également de réduire le coût de la production de capital par des investissements qui devaient favoriser et faciliter le déploiement durable d'un secteur privé. Le secteur privé s'est ainsi structuré à la remorque

des sociétés d'État créées dans les domaines de l'acier, de l'énergie, de la construction des routes et, plus récemment, des télécommunications, qui offraient des salaires élevés à leurs personnels et savaient se montrer efficaces en matière de croissance économique. On comprendra aisément que la fonction « historique » de l'État a favorisé le système clientéliste. On échangeait, pas toujours avec succès, des votes et la loyauté politique contre des emplois, les postes proposés dans ce contexte, dans ce qu'on appelait l'administration directe, étant de niveau inférieur et mal rémunérés.

Une troisième fonction de l'État, liée cette fois à la prestation des services, émergeait cependant, entraînant des possibilités de carrière pour les élites et d'ascension pour les représentants des classes moyennes. On situe dans cette perspective le cas des écoles publiques, fréquentées seulement par 21,5% des enfants brésiliens d'âge scolaire jusque dans les années 1930 (Lindert, 2004, p. 92⁴), quand l'Argentine affichait déjà, à l'époque, un taux de scolarisation des enfants de 62,5%. Or, quand l'État lançait des campagnes de vaccination (ce qui provoqua une révolte populaire au début du XX^e siècle), ce n'était pas forcément pour protéger l'ensemble de la population, mais éventuellement pour mettre à l'abri l'élite, les maladies ne sélectionnant pas leurs victimes par classes sociales.

En résumé, l'État est né au Brésil pour générer des revenus et des emplois, pour investir dans les infrastructures et pour fournir des services aux plus riches. Nombre de difficultés rencontrées dans les processus de la gestion publique s'expliquent par ce « péché originel ».

Cette crise numéro quatre est inhérente aux mutations des méthodes de l'administration publique. Ayant retrouvé la parole, les citoyens réclamaient plus de démocratie et de meilleurs services. Dès lors, il s'agissait d'une part de placer non seulement la moralité, mais aussi l'efficacité au cœur du fonctionnement de l'appareil étatique qui reposait traditionnellement sur l'application sans nuances d'une logique juridique et, d'autre part, de bannir l'opacité discrétionnaire

dans le traitement des affaires de la fonction publique et de l'État.

Concrètement, on trouve le reflet de ces nouveaux concepts dans l'interdiction des emplois non fondés sur le mérite (pour éviter l'avancement basé sur des critères politiques), la création d'un dispositif public de recrutement des fonctionnaires (pas toujours adapté pour certains postes) et un alignement des salaires (surtout ceux des postes supérieurs ou de grande complexité) sur ceux du marché du travail privé. Ces options sont conformes au rôle « historique » dévolu à l'État: si l'État n'a pas vocation à dispenser des services publics, mais simplement à confier des emplois et des revenus à quelques-uns, il faut s'assurer que les processus ne soient pas entachés de favoritisme. C'est ainsi que chez les fonctionnaires, se conformer et se soustraire aux évaluations est plus important que la recherche de l'efficacité.

Après l'adoption de la Constitution de 1988, l'administration publique brésilienne a traversé une période trouble et par certains côtés désastreuse. Prenant le contre-pied des excès de la dictature (censure, absence de contrôle social), la volonté de rehausser la moralité de la fonction publique au moyen de contrôles juridiques stricts a rigidifié exagérément les pratiques et les comportements. Plus question de faire preuve de souplesse, au prix quelquefois de la perte du bon sens. Non seulement le recrutement sans sélection publique ne supportait aucune exception, mais il devenait désormais très difficile de modifier des cheminements professionnels ou d'accéder à un poste supérieur. Un grand nombre d'organismes et d'entreprises appartenant à l'État, les sociétés d'État, les universités, les orchestres, les hôpitaux, reconnus précédemment comme des exceptions de par la nature particulière de leurs activités, ont été contraints de bouleverser leur mode de gestion des ressources humaines, perdant ainsi de leur compétitivité. Il est dommageable que le Brésil se soit privé d'une cohorte de scientifiques russes forcés de partir parce que la nouvelle Constitution interdisait le recrutement d'étrangers dans la fonction publique ou que l'Orchestre symphonique de São Paulo ait failli être déclaré

⁴ Dans son ouvrage, Lindert compare les élèves des écoles primaires âgés de 5 à 14 ans de 1830 à 1930 de différents pays. Au Brésil, les données utilisées réfèrent aux jeunes de 7 à 14 ans, soit de la première à la huitième année.

hors la loi parce que nombre de ses musiciens étaient des étrangers.

■ LES RÉFORMES DE LA PRÉSIDENTE CARDOSO

En 1995, dix ans après la fin du régime autoritaire et sept ans après l'entrée en vigueur de la première Constitution démocratique, Fernando Henrique Cardoso est devenu président du Brésil. Dans son discours inaugural, il a mentionné le besoin urgent de moderniser l'appareil étatique :

[L'administration publique] s'est beaucoup dégradée, après des années de dépenses excessives et de déficits financiers. Le clientélisme, le corporatisme et la corruption épuisent les sommes versées par les contribuables avant qu'elles n'atteignent les bénéficiaires légitimes de l'action de l'État, principalement dans le domaine social. [...] Un renouveau s'imposera pour assainir et mener à bien les réformes structurelles nécessaires à une meilleure efficacité de la fonction publique.

Le président Cardoso avait été sénateur pendant de nombreuses années, puis chancelier et ministre des Finances. Il avait réussi à juguler l'hyperinflation et à stabiliser l'économie. Il connaissait parfaitement la situation condamnable des services publics et le besoin d'améliorer la gestion de la politique sociale. Durant presque dix ans, la recherche de la réduction des dépenses en personnel avait conduit à une stratégie funeste d'interruption des embauches dans le secteur public – notamment de gestionnaires – et de maintien des traitements des fonctionnaires à un niveau bien inférieur à celui des salaires du secteur privé. En même temps, les universités fédérales et les organismes décentralisés ne cessaient de recruter de nouveaux personnels administratifs et de verser des primes sans lien avec le rendement, ce qui contribuait à augmenter la masse salariale sans pour autant inciter les bons éléments à embrasser une carrière publique. Il était donc nécessaire de rendre attrayants les postes de l'administration publique.

Certes, ce désordre trouvait en partie sa source dans les ajustements décidés pour contrer l'hyperinflation, mais le temps était venu d'assainir la situation. Le président Cardoso confia la réforme de l'État à Luiz

Carlos Bresser Pereira, économiste renommé, important cadre du Parti de la social-démocratie brésilienne (Partido da Social Democracia Brasileira) et ancien ministre des Finances (sous la présidence de José Sarney en 1987), nommé à la tête du ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE) créé à cette fin.

La tâche du nouveau ministre ne s'annonçait pas facile. Gaetani et Heredia (2002, p. 12) résumaient ainsi la situation :

L'expansion rapide du clientélisme pendant les premières années de la redémocratisation, la période d'inflation galopante, la réduction des effectifs des années Collor⁵, la mise en œuvre du régime juridique unique et les incohérences de la présidence Franco⁶ ont nui grandement au secteur public fédéral [...]. Le personnel gouvernemental n'avait pas été renouvelé. À l'exception des bastions traditionnels (services fiscaux, diplomatie et justice), les carrières administratives et les carrières dans les fonctions stratégiques initiées pendant la présidence Sarney étaient moribondes. L'exécutif fédéral nageait en pleine confusion [...].

Le plan directeur de la réforme de l'État

Décidé à ne pas perdre de temps, Bresser Pereira a proposé d'importants changements constitutionnels et législatifs ayant trait à la fonction publique dans le cadre d'un programme appelé *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (plan directeur de la réforme de l'appareil étatique) (Presidência da República, 1995). Le concept du programme prévoyait de dresser une typologie des établissements administratifs alignée sur les fonctions ou les secteurs de l'État. Cette structuration des services publics par « destination » rendait par ailleurs nécessaire pour chacun d'eux l'application d'un régime distinct de gestion administrative et de gestion des ressources humaines.

Schématiquement, les niveaux d'intervention de l'État s'inscrivent dans un cercle comprenant quatre divisions concentriques. Le centre correspond au cœur névralgique de l'État. Il comprend l'exécutif – la présidence fédérale, mais aussi les gouverneurs des

⁵ Fernando Collor de Mello, président du Brésil de 1990 à 1992, destitué en 1992 pour corruption.

⁶ Itamar Franco, président du Brésil de 1992 à 1995.

États et les maires –, les ministres et leur personnel, les responsables de la planification et de la coordination des politiques publiques, ainsi que les représentants des pouvoirs législatif et judiciaire.

Le deuxième cercle (ou secteur) réunit les activités ou les travaux dont l'État a l'exclusivité : la réglementation, la vérification, la perception des impôts, le commerce extérieur et la promotion du développement.

En s'éloignant du centre, le secteur des services non exclusifs forme le troisième cercle. Il est défini dans le plan directeur comme un espace dans lequel l'État peut concurrencer ou créer des partenariats avec des organisations privées ou non gouvernementales par exemple dans les domaines des services hospitaliers, de la recherche ou de la culture.

Finalement, le quatrième secteur est celui des sociétés d'État dont les activités économiques (industrie, commerce, finances...) doivent atteindre le seuil de rentabilité.

Pour chacun des secteurs, le plan directeur propose un ensemble spécifique de directives organisationnelles. Pour les deux premiers, le concept du fonctionnariat tel qu'il a été arrêté à l'origine, mais dont les règles seraient modernisées, assouplies et une part de la rémunération sujette à une évaluation du rendement, reste d'actualité. Compte tenu du pouvoir dévolu aux agents de l'État, on applique ici à la gestion publique l'encadrement procédurier détaillé du modèle bureaucratique wébérien.

Avec le secteur des services non exclusifs, on ouvre la porte à la multiplication des partenariats entre le gouvernement et des entreprises privées ou des associations reconnues comme des organisations sociales. Dans ce cas de figure, les partenaires de l'État sont responsables de la gestion et du fonctionnement de l'équipement public par le truchement d'un instrument appelé contrat de gestion qui indique clairement leurs obligations, les objectifs de la prestation du service et les ressources dont ils seront dotés.

S'agissant enfin de la production de biens et de services marchands, le plan directeur pavait explicitement la voie à leur privatisation : le gouvernement – était-il écrit – devait se décharger de ces activités sur le marché privé, désormais suffisamment mûr pour

prendre la relève. En dépit des protestations que cette politique a suscitées, de nombreuses privatisations ont eu lieu durant le mandat de Fernando Henrique Cardoso. Elles ont permis la modernisation de ces entreprises. Le conglomérat minier Vale do Rio Doce, la majeure partie du secteur de l'énergie, toutes les sociétés de télécommunications du pays et certaines banques appartenant aux États ont été privatisés.

Après avoir publié le plan directeur, deux trains de mesures différents ont été adoptés. Le premier s'est manifesté à travers l'envoi au Congrès d'une proposition d'amendement constitutionnel qui supprimait certains des obstacles à la modernisation de l'administration publique, réduisait les coûts salariaux et faisait la promotion du concept de responsabilité financière. Le deuxième a consisté, pour l'échelon fédéral, à montrer l'exemple, c'est-à-dire à convaincre les États et les municipalités qu'il était possible, dans le respect de la Constitution existante, de professionnaliser le secteur public tout en réduisant les charges.

En l'absence de consensus – au Congrès, mais aussi au sein même de l'équipe gouvernementale – sur l'adéquation de ces mesures, d'après négociations ont eu lieu pour les faire accepter. Plusieurs conseillers du président privilégiaient toujours la vieille recette : réduire les dépenses et éviter toute créativité. D'autres rejetaient l'idée de nommer des fonctionnaires de carrière dans les directions stratégiques de l'État et se seraient *a minima* contentés d'une modernisation des relations de travail.

En fin de compte, le ministère a réussi à faire approuver ses propositions par le comité de la réforme de l'État et le projet d'amendement constitutionnel n° 19 a été adressé au Congrès. Il en fut de même pour le dépôt d'une proposition de loi révisée sur l'organisation de la fonction publique (loi n° 8112). En complément, le différentiel des salaires entre les secteurs public et privé a été réduit pour les gestionnaires et des recrutements de fonctionnaires ont été organisés pour pourvoir des postes « de carrière » sur la base de un remplacement pour trois départs à la retraite de titulaires de ces postes. Ainsi diminuait-on la taille de la main-d'œuvre tout en injectant du sang neuf dans l'appareil public vieillissant.

Parce qu'elle remettait en cause le pouvoir bureaucratique, notamment celui de l'organisme responsable

du budget qui avait l'habitude d'arbitrer chaque année entre les demandes en personnel des ministères, cette réforme fut fraîchement accueillie. Au final, une analyse de l'échéancier et de l'ampleur des recrutements pour chaque filière réalisée conjointement par le ministère de l'Administration publique et le ministère de la Planification (supervisant l'agence chargée du budget) a permis de lever les derniers obstacles.

La remise en ordre

Parmi les autres changements enchâssés dans la loi, on relèvera la baisse du nombre d'agents mis à la disposition des syndicats (parfois pendant plusieurs années), la suppression des « primes de risque » pour les fonctionnaires non sujets à des situations de travail dangereuses ou occasionnant du stress, la fin des privilèges financiers versés (pendant cinq ans après leur cessation de fonctions) aux anciens directeurs et conseillers ou encore la révocation d'une disposition juridique qui établissait une augmentation automatique des salaires après cinq ans de travail au sein du gouvernement fédéral. Simultanément, un programme de mise à pied (moyennant des incitatifs) des personnels excédentaires a permis de diminuer les effectifs fédéraux d'environ 9500 employés. En parallèle, les salaires des fonctionnaires qui demeuraient en poste ont été augmentés et liés à la performance.

Plus important encore, un groupe de travail a été constitué pour mettre de l'ordre dans les pratiques salariales. Plusieurs anomalies avaient été en effet décelées: prolongations de paiements de prestations attachées à la spécificité d'une tâche alors même que le travailleur n'accomplissait plus cette tâche, non-conformité de certains versements de salaires sans justification légale ou faisant même abstraction de décisions judiciaires. L'ampleur de ces passe-droits était telle qu'il a été décidé de rebâtir le système informatique de paye – faisant régulièrement l'objet de fraudes – en y intégrant des dispositifs automatiques de calcul des salaires et de contrôle. La correction de ces irrégularités et la baisse des rémunérations qui n'étaient pas liées au rendement ou à la difficulté du poste ont représenté une économie de 1,5 milliard de réaux en 1997 (0,87 milliard de dollars canadiens).

Une des modernisations notables du système de gestion des emplois publics s'attachait à créer de nouvelles filières dans les organismes de réglementation et de contrôle mis en place à la suite de privatisations dans les domaines de l'énergie et des télécommunications et à aménager la transition des personnels affectés auparavant à ses tâches vers ces nouvelles entités.

Dans le même temps, on faisait porter l'effort de réforme sur la redéfinition du profil de la main-d'œuvre, celle-ci étant alors jugée peu professionnelle. Pour la majorité des fonctionnaires, aucune formation universitaire préalable n'était requise pour obtenir un poste dans l'administration publique. À défaut de stratégie de recrutement et de formation dans les ministères et les agences (dont celle responsable du budget), nombre d'embauches concernaient uniquement le personnel de soutien administratif (secrétaires, chauffeurs, auxiliaires...). Le pourcentage de nouveaux fonctionnaires possédant un diplôme universitaire est passé de 39,2% en 1995 à 75% en 1998, puis à 86,7% en 2002 à la fin du mandat Cardoso. La tendance s'est malheureusement inversée par la suite puisque le ministère de la Planification a estimé que seulement 59,7% des fonctionnaires recrutés étaient titulaires d'un diplôme universitaire en 2005 (Ministério do Planejamento, 2005a, p. 71).

Les technologies modernes de l'information et le gouvernement électronique sont venus en aide aux réformateurs brésiliens. À cette époque, le courrier électronique individualisé était quasiment inconnu de la plupart des ministères. L'heure était aux grands systèmes informatiques globalisants: le SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) pour la gestion financière; le SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários) système de gestion budgétaire étrangement distinct du SIAFI; et le SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos) pour la gestion du personnel. Tout en améliorant le fonctionnement de ces systèmes intégrés, le MARE a privilégié l'utilisation du courrier électronique et le gouvernement en ligne. De nombreux services ont été offerts avec succès aux citoyens brésiliens par Internet. Aujourd'hui, plus de 98% des contribuables remplissent et déposent leur déclaration de revenus en ligne.

Le projet constitutionnel

À l'opposé de la rapidité du rythme des réformes, les changements constitutionnels ont évolué avec lenteur, au point que certains d'entre eux n'ont toujours pas abouti. Il est malaisé d'obtenir des avais quand l'équipe gouvernementale n'offre pas un front uni, ce d'autant que le Congrès, comme dit justement Barry Ames, « abrite un grand nombre d'intervenants avec droit de veto » (Ames, 2001, p. 12). Après avoir été soumis au Comité de la Constitution et aux comités thématiques, le projet doit être approuvé à deux reprises par une majorité qualifiée de députés (l'Assemblée nationale représente la nation), puis par une majorité qualifiée de sénateurs (le sénat représente les États fédérés).

Dans un contexte où l'urgence de moderniser l'État et les relations de travail de la fonction publique n'apparaissait pas clairement aux citoyens utilisateurs des services publics, la réforme constitutionnelle a été vigoureusement combattue par les syndicats de fonctionnaires et par les fonctionnaires travaillant au Congrès, très actifs en tant que conseillers nommés par discrétion auprès des représentants du Congrès et souvent membres de leur propre famille. À l'inverse, les gouverneurs des États se sont mobilisés et ont fait pression sur les parlementaires des deux chambres pour que le projet soit approuvé, fut-ce au prix de quelques amendements. Leur appui n'est pas surprenant quand on sait que leur marge de manœuvre était sévèrement restreinte du fait des répercussions de la fin de l'inflation sur leurs budgets (Gaetani et Heredia, 2002, p. 14).

En 1998, le projet constitutionnel enfin approuvé contenait les principales mesures suivantes :

- l'ajout de l'efficacité au système de valeurs opposable à tous les niveaux de pouvoirs qui prescrivait déjà la moralité, l'égalité, le respect des lois et la discrétion ;
- la possibilité de mettre à pied des fonctionnaires en raison de dépenses personnelles excessives ou de rendement insuffisant ;
- la création de nouveaux régimes d'emploi public obéissant au droit commun du travail et couverts par le régime général de sécurité sociale ;
- la facilité accordée de récompenser pécuniairement la productivité ou l'amélioration mesurable de la qualité des services ;
- une réflexion à mener en vue de l'adoption d'une loi de responsabilité fiscale ;
- l'interdiction pour le gouvernement fédéral, les gouvernements des États ou leurs établissements financiers de transférer des fonds volontairement ou d'accorder des prêts pour le versement des salaires ;
- une limite des dépenses en personnel à inscrire dans une loi (ce plafond a été fixé en 2000) selon laquelle les employés pourraient le cas échéant (plafond dépassé) être renvoyés selon un ordre préétabli : d'abord les personnels non titulaires, puis les fonctionnaires non permanents et enfin les fonctionnaires permanents.

Plusieurs lois nécessaires à l'application de ces mesures constitutionnelles ont été rapidement votées. Toutefois, de nombreux changements augurés ne se sont pas encore concrétisés. Ces retards dans la transcription législative des préceptes constitutionnels s'expliquent en partie par les mésententes au sein du gouvernement, mais aussi par la crainte de négocier avec les organisations syndicales une protection additionnelle contre les mises à pied au bénéfice de certaines filières. Après le départ de Bresser Pereira du gouvernement et, plus tard, la fusion du ministère de la Réforme de l'État avec celui de la Planification dont la priorité évidente était de pallier les conséquences de la crise asiatique au Brésil par un ajustement fiscal immédiat, l'urgence de réformer la fonction publique est passée au second plan. Cela a abouti en 2008 à une décision de la Cour suprême fédérale qui suspend les nouveaux régimes d'emploi. Il n'en a pas été de même cependant pour la réforme administrative.

Une nouvelle discipline budgétaire

La loi de responsabilité fiscale a été promulguée en mai 2000 à titre de loi supplémentaire définissant les règles de la gestion budgétaire du gouvernement fédéral, du district fédéral, des États et des municipalités. La Cour suprême du Brésil a été appelée à se prononcer sur sa constitutionnalité et de nombreuses décisions

subséquentes ont été adoptées pour s'assurer de l'application des dispositions les plus importantes, dont :

- l'établissement de plafonds pour les dépenses totales de personnel pour chacun des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) ;
- l'obligation d'inscrire dans la loi sur les directives budgétaires (publiée annuellement, elle traduit le plan pluriannuel en budget annuel) les objectifs de recettes fiscales des trois années suivantes, en tenant compte des scénarios économiques et financiers généraux, notamment les prévisions de dépenses ;
- l'interdiction pour la Banque centrale du Brésil de consentir des prêts au gouvernement fédéral et pour les banques qui appartiennent aux États fédérés d'en faire de même avec leur tutelle ;
- la prohibition pour tout organisme gouvernemental de procéder à des transferts volontaires vers d'autres membres de la Fédération (au Brésil, les municipalités sont également membres de la Fédération) qui erraient dans la perception de leurs propres impôts ;
- l'assujettissement de toute dépense prévoyant des engagements financiers à un horizon supérieur à deux ans à un état des recettes suffisant pour la financer pendant au moins trois ans ;
- la comptabilisation des salaires des agents contractuels dans les dépenses de personnel afin de calculer au plus juste le ratio entre le total des dépenses et les recettes nettes, plafonnées par la loi.

La loi renferme une sujétion d'importance à l'encontre des politiciens tentés de ne pas la respecter, qui ne seraient pas autorisés dans ce cas-là à se présenter à des élections futures. Ce dispositif a prouvé son efficacité et les plafonds de dépenses ont consolidé la position des gouverneurs et des maires lors des négociations salariales avec leurs fonctionnaires.

À son tour, le ministère de la Planification a tenté de bonifier le niveau de professionnalisme de la fonction publique. Mais en 1998, subissant les conséquences de la crise asiatique, le Brésil a connu une situation économique alarmante. Les recrutements annuels de fonctionnaires et la politique d'alignement des

salaires sur le secteur privé ont alors été presque complètement interrompus avant de reprendre en 2000, une fois la crise passée.

Par ailleurs, on a véritablement innové en confiant à un seul gestionnaire, dans le cadre du plan, l'entière responsabilité à la fois de la mise en œuvre d'un programme souvent de nature interministérielle et de la reddition de comptes de ce programme. Une partie des ministres a accueilli la formule sans enthousiasme, mais elle a néanmoins séduit, car elle offrait un grand intérêt pour la structuration, la coordination, mais aussi l'évaluation – y compris par un « contrôle citoyen » – des résultats de l'action gouvernementale.

■ LES RÉFORMES À L'ÉCHELLE INFRANATIONALE

Il existe au Brésil des conseils institutionnalisés dont la mission est de coordonner les actions des États fédérés et de maintenir un dialogue avec les autorités fédérales dans divers domaines. Le Conseil des secrétaires de l'administration publique des États fédérés (Conselho Nacional de Secretários de Administração – CONSAD) a par exemple été saisi pour discuter du contenu de l'Amendement constitutionnel et, après son approbation, pour déterminer les modifications à apporter aux constitutions des États. Comme on l'a dit précédemment, les gouverneurs eux-mêmes avaient appuyé l'Amendement, mais il était tout aussi important de mobiliser les gestionnaires et les techniciens. D'autres conseils ont participé aux discussions, dont le Conseil des secrétaires d'État aux finances (Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ) et un conseil informel des secrétaires de l'administration publique des capitales des États. Le nouvel Amendement s'appliquait également aux États et aux municipalités.

La réforme a été discutée et conçue avec les institutions des États et des administrations locales ainsi qu'avec les organismes de formation et de perfectionnement des fonctionnaires. Elles portaient pour l'essentiel sur la mesure de l'efficacité, les contrats de gestion, les organisations sociales, la professionnalisation de la fonction publique et la réduction des dépenses. Très souvent cependant, les améliorations apportées au modèle ont été proposées par la base. La réussite de l'expérimentation du guichet unique (état civil, sécurité sociale, services fiscaux, permis de conduire,

etc.) dans l'État de Bahia a été bien accueillie par le gouvernement fédéral et la pratique conseillée ensuite aux autres États. Les États de São Paulo, Pernambuco, Minas Gerais et Maranhão l'ont adapté à leur propre réalité avec succès. Un succès qui se manifeste par une forte affluence – nombre de citoyens ayant enfin accès aux services – qui, il faut le reconnaître, n'autorise pas pour l'instant une réduction des coûts.

La nouvelle loi de responsabilité fiscale a également trouvé sa traduction à l'échelle infranationale avec pour effets immédiats une plus grande discipline budgétaire et le respect de l'obligation de transparence de la part des États et des municipalités. On l'a vu, l'objectif de la loi est de se prémunir contre les dérapages budgétaires en garantissant que les États et les municipalités ne dépensent pas plus qu'ils ne le peuvent. Elle interdit les rachats de dettes, fixe des plafonds de dépenses et force les États et les administrations locales à ajuster leurs programmes en conséquence, notamment en ce qui concerne les dépenses en personnel.

En mai 2000, juste après le vote de la loi, le gouvernement fédéral a lancé un programme de formation à l'intention des fonctionnaires des États et des municipalités chargés de son application. Un programme (Simples Municipal) visait à faciliter la tâche des petites municipalités en les aidant à gérer leur budget de manière responsable. Des brochures explicatives, décrivant notamment la conception du gouvernement fédéral sur la façon de réduire les dépenses en personnel, ont été distribuées.

S'agissant des États fédérés, outre les travaux menés en commun avec les conseils, trois différents types d'ententes ont été conclues pour faire connaître et ancrer dans la pratique un modèle moderne et responsable de gestion budgétaire publique :

- l'obligation de négocier le rééchelonnement de leur dette (entente signée par 25 des 27 États fédérés entre 1997 et mai 2000) ;
- l'application déjà mentionnée des mesures contenues dans la loi de responsabilité fiscale ;
- l'inauguration d'un programme national financé par la Banque interaméricaine de développement (BID) qui appuierait la modernisation de la gestion

et de la planification des États et du district fédéral (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE).

Ce programme, initié par l'administration Cardoso, a reçu l'approbation du président Lula, successeur de Cardoso, élu en 2002, et les négociations autour de son contenu se sont achevées en décembre 2005. Le PNAGE a été conçu à la suite du succès d'un programme semblable élaboré par l'entremise de la coopération fédérale dans les années 1990. Le programme national d'appui à la modernisation fiscale des États brésiliens (Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE) avait pour but de moderniser les administrations financières par des investissements massifs dans les technologies de l'information (conception de systèmes d'information de gestion financière, création d'une base de données nationale, offre de services par Internet aux citoyens dont au premier chef les contribuables, etc.).

Le PNAGE ouvre une perspective transversale et intégrée du cycle de gestion budgétaire – planification, établissement et contrôle du budget – qui tend à améliorer l'efficacité des dépenses publiques à l'échelle des États. Ses principaux volets sont les suivants :

- la mobilisation des administrations pour la planification et la gestion des politiques publiques ;
- l'implantation et la valorisation de politiques de gestion des ressources humaines dans les États fédérés ;
- la modernisation des structures organisationnelles et des méthodes administratives ;
- le renforcement des mécanismes de transparence administrative et de communication publique ;
- l'actualisation des technologies de l'information et la poursuite de l'intégration des systèmes ;
- l'instauration d'une culture de promotion et de conduite du changement institutionnel (Ministério do Planejamento, 2005b, p. 1).

Sur le plan de la modernisation de la gestion, il y eut des avancées importantes. Même si les réformes ne présentaient pas toujours une identité avec celles

mises en œuvre par le gouvernement fédéral, il existait de nombreux points communs. Pour Abrucio et Gaetani (2006), ces réformes étaient inspirées par cinq facteurs interdépendants :

- la crise financière des gouvernements des États ;
- la diffusion des idées du nouveau management public après 1995 ;
- la généralisation des bonnes pratiques et des innovations administratives dans le pays ;
- le renforcement des espaces fédérateurs comme le CONSAD ;
- le réseau créé entre le gouvernement central et les États fédérés lors de la négociation du PNAGE.

Les manifestations concrètes des réformes menées par les États fédérés ne sont pas homogènes, mais on peut observer plusieurs similitudes : introduction du management par programme, ajustement de la gestion au budget (surtout avec les plans pluriannuels), créations d'organismes sociaux par douze gouvernements dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la recherche et de la culture, contractualisation des résultats avec la fixation de salaires en fonction de la performance – y compris dans les administrations centrales –, renforcement de l'échelon stratégique avec l'apparition de carrières de gestionnaires de politiques publiques.

■ LA RÉFORME DE L'ÉTAT SOUS LA PRÉSIDENTICE LULA ET SES PERSPECTIVES

Le président Lula a été élu en 2002, avec – entre autres – le soutien sans faille des syndicats de fonctionnaires. Son parti politique avait voté à l'unanimité contre l'ensemble des articles de l'Amendement constitutionnel censé donner une assise à la réforme administrative. Les syndicats de la fonction publique redoutaient en effet que la réforme nuise aux fonctionnaires – et à leurs syndicats – en les divisant. Parmi leurs griefs figuraient en bonne place l'institutionnalisation des carrières et la professionnalisation dans le secteur des activités stratégiques ou exclusives de l'État, la refonte de la grille salariale en référence au marché et la dévolution aux entreprises privées ou aux organisations sans but lucratif des activités non exclusives

de l'État. De surcroît, rompant ainsi avec une tradition inflationniste, les plus hauts salaires avaient cessé d'être revalorisés annuellement et par ailleurs les recrutements ne portaient plus majoritairement sur les emplois de soutien administratif ou sur des postes sans réelle permanence.

Les premières décisions du président Lula n'ont pas manqué de surprendre et de décevoir les syndicats de fonctionnaires. Sa détermination à poursuivre une politique de rigueur en matière économique et financière, la priorité accordée à la réforme du système de prévoyance des fonctionnaires, mais aussi la confirmation de l'équipe de l'ancien MARE au sein du ministère de la Planification étaient autant de motifs d'optimisme à propos de la continuité de l'action réformatrice engagée. Le PNAGE, programme financé par la BID, était en cours d'élaboration et il offrait du crédit aux prévisions d'adoption de nouvelles méthodes de gestion publique et d'uniformisation des politiques de ressources humaines dans les États fédérés.

Malheureusement, le gouvernement a par la suite renoué avec la tradition. La professionnalisation des carrières de certains groupes de fonctionnaires qualifiés avec une échelle salariale comparable à celle du privé a été abandonnée. Soupçonnée d'être inspirée des idées néolibérales et de préparer des privatisations, la modernisation du management public a été suspendue.

Inspireurs du mouvement de réforme, Luis Carlos Bresser Pereira et Regina Pacheco, ont dénoncé, dans un article récent, le processus de neutralisation de la réforme :

Depuis 2003, nous observons une stagnation et un retour dans le giron fédéral, tandis que les propositions de réforme cheminent dans les États fédérés et les administrations locales. Le désaveu de la rénovation organisationnelle, avec l'augmentation du nombre de [...] ministères et de services et la création de sept nouvelles universités fédérales sur le même modèle inflexible que les précédentes, vise à imposer un archétype rigide d'entités autonomes, [...] ou à modifier celui des organismes de réglementation (Bresser Pereira et Pacheco, 2005, p. 11-12).

Ils déplorent un reniement sur tous les volets de la réforme et particulièrement en ce qui a trait à la

professionnalisation de la fonction publique: structuration des salaires, recrutement, profil de main-d'œuvre, politisation... «Les recrutements servent à nouveau à embaucher [...] du personnel de soutien administratif, avec parfois la réapparition de l'impartition, de l'aveu même des porte-parole officiels [...]». Les autres griefs portent sur le triomphe du corporatisme: adoption de critères politiques pour l'accès de personnel non qualifié à des postes de gestion, suppression de l'évaluation institutionnelle et individuelle de la performance, prolongation d'avantages pécuniaires indus pour certaines catégories de retraités, etc. (Bresser Pereira et Pacheco, 2005, p. 11-12).

La nouvelle approche en matière salariale reflète clairement les choix stratégiques du gouvernement actuel pour sa bureaucratie. Ainsi justifie-t-il l'augmentation des salaires des agents de niveau subalterne – rémunérés au-dessus de ce que le marché offre pour des postes semblables – par un souci d'équité à l'endroit du personnel sans qualification. La volonté d'attirer les meilleurs professionnels dans la fonction publique pour offrir un service de qualité aux citoyens ne motive plus la politique salariale.

Il y a pourtant encore place à l'optimisme. Lentement mais sûrement, le gouvernement fédéral a recommencé à recruter des spécialistes des politiques publiques. Il a remis au goût du jour l'obligation de résultats et l'évaluation des programmes intersectoriels. Il assiste les États et les municipalités dans le développement de leurs capacités de gestion. Le programme BID/PNAGE a finalement été signé en 2007 et sa mise en œuvre a débuté. On se réfère de plus en plus à un livre blanc sur la gestion publique. Ses préconisations, un temps ignorées, dessinent le portrait d'une administration publique fondée sur l'éthique, la transparence, la participation, la décentralisation et l'importance du citoyen.

En ce qui concerne les partenariats conclus avec les organisations dites sociales, par exemple les hôpitaux,

les centres de recherche ou les musées, le ministère de la Planification a entamé une démarche inspirée des initiatives de la réforme Cardoso, s'agissant surtout de la flexibilité et de la reddition de comptes, mais avec une autre nomenclature. Ainsi a-t-il proposé au législateur un nouveau modèle de fondation publique-privée qui aurait des caractéristiques semblables à celles des organisations sociales. La lenteur du Congrès à approuver ce projet montre néanmoins que le gouvernement ne le considère pas comme prioritaire et qu'il n'est pas prêt à demander la confiance du Parlement à son propos.

Les États fédérés ont à leur tour tenté de mettre en œuvre de leur propre chef des pratiques de gestion professionnelles et modernes. Les États de Ceará, Minas Gerais, São Paulo et d'autres encore ont signé des contrats de gestion fixant les objectifs et les ressources de la prestation avec les organisations sociales ou les organismes autonomes qui en acceptaient la charge. La discipline budgétaire est devenue une réalité aussi bien au fédéral que dans les États. Bien que souvent mal ciblés, les recrutements assurent toutefois l'arrivée de nouveaux talents au gouvernement fédéral, à des salaires toujours attrayants. Enfin, la formation continue reste une priorité – y compris en termes d'investissement – des pouvoirs publics.

Le processus de réforme à l'échelle nationale et infranationale progresse donc, non sans connaître de nombreux à-coups. Sans doute le Brésil a-t-il appris depuis les années 1980 à combattre l'inflation, à maîtriser les dépenses publiques et à faire preuve de discipline budgétaire. Il n'a cependant pas encore réussi à transcrire dans un programme politique cohérent et sur le long terme l'importance d'une saine gestion des politiques sociales. Leurs mises en œuvre exigeraient moins d'efforts si le gouvernement fédéral, les États et les municipalités possédaient un appareil public fort et compétent, aux mains de professionnels chevronnés.

BIBLIOGRAPHIE

- Abrúcio, F. et F. Gaetani (2006). *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, aprendizado e coalizão*, p. 28 à 32.
- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Bresser Pereira, L. C. (1997). *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*.
- Bresser Pereira, L. C. et R. Pacheco (2005). *A Reforma do estado Brasileiro e o Desenvolvimento*, document préparé pour le Special National Fórum on Reform of the Institutions of the Brazilian State-Executive, Legislative and Judiciary, Brasília, septembre.
- Caldeira, J. (1995). *Mauá: Empresário do Império*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Gaetani, F. et B. Heredia (2002). *The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: The Cardoso Years*, document préparé pour le Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, octobre.
- Lindert, P. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, New York, Cambridge University Press.
- Ministério da Fazenda (2003). *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*, Brasília, Ministério da Fazenda.
- Ministério do Planejamento (2005a). *Boletim Estatístico de Pessoal*, n° 114, octobre.
- Ministério do Planejamento (2005b). *PNAGE-Apresentação*.
- Presidência da República (1995). *Câmara da Reforma do Estado, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*.

Appel à communications

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES HAUTS FONCTIONNAIRES

Depuis le milieu des années 1970, le rôle des hauts fonctionnaires – ceux que les Français appellent les grands serviteurs de l'État – a évolué au rythme des réformes des administrations publiques conduites dans la plupart des pays économiquement avancés. Depuis cette date, les hauts dirigeants publics ont eu en effet à composer avec un nouveau concept, la gouvernance publique et son environnement : application des préceptes de la nouvelle gestion publique, expression plus affirmée des attentes des citoyens, appels fréquents aux chartes des droits, hausse et excès de la médiatisation, « présidentialisation » croissante des chefs de gouvernement, etc.

Que sont devenues aujourd'hui au quotidien les relations entre les hauts fonctionnaires et les ministres ? Les cabinets ministériels sont-ils désormais des administrations

parallèles ? La politisation des fonctions et des nominations s'est-elle accentuée ? Le visage lui-même de la haute fonction publique aurait-il changé : le recrutement, la carrière et l'après-carrière de ses membres obéissent-ils toujours aux mêmes règles ? Leur leadership n'est-il pas entamé avec la création des agences opérationnelles et la généralisation des contrats de performance ? Leur action s'inscrit-elle dans une perspective ministérielle ou interministérielle, cette dernière au bénéfice d'une action concertée du gouvernement ? Les questions sont nombreuses et cette liste n'est certes pas exhaustive.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique de l'hiver 2008-2009 à l'évolution du rôle des hauts fonctionnaires. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la

forme d'un résumé avant le 1^{er} juillet 2008. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1^{er} novembre 2008.

Publiée trois fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Web à l'adresse suivante :

<http://www.observatoire.enap.ca>
à la rubrique Publications.

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur la haute fonction publique ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

Marc Cambon

L'Observatoire de l'administration publique
École nationale d'administration publique du Québec
555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Téléphone : 418 641-3000
poste 6433
Télécopieur : 418 641-3057
Courriel : marc.cambon@enap.ca

Rédacteurs invités :

Jacques Bourgault

Professeur – Université du Québec
ENAP du Québec
Montréal (Québec) Canada

Donald Savoie

Professeur – Université de Moncton
Moncton (Nouveau-Brunswick) Canada

Prochain numéro : printemps 2008

LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'ÉVALUATION D'IMPACT SUR LA SANTÉ

Inspirée de l'évaluation d'impact en environnement développée dans les années 1960 aux États-Unis, l'évaluation d'impact sur la santé (EIS) a connu un essor remarquable dans les années 1990 dans le contexte de l'Union Européenne. Pour la définir brièvement, l'EIS vise à prendre en considération les impacts des actions des gouvernements sur la santé des populations. Sa réalisation interpelle donc au plus haut point les responsables des administrations publiques et ceux de la santé publique auxquels elle offre des défis organisationnel, politique et scientifique.

Faut-il en effet miser sur l'État central ou bien sur les collectivités locales pour parvenir à intégrer l'EIS dans le quotidien de l'action des administrations publiques et tout d'abord dans les processus de prise de décision? Que nous apprennent les expériences menées en matière d'EIS sur les effets d'une telle pratique dans le cadre de l'adoption des politiques publiques et sur la santé des populations? Les données recueillies sont-elles probantes et utiles pour le développement de l'EIS? Les décideurs s'inspirent-ils de cette information et si oui, de quelles manières? Au-delà de ces réflexions, comment l'EIS peut-elle relever le défi de la gestion horizontale des administrations publiques quand celles-ci se caractérisent encore aujourd'hui par un mode de fonctionnement vertical? Enfin, quelle est la part de conciliation entre EIS et décisions politiques?

Pour présenter et analyser ce phénomène complexe et rassembleur, *Télescope* a réuni les meilleurs arpenteurs de ce nouveau champ de recherche. Leurs témoignages, à travers ces thématiques et d'autres encore, permettent d'en dresser un premier bilan et de mesurer le chemin parcouru par les administrations publiques.

L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique
Madame Danyelle Landry
ENAP
555, boulevard Charest Est,
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada
TÉLÉPHONE : 418 641-3000, POSTE 6574
TÉLÉCOPIEUR : 418 641-3057
Internet : <http://www.observatoire.enap.ca>

LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

OBSERGO, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références.

VIGIE, lettre bimestrielle thématique, publie de courts articles et des nouvelles brèves sur les tendances et innovations administratives et présente des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public.

TÉLESCOPE est une revue trimestrielle d'analyse comparée en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques.

Les publications de **L'Observatoire** sont accessibles sur Internet :
<http://www.observatoire.enap.ca>

UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2006
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2006
ISSN 1203-3294

La revue *Télescope* est publiée avec l'aide financière
du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Canada