

RHETORIQUES, CONTROVERSES ET INCERTITUDES DANS LA CONDUITE DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Mohamed DJOULDEM

Maître de Conférences en Sciences Politiques

Université Paul Valéry , Montpellier 3

L'objet principal de cette communication est de s'interroger sur les problèmes analytiques et méthodologiques auxquels on est sans cesse confronté lorsqu'on s'intéresse aux séquences et conséquences du "changement dans l'administration publique" sous l'angle de la modernisation de l'action publique. Comment les saisir et les poser sur le plan analytique ? Quels outils théoriques choisir pour comprendre et essayer de répondre aux questions que soulèvent la conduite de la modernisation de l'action publique ?

Les interprétations des politiques de modernisation de l'action publique sont nombreuses. En premier lieu, les interprétations valorisant la dimension "libérale" ou "néo-libérale" des réformes ont constitué et constituent toujours, à bien des égards, le cadre dominant des analyses des politiques de modernisation de l'action publique (Jobert et Theret, 1994). De fait, les enjeux économiques et budgétaires ont souvent été considérés comme des facteurs explicatifs prépondérants de la place prise par ces politiques. Avec la récession économique des années soixante dix, se sont confirmées les limites des ressources des Etats, particulièrement les ressources fiscales et des phénomènes de dégradation des équilibres financiers avec la croissance continue des dépenses publiques, des déficits et de l'endettement.

Ces facteurs ont conduit les gouvernements à s'interroger sur le niveau des dépenses publiques et sur la légitimité de leur utilisation. Dans cette perspective, et selon certaines lectures (Bezès, 2002) les transformations des administrations publiques relèvent donc d'un néo-

libéralisme accordant la priorité à la diminution, des dépenses et déficits publics.

Pour certains auteurs, le nouveau référentiel, s'incarne dans de nombreuses mesures de libéralisation comme les mécanismes d'externalisation et de marchandisation de l'offre de services publics et la désagrégation des systèmes administratifs; des mesures de fragmentation des organisations ministérielles et développement de politique de mise en concurrence (Savoie, 1994). Les interprétations privilégient la mise en avant de programmes d'externalisation d'activités publiques selon plusieurs modalités, création d'agences autonomes, décentralisation à des collectivités locales ou privatisation.

Ces travaux définissent alors avant tout le néo-managérialisme par l'influence croissante des méthodes et des instruments issus de l'entreprise privée (Rouban, 1995). L'évolution irait dans le sens d'une différenciation des Etats à travers la transformation de leurs bureaucraties dont les règles historiques spécifiques seraient remplacées par des règles empruntées aux organisations dites "privées". Dans ces perspectives, les réformes des bureaucraties sont considérées comme la traduction pour les administrations et sous l'action des élites politico-administratives nouvelles ou en reconversion, des effets de la récession économique, de la diminution des recettes et du souci désormais saillant de réduire les dépenses publiques.

De nouvelles interprétations des processus de réforme de l'administration et des transformations internes d'Etat ont commencé à voir le jour. Initialement fondées sur des réflexions théoriques sur la nouvelle gestion publique, elles mettent davantage l'accent sur les phénomènes de redistribution des rapports de pouvoir internes aux Etats et sur des processus de reconversion et repositionnement organisationnel. Certains travaux insistent sur la mutation des enjeux et des formes du contrôle politique des instances élues sur les bureaucraties. On note que les gouvernements contemporains sont confrontés à des problèmes de cohérence, de coordination et de maîtrise de l'ensemble administratif auxquels s'ajoute la nécessité démocratique de « rendre compte » de politiques publiques complexes et fragmentées (Perret, 2001).

Dans le cadre des Etats, des groupes d'acteurs centralisés individuels et institutionnels, politiques et administratifs auraient pour principal objectif de rechercher la cohérence de l'activité gouvernementale et le renforcement de leurs capacités de coordination et d'intégration.

A partir de ces prémisses fort différentes, certains proposent d'interpréter les réformes contemporaines de l'administration publique comme des activités (re) construisant l'Etat ou certaines organisations publiques en cherchant à renforcer leurs propriétés constitutives (identité, hiérarchie, rationalité) face aux problèmes actuels de coordination et d'intégration.

Ces analyses ont le mérite de rompre avec les visions d'un changement d'abord "externaliste" se traduisant, sur l'Etat, par la valorisation et la diffusion d'idées et de principes "étrangers" à l'organisation étatique (du privé vers le public). En partant des problèmes et des enjeux tels qu'ils sont catégorisés dans l'Etat, elles permettent de restituer, peut-être plus fidèlement à l'histoire de la construction du type bureaucratique wébérien, la manière dont les systèmes administratifs sont composés et recomposés par les élites et les institutions qui ont intérêt à voir conserver ou réaffirmer certains principes et certaines capacités de direction, de contrôle et de coordination.

L'enjeu théorique de cette réflexion n'est donc pas de s'interroger sur le remplacement éventuel de l'ancien système par un système supposé nouveau et plus efficace. Il est celui des définitions et des légitimations changeantes, des mutations des significations opérationnelles des concepts qui, eux, ne sont pas nouveaux, mais participent à la reformulation des modes de conduite de la modernisation de l'action publique dans un univers fortement marqué par la fragmentation institutionnelle et le pluralisme des cadres de référence.

I- L'INTERPRETATION DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE COMME ENJEU PUBLIC

La modernisation de l'action publique comme construction sociale orientée vers le traitement des problèmes qui paralysent l'administration publique soulève de très nombreuses questions dans le champ des interprétations possibles (Faure, Pollet et Warrin, 1995). La pluralité des interprétations qui cherchent à se prévaloir d'une vision de ce qui pose problème est à relier à la diversité des forces et des élites sociales, économiques et politiques. Chacune d'elles cherche à se doter, entretenir ou enrichir son répertoire d'interprétation de la modernisation de l'action publique soit pour conquérir une position ou être prise en considération, soit pour contester ou dévaluer celles des autres. Il est même possible que se constituent une coalition pour dégager et imposer, par la mobilisation de diverses ressources, une interprétation favorable ou défavorable à la politique de modernisation de l'action publique.

Pour participer à la construction de la politique de modernisation de l'action publique et pour être capable d'en démontrer la pertinence, il faut disposer de plusieurs registres interprétatifs. D'abord, de la preuve théorique et pratique qu'une orientation est meilleure qu'une autre, ensuite, d'une vision claire de la situation de départ, et enfin d'une vision claire des changements attendus de l'orientation retenue et, dans certains cas, d'une idée de ce qu'aurait été le résultat si elle était écartée.

La façon de réfléchir à la modernisation de l'action publique ainsi qu'aux résultats que l'on attend est conditionnée par la perception qu'ont les acteurs qui sont impliqués ou pas. Celle-ci n'est pas sans effet sur la façon de construire et d'appliquer la modernisation de l'action publique comme sur les relations que peuvent entretenir les élus, les fonctionnaires et les usagers.

Dans le contexte des politiques de modernisation de l'action publique, on peut identifier deux grandes orientations explicatives, avec un nombre croissant de situations intermédiaires. D'une part, une explication en termes de crise d'un modèle d'action publique, de

l'autre en termes de culture de la performance à introduire dans la conduite de l'action publique.

1- La crise des modes opératoires de l'action publique

Les changements intervenus dès la fin des années 70 et accentués durant les décennies suivantes indiquent des signes d'effritement et de crise de sens du modèle historique d'action publique. Il y a bien aujourd'hui, une remise en cause profonde des valeurs, des normes d'action et des modes opératoires de l'administration, qui conduit à s'interroger sur sa capacité à répondre aux défis actuels de la société (Muller, 1992). Cette crise est multiforme dans ses manifestations.

Elle est d'abord, une crise cognitive, c'est à dire une incertitude du sens qui affecte les mécanismes d'explication sur ce que fait ou ne fait pas l'administration publique et une crise normative, c'est à dire une remise en cause des normes et procédures qui encadrent et définissent la conduite de l'action publique. Elle est ensuite, une crise de légitimité, c'est à dire une détérioration de la confiance placée en l'Etat et son personnel politique et administratif à se mobiliser pour traiter les problèmes et une crise de médiation, c'est à dire une panne des mécanismes qui organisent et activent le dialogue entre les divers groupes et l'Etat. Pour faire face à cette crise multiforme, de nombreuses manifestations de changement apparaissent.

La première prend la forme d'une transformation du cadre explicatif de l'action publique avec l'émergence d'une nouvelle norme celle de marché, qui conduit, à terme, à une déstabilisation des actions publiques structurées autour du principe d'intérêt général. Elle entraîne une modification progressive de la perception des élites politiques et administratives, en permettant à de nouveaux critères d'action d'être mis en oeuvre. Ainsi, en est-il de l'acceptation des contraintes internationales et de la prise en compte de leurs effets sur l'action publique; la priorité accordée à la compétitivité et la performance; la reconnaissance du rôle de l'entreprise, de la nécessité de limiter les charges et de réduire les prélèvements obligatoires; l'introduction de la logique d'entreprise dans un certain nombre d'administration; l'intro-

duction du langage d'efficience, efficacité et rentabilité au sein de l'administration publique.

Le second changement est la décentralisation qui transforme le rapport de l'Etat aux collectivités territoriales. La décentralisation avait plusieurs objectifs majeurs. Il s'agissait d'abord de libérer les collectivités territoriales de la tutelle de l'Etat. Ensuite de procéder au transfert de compétences au profit de ces mêmes collectivités et à l'affirmation des exécutifs locaux dans la production de politiques locales. La décentralisation contribue de ce fait à affaiblir la fonction de médiation de l'administration d'Etat. La mise en place d'un véritable gouvernement local rompt avec une tradition séculaire d'administration du territoire. Elle conduit à l'instauration de nouvelles autorités politiques de plein exercice qui fondent leur légitimité sur leur capacité à résoudre l'ensemble des « problèmes » posés sur leur territoire. Le préfet doit, de ce point de vue, faire face à une véritable crise des modes opératoires de l'administration déconcentrée de l'Etat. Le centre de gravité des politiques locales s'est déplacé au bénéfice des élus locaux. Cette crise de légitimité prend la forme d'une contestation de l'expertise technique, financière ou économique des services extérieurs de l'Etat et la constitution de réseaux d'expertise concurrents. Les administrations déconcentrées qui, sont affaiblies par l'affectation d'une partie de leur personnel au sein des services des collectivités locales, sont condamnées à inventer de nouveaux modes d'insertion dans le tissu local. Face à cette crise de l'administration d'Etat, les élus locaux affirment clairement leur nouveau rôle de producteurs d'actions publiques. Le niveau local apparaît comme un lieu de mise en cohérence de l'action publique et d'intégration de ses différentes dimensions (Duran, 1997).

Le dernier changement concerne l'eupéanisation et la mondialisation. Dès la mise en application de l'Acte unique et, surtout du traité de Maastricht, on observe un certain nombre de traits de changements importants. L'administration publique n'a plus le monopole d'élaboration des normes. Elle doit se référer à des normes européennes. L'espace européen apparaît comme un lieu stratégique dans la définition des actions et leur financement. Le problème est que l'Europe n'est pas lisible (comme l'Etat ou l'organisation internationale), elle est à la

recherche de son vocabulaire (Schmitter, 1995). La mondialisation, de son côté, induit de nouvelles règles du jeu et institue des autorités supranationales pour réguler les interdépendances croissantes entre les zones économiques. Elle dessine des configurations où le local, le national et le supranational sont largement enchevêtrés entraînant ainsi des recompositions des espaces d'autorité et d'action au plan national (Cordeulier, 1997).

Ces trois changements convergent pour remettre en cause la centralité de l'administration publique de l'Etat dans la médiation sociale et déstabiliser les modes d'organisation et de représentation des intérêts, la norme de référence de l'intérêt général, la culture administrative, les positions et rôles des élites politiques et administratives.

2- La culture de la performance

Le développement des systèmes de performance qu'on peut définir en partie comme l'intégration d'indicateurs de rentabilité à travers la modernisation de l'action publique est une autre façon de concevoir le traitement des problèmes de l'administration publique. Les éléments communs du schéma d'analyse (Bouckaert, 2000) résultent du constat que deux grands problèmes avaient émergé et coïncidaient :

Tout d'abord un problème macro-économique lié à la trop grande ponction du secteur public sur la richesse nationale et aux déficits importants qui en découlaient. Ensuite, une perte brutale de confiance dans les institutions publiques, y compris les hommes politiques, qui voyaient leur légitimité s'effriter.

Afin de résoudre ces problèmes, les promoteurs de la modernisation du service public commencèrent par accuser la fonction publique et prirent leur distance avec le secteur public. D'après eux le service public est la source de tous les dysfonctionnements et, en le réduisant, les deux grands problèmes seraient résolus.

Cette stratégie ne pouvait durer longtemps car la confiance dans les fonctionnaires était plus grande que celle placée dans les hommes politiques. D'autres stratégies ont été alors envisagées et recouvrent trois grands objectifs. D'abord, le besoin d'ajuster le poids des administra-

tions publiques dans l'économie et le besoin corrélatif de réduire le déficit (faire des économies). Ensuite, le besoin de résoudre la question du faible niveau de performance (réel et/ou perçu comme tel). Enfin, le besoin de redéfinir les responsabilités entre acteurs (la sanction et la récompense). Le dénominateur commun à la résolution de tous ces problèmes était la recherche de la "performance".

Quatre modèles de stratégies ont été développés pour faire face à ces problèmes et réaliser ces objectifs. Ces stratégies sont mélangées et leurs proportions varient selon les préférences politiques ou les besoins de l'agenda.

La première autour du mot d'ordre "maîtriser", qui suggère que l'on renforce les contrôles traditionnels, que les dépenses se réduisent, que l'on ne recrute plus d'agents publics, que des campagnes soient lancées contre le gaspillage, la corruption, les fraudes. La stratégie de maîtrise cherche à résoudre les problèmes en utilisant plus et mieux les systèmes de pilotage, de contrôle et d'évaluation qui existent déjà. Cela signifie que l'on améliore et que l'on ajuste les mécanismes administratifs.

La seconde vise plus directement à "moderniser" le secteur public. Cette opération consiste à s'engager dans des procédures plus rapides et plus souples, qui concernent le budget, la comptabilité, la gestion du personnel ou les finances en général. Il est incontestable que cette stratégie affecte l'administration publique et ses façons de faire.

La troisième privilégie "le recours et la mise sur le marché" à travers l'ouverture de certaines prestations à la loi de la concurrence afin d'accroître l'efficacité et la capacité de répondre aux demandes des usagers. Cette stratégie appelle la diffusion au sein des administrations publiques d'une culture et d'un ensemble de valeurs propres au marché. C'est à transformer ces administrations en organisations compétitives et flexibles que vise cette stratégie.

Enfin la quatrième stratégie tend à "minimiser le secteur public". Elle signifie que des mécanismes doivent être instaurés et des décisions prises afin de transférer autant de tâches qu'il est possible au marché à travers la privatisation ou la délégation.

Les autorités publiques restent hésitantes entre une stratégie de «maîtrise» et une stratégie de "modernisation" et d'autre part entre un processus de réforme participatif et un processus piloté par un groupe restreint de décideurs (élus-fonctionnaires). Ces interprétations de la conduite la modernisation de l'action publique donnent lieu à des réceptions contrastées.

3- Les réceptions des interprétations de la conduite de la modernisation de l'action publique

La réception des interprétations favorables à la modernisation de l'action publique se caractérise par les traits dominants comme, la domination de l'idéologie de marché; la mise à l'index de l'action et des dépenses publiques, surtout sociales; l'émergence d'un modèle néolibéral de gouvernance; la prolifération des politiques centrées sur le marché et l'érosion de la fonction publique en termes d'effectifs et de rôle.

La relation entre les citoyens et les bureaucraties publiques connaissent, de ce point de vue, des changements de nature considérable qui se traduisent par un déclin du rôle des autorités publiques vis-à-vis du citoyen ordinaire. Pour être plus précis, les changements contemporains affectent la bureaucratie publique à travers certains modes d'actions publiques comme, la sous-traitance de service de base, la privatisation de biens publics, le retrait des subventions sociales, la déréglementation des institutions économiques et la formation de partenariats public-privé.

Cette manière de faire de l'action publique a fortement altéré la nature de la relation entre le citoyen et la bureaucratie, surtout dans les réformes administratives actuelles. On peut déduire au moins cinq changements importants:

- la réduction du rôle du service public au service des citoyens. Le nouveau rôle du service public est de faciliter des activités comme la fourniture de financement aux investisseurs, la gestion et la coordination de contrats, la régulation des contractants, l'analyse et l'entretien des conditions de marché, la fourniture d'informations aux entrepreneurs.

Ce nouveau rôle de l'administration chargée de faciliter le marché et d'agir activement pour la production et la distribution des biens et services entraîne des implications sérieuses sur la relation avec citoyens.- un changement de la morale du service public envers la citoyenneté. Les normes éthiques et juridiques du service public façonnent la nature de sa relation avec les citoyens. Dans l'articulation d'une telle morale du service public, l'accent se déplace des normes républicaines (légalité, égalité, continuité) aux normes de gouvernance (rentabilité, efficacité, efficience). Il existe une tendance à la marginalisation de l'éthique du service public et un renforcement de la rationalisation budgétaire (réduction).

- L'affaiblissement de l'engagement de la fonction publique envers les citoyens. Les fonctionnaires ne sont pas seulement motivés par des incitations monétaires (traitements), mais également par des valeurs comme le patriotisme, le sentiment de participer à l'action publique et la défense de l'intérêt général. L'introduction des nouvelles références et pratiques a eu, selon ceux qui s'opposent à cette forme de modernisation de l'action publique, les effets suivants :

- L'érosion des droits des citoyens par rapport aux services de l'Etat. Elle se traduit par la remise en cause des services publics et des modifications des régimes d'allocations des ressources pour satisfaire les droits sociaux conquis.

- Une nouvelle conceptualisation de la citoyenneté dans le service public. L'autorité publique doit des services aux citoyens en retour de leur loyauté. C'est la nature du contrat social. Or, de plus en plus ce sont des pactes partiels qui se substituent au contrat global, fondés sur le critères du marché et non sur ceux de l'intégration sociale et politique.

Comme toutes figures imposées de la vie politique, l'action publique, comme version du service public, renvoie à une histoire sociale et à un processus de légitimation de certains rapports sociaux (Chevalier, 2000). C'est en réalité toute une conception du statut de l'autorité publique, et par delà du lien social qui se profile. C'est pour-

quoi, la question de l'action publique constitue une de ces questions très sensibles, autour de laquelle se joue la cohésion sociale.

L'action publique est tout à la fois, une entité sociale, c'est à dire qu'elle englobe les diverses activités et structures placées sous la dépendance des autorités publiques; un espace juridique qui entraîne l'élaboration et l'application de règles de droit spécifiques et dérogatoires au droit commun; et un opérateur idéologique puisqu'elle constitue la norme qui est censée commander la gestion publique, la finalité à laquelle sont tenus de se référer gouvernants et fonctionnaires, le principe dont dépend leur légitimité (Rouban, 2000).

Cependant, la construction de l'action publique renvoie à des enjeux socio-politiques plus généraux, qui traversent de part en part le champ socio-politique et qui répondent à un ensemble de données nouvelles auxquelles l'autorité publique s'est trouvée confrontée. Elle est au centre des représentations collectives de l'autorité publique et constitue le substrat de l'autorité publique. Elle apparaît comme le principe de limitation objective du pouvoir des gouvernants. Le rôle de ceux-ci est de travailler à la réalisation et au développement de la solidarité sociale, en prenant en charge les activités d'intérêt général indispensable à la vie collective. Les prérogatives qu'ils détiennent ne sont que la contrepartie de cette obligation.

Les effets socio-politiques de la promotion de l'action publique s'inscrivent dans l'annonce de l'avènement de l'Etat-providence. Le premier effet sera de tracer clairement une frontière entre le public et le privé. Elle sert de principe d'identification des activités qui relèvent de la sphère publique et de différenciation des activités qui ressortent de la sphère privée. Le second effet sera un puissant moteur d'expansion des activités publiques. L'action publique occupe une position structurelle et structurante de la société en prenant en charge les grandes fonctions collectives nécessaires au développement économique, social et culturel. Le troisième effet, l'action publique postule une certaine représentation du lien social. A travers les droits reconnus aux usagers, se profile l'idée que les besoins fondamentaux des individus doivent être satisfaits. A ce titre, l'administration publique va être érigée en produc-

teur d'intégration et de cohésion sociale. Elle garantit que les groupes socialement ou géographiquement défavorisés ne se voient pas interdire l'accès aux biens jugés essentiels.

Quels sont les lieux, les échanges et les milieux qui participent à l'élaboration et la légitimation, favorable ou défavorable, à la conduite de la modernisation de l'action publique ?

II- LES ACTIVITES CONSTITUTIVES DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Le choix de l'internationalisation (Läidi, 1994 et 1998), de l'euro-péanisation (Meny, Muller et Quermonne, 1995) et de la décentralisation (Balme, Faure, Mabileau, 1999) a eu des effets sur la manière de considérer les interventions des autorités publiques, leur structuration et leur fonctionnement. Il a posé de façon inédite la question du sens dans la construction et la conduite de la politique de modernisation de l'action publique. La politisation et la publicisation des enjeux se métamorphose en intégrant les nouvelles variables à partir de cette question du sens.

La modernisation de l'action publique devient l'objet de nombreux discours publics et politiques la soutiennent ou la contestent. En tant que "problème public", la modernisation de l'action publique donne lieu à une compétition entre catégories d'acteurs en termes de professionnalisation et d'institutionnalisation des intérêts au sein et hors de l'administration publique (Gaxie, 1997).

Comparativement aux analyses qui, jusqu'à une date récente, prennent exclusivement le national-central, non sans raison d'ailleurs, comme cadre d'investigation, dans les analyses actuelles, l'investigation porte sur les lieux et les modalités que suscitent l'entreprise de modernisation au-delà des scènes classiques de la décision, celles où les institutions politiques et les intérêts organisés élaboraient les règles, celles où les administrations publiques et les notables élus ajustaient la mise en oeuvre sur le terrain (Gaudin, 2002). Ce déplacement du regard sur les échanges qui structurent la modernisation de l'action publique a conduit à redéfinir le champ des interrogations aux milieux dont le rôle

peut s'avérer crucial dans la construction et la conduite de la modernisation de l'action publique. Cette perspective souligne l'importance des divers acteurs qui agissent et agrègent les multiples articulations entre plusieurs niveaux territoriaux d'autorité et d'action.

1- Les échanges dans la modernisation de l'action publique

La dynamique de la réciprocité constitue le ressort des actions et des organisations publiques et des rapports qu'elles entretiennent entre elles ou avec leurs membres (Médard, 1995). La politique de modernisation de l'action publique n'échappe pas à ces processus. Elle est aujourd'hui fortement soumise à des stratégies de déplacements et de délégations des règles du jeu qui impliquent des formes d'échanges variés et spécifiques (Jobert, 2002). On peut identifier plusieurs espaces où l'échange politique intervient et exprime la concurrence autour de la définition de cette politique.

Dans le cadre national se manifestent, de façon globale, plusieurs échanges politiques qui mettent aux prises le gouvernement et la société civile au sens large. A l'intérieur de ce cadre, se multiplient des formes de transferts de compétences au profit de niveaux territoriaux de pouvoir infra-nationaux, des formes de délégations d'activités à des agences spécialisées et organismes divers. Ces déplacements opèrent incontestablement une restructuration des scènes de débat et de pouvoir (forums et arènes) relatives à la conduite de la modernisation de l'action publique.

Dans le cadre de l'Union européenne, le processus d'eupéanisation implique le gouvernement national, ses homologues européens, des instances supranationales (Commission européenne, Parlement européen) et les représentants de la "société civile européenne". L'Europe est, de ce point de vue, un lieu de décision et de discussion publique. C'est un niveau stratégique dans la formulation des problèmes et la définition de solutions, qui font débat. Elle fixe bien les orientations cognitives et normatives qui déterminent l'action publique (Muller, 1994, Magnette, 2000, Scharpf, 2000).

Les organisations internationales constituent un niveau d'échanges de plus en plus présent dans les politiques de modernisation de l'action publique, notamment par la production d'expertise et de normes qui encadrent le travail de modernisation. Elles se sont construites comme des «instances de régulation» dotées de compétences qu'elles mobilisent pour produire des cadres de référence ou prendre des décisions. Ainsi par exemple, L'OCDE comme forum et l'Organisation mondiale du Commerce comme arène jouent un rôle leader en raison des échanges qui s'y opèrent (Cohen, 2001).

Dans chacun de ces milieux se construit et se gère un rapport entre le cadre de référence global et le sectoriel à moderniser. On peut faire l'hypothèse que la configuration résultant de l'équilibre entre les échanges politiques existants à ces différentes sphères conditionnent directement la constitution ou non d'opportunité de changement pour la politique sectorielle visée.

Au plan national, le gouvernement est soumis à trois catégories d'échanges politiques différents avec les représentants de différents forums. D'abord, on peut relever la présence d'un échange politique électoral avec des électeurs, par l'intermédiaire duquel arrive au pouvoir et en est éventuellement démis l'équipe gouvernementale. Ensuite, les échanges politiques avec les citoyens à travers la société civile organisée. Ces échanges peuvent être de type corporatistes, néo-corporatistes ou particularistes ou bien encore sous la forme de nouveaux mouvements sociaux. Enfin, il existe un échange entre les autorités publiques quel que soit leur statut et la communauté scientifique par les biais des conseillers des divers niveaux de gouvernement (choix des membres de cabinets, mais aussi les échanges quotidiens avec les administrations ministérielles) ou plus largement par la voie de l'utilisation de l'expertise scientifique (Rouban, 1998).

Les autorités publiques nationales sont, le cadre de conduite de politique de modernisation de l'action publique, dans une série de plusieurs échanges qui les confrontent avec d'autres interlocuteurs aux plans européen et international. Les échanges qui existent à ces deux niveaux, sont plus complexes que dans le cadre national dans la mesure

où vont intervenir non seulement d'autres Etats dont les gouvernements protègent leurs échanges et compromis respectifs national, européen et international mais aussi d'autres acteurs publics comme la Commission européenne, le Parlement européen ou la Banque mondiale. Ces institutions ont elles-mêmes une légitimité à défendre dans les systèmes de régulation. Elles nourrissent leurs propres échanges avec, en fonction des cas, la société civile, les groupes d'intérêt, la communauté scientifique.

Au Plan de l'Union européenne, l'échange peut s'établir entre un gouvernement national et ses homologues européens à propos des enjeux entre lesquels il va valoir procéder à des arbitrages. L'échange peut être également entre ce gouvernement, seul ou par l'intermédiaire du Conseil et un autre acteur du système politique européen comme la Commission, le Parlement ou la Cour de justice, selon les règles institutionnelles précises spécifiées dans les textes fondateurs (Courty et Devin, 1996).

Au sein des organisations internationales, en fonction des domaines et / ou des organisations concernées, l'échange peut faire intervenir, le ou les représentants de l'Etat et ou des groupes d'Etats. Il peut faire intervenir des acteurs représentants les organisations internationales elles-mêmes, comme la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International, l'Organisation Mondiale du Commerce.

A partir de cette définition des échanges politiques dans plusieurs contextes et à plusieurs niveaux, notre hypothèse est que l'autorité publique qui porte le projet de modernisation de l'action publique est soumise simultanément, intensément et en permanence à des situations variées à travers ces différents échanges. L'objectif prioritaire, l'action déterminante pour cette autorité publique est de les conserver, les prolonger, les rendre compatibles et éventuellement les amener, malgré leur caractère antagoniste ou contradictoire à continuer à coopérer pour la conduite de l'action envisagée (Fouilleux 2002).

La conduite de la modernisation de l'action publique tient autant aux effets réels de l'intégration européenne et de la mondialisation,

qu'aux transformations subies ou provoquées de l'action et de l'espace publics au sein de la société. C'est bien de l'interaction entre le monde, l'Europe et les scènes politiques nationales et locales que naissent les interrogations sur le devenir de l'action publique. La diversité des cadres et des niveaux où se manifestent les échanges politiques que suscitent la conduite de la modernisation de l'action publique indiquent bien qu'il est vain de vouloir les saisir indépendamment des configurations qui les portent. Il reste à savoir comment se structure et fonctionne l'univers au sein duquel s'élabore la conduite de la modernisation de l'action publique.

2- L'intelligibilité de l'univers de la modernisation de l'action publique

Tenter de rendre intelligible la modernisation de l'action publique dans une perspective pragmatique est loin d'être simple. Le projet de saisir la modernisation de l'action publique comme activité sociale complexe prédispose à faire appel aux catégories générales de théories abstraites. De telles spéculations fournissent des étiquetages conceptuels et cette capacité de labélisation séduit si bien qu'elle dissimule au moins deux difficultés. D'une part, les rapports entre les phénomènes concrets et les catégories apparaissent souvent ténus, d'autre part, l'usage réflexe de catégories dispense en général de mettre à jour les processus à l'oeuvre.

Dans l'univers de la conduite de la modernisation de l'action publique les rationalités des acteurs ne se limitent pas à des conduites utilitaristes strictes. Chercher à théoriser la modernisation de l'action publique en termes uniques de « choix rationnels » relève ou de la naïveté ou de l'illusion. En effet, opter pour une telle orientation, c'est s'écarter des modes de faire des règles par des impératifs légaux et normatifs certes, mais également et en même temps soumis à des phénomènes de dépendance constitués de traditions, d'acquis, de routines que le chercheur ne peut négliger ou ignorer (Demeulenaere, 2000).

L'univers de la modernisation de l'action publique est caractérisé par une multiplicité de logiques, pas toujours compatibles entre elles. Dans ce cas, les acteurs ne choisissent pas nécessairement et surtout pas

conformément au sens de la théorie de la décision. Dans leurs situations d'interactions, les acteurs individuels et les acteurs collectifs recherchent, enquêtent et sélectionnent ce qui leur apparaît en accord avec les identités ou avec les règles pour remplir leurs rôles par exemple de hauts fonctionnaires ou d'élus.

Autrement dit, les processus à l'oeuvre dans la conduite de la modernisation de l'action ne s'apparentent pas à des choix rationnels. On observe plutôt des acteurs en quête de possibilités. Ils tentent d'articuler ou de «coupler» des conduites qu'ils perçoivent comme correctes avec les singularités des situations. A partir de ces situations singulières, celles des problèmes vécus par les acteurs, on peut identifier les éléments qui structurent l'entreprise de modernisation de l'action publique. L'observation révèle toute une série d'activités. On remarque de façon régulière que les acteurs agencent, ou tout du moins manifestent l'intention d'agencer des idées, des intérêts ou des moyens perçus avec plus ou moins d'ampleur et d'acuité comme collectifs.

Ces activités de coordination formelle ou non, provisoires ou inscrites dans la durée projettent de produire des dividendes collectifs ou individualisables, susceptibles de satisfaire les préférences des acteurs. Pour y parvenir, les protagonistes, ou certains d'entre eux, manipulent des représentations (rhétorique, controverse), des ressources (le nombre, l'argent) des capacités (conseil, expertise) et des contraintes (normes et règles).

Dans cet univers, les protagonistes développent et entretiennent en particulier des rapports d'interaction et d'interdépendance générateurs d'activités et de débats, de décision, de mise en oeuvre ou de jugement et qui revendiquent d'être collectifs.

Ces singularités de l'entreprise de modernisation de l'action publique obligent à la mise en forme de modes d'agir collectifs légitimes. Ainsi, on peut noter que l'entreprise en question se déroule au sein d'espaces publics sous forme de forums et ou d'arènes, dont le principe fondamental est la publicité de la politique en train de se faire ou se défaire.

Les acteurs en présence se réclament de mandats résultant de leur statut ou de la concurrence engendrée par le pluralisme des idées et des intérêts. Les activités menées pour le compte des autorités publiques nécessitent d'être justifiées ou potentiellement justifiables (intérêt général, programme politique, impératif de réforme). Les actions mobilisent des critères d'évaluation et des principes de responsabilité, en ce sens que les mandataires doivent en principe tenir compte et rendre comptes aux mandants.

La dynamique de l'entreprise manifeste des positions et les rapports entre les acteurs provisoires et contingents. En effet, les mandants jouissent en principe du pouvoir de se démettre des mandataires mais aussi de réviser ou imposer de nouveaux acteurs. Des dispositifs formalisés (règles, procédures, institutions) encadrent les rapports et les activités des divers membres.

Cette perspective analytique et méthodologique indique le caractère problématique de la conduite de la modernisation de l'action publique. Les performances recherchées ne sont pas toujours susceptibles d'être acquises, les réussites risquent également d'être douteuses par suite de la complexité et de la précarité des rapports entre acteurs. Les acteurs en situation d'interaction de cette entreprise observent, analysent, spéculent, évaluent et jugent la modernisation de l'action publique en train de se constituer à l'aide de "systèmes d'appréciation" dans lesquels s'entremêlent des données factuelles, des considérations instrumentales et de blocs de valeurs.

Au concret, «les systèmes d'appréciation» s'expriment par des activités de régulation pour répondre autant que faire se peut, à trois questions cruciales: l'ambiguïté, la faisabilité et l'incertitude de la politique en cours de constitution. Les chances de succès s'élèvent dans la mesure où les acteurs maîtrisent ce trio de problèmes. Dans cette perspective, les caractéristiques contextuelles, institutionnelles et cognitives des divers cadres et niveaux de pouvoirs façonnent souvent de manière décisive le sort de la modernisation de l'action publique (Padioleau, 2000).

3- La question du statut des acteurs de la modernisation de l'action publique

La constitution de multiples scènes de discussion et de décision montre que les mécanismes classiques qui formaient ce que l'on peut appeler le compromis politique notabiliaire stato-national, ne permet plus aujourd'hui la régulation de l'action publique. La transformation la plus radicale vient sans doute du nombre croissant des acteurs à divers niveaux qui ont la possibilité mais aussi la légitimité d'intervenir dans le façonnage de la politique de modernisation. La reconnaissance de l'Etat est cependant toujours nécessaire pour prendre part à ces activités.

Certains des débats sur la modernisation de l'action publique ont tendance dans certains cas, sur les plans cognitif et instrumental, à s'inscrire dans une stratégie de dépolitisation des enjeux. Les analyses récentes de la rhétorique néo-managériale (Boltanski et Chiapello, 1999) comme celles de l'Etat-stratège montrent comment les politiques dites de modernisation sont perçues et présentées comme une sorte de dessaisissement volontaire du politique et le contournement de la bureaucratie publique.

Or, la construction et la conduite de la modernisation publique comme entreprise de (re)structuration du champ bureaucratique (Bourdieu 1994) et de (re)composition du compromis social implique la présence du politique, c'est à dire une coalition qui unit les élus, les fonctionnaires et les organisations d'intérêts représentant les catégories sociales.

La connaissance des acteurs diversifiés qui sont engagés dans les processus de modernisation de l'action publique permet d'explicitier les activités précédentes en termes d'intermédiation, de traduction et de transcodage des enjeux. Des acteurs de la politique au personnel de la fonction publique, des personnalités qualifiées aux représentants légitimes de milieux et des intérêts concernés, l'identification des positions sociales de ceux qui participent à la construction-conduite de la moder-

nisation de l'action publique éclairent d'autres facettes des enjeux. Deux lectures sont susceptibles d'apporter ces éclairages sur ces chaînages dans la production de la politique de modernisation de l'action publique:

-La première vise à savoir comment s'opère la construction sociale et la reconnaissance des interlocuteurs valables. Il importe ici de bien saisir les trajectoires (professionnelle, politique, intellectuelle, militante) les positions, fonctions, rangs et rôles occupés à l'occasion de ces trajectoires.

-La seconde consiste à questionner les modes de mobilisation des compétences d'expertise qu'effectuent ces professionnels de l'intermédiation et du courtage lorsqu'ils participent aux opérations de discussion et de légitimation des activités de modernisation de l'action publique.

En définitive, cette réflexion suggère au fond une idée centrale, celle de se prémunir contre les catégories du discours public et politique sur la modernisation de l'action publique. Il ne s'agit pas de négliger ces catégories de discours, mais de la questionner en ce qu'ils sont une production politique du changement. En effet, dire le changement et le faire exister pose problème. Les répétitions dans les annonces réformatrices, quel que soit l'initiateur, invitent à interroger constamment la compatibilité entre les "intentions d'agir et les capacités d'agir" dans la conduite de la modernisation de l'action publique. Les activités réflexives sont ainsi au coeur de cette politique et constituent une clef pertinente pour la compréhension des multiples enjeux sous-jacents à la conduite de la modernisation de l'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

Balme (R), Faure (A), Mabileau (A).- Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique. Presses de Sciences Po, 1999.

Bezes (P) Gozlvener.- L'administration une sociologie des politiques de réforme administrative en France (1962-1997), thèse de doctorat de science politique de l'IEP de Paris.

Bouckaert (G).- Techniques de modernisation et modernisation des techniques. Evaluer la modernisation de la gestion publique. In Rouban (L) Le service public en devenir. L'Harmattan, 2000.

Boltanski (L), Chiapello(E).- Le nouvel esprit du capitalisme. Gallimard, 1999 Bourdieu (P) Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action. Seuil, 1994.

Chevalier (J).- La place du service public dans l'univers juridique contemporain., In Rouban (L).- Le service public en devenir. L'Harmattan, 2000.

Codellier (S) La mondialisation, au-delà des mythes. La découverte, 1997.

Cohen (E).- L'ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation. Fayard, 2001.

Courty (G), Devin (G).- L'Europe politique. La découverte, 1996.

Demeulenaere (P).- Les normes sociales et le modèle du choix rationnel. In L'acteur et ses raisons, Mélanges en l'honneur de Boudon (R), PUF, 2000.

Fouilleux (E).- Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. In Fontaine (J) et Hassenteufel (P) Tau change or ont tau change ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain. PUR, 2002.

Duran (P).- Une loi organique de clarification des compétences est-elle possible ? In La gestion locale face à l'insécurité juridique. Travaux de l'Institut de la décentralisation. L'Harmattan, 1997.

Faure (A), Pollet (G). Warrin (P).- La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel. L'Harmattan, 1995.

Jobert (B) Theret (B) «France: la consécration républicaine du néo-libéralisme», In Jobert (B) Le tournant néo-libéral en Europe. L'Harmattan, 1994.

Jobert (B).- Le mythe de la gouvernance antipolitique. Communication au VII^e Congrès de L'Association française de science politique, Université de Lille 9, Septembre 2002.

Gaudin (JP).- L'action publique transversale et le désenchantement du politique. In Nay (O) Smith (A) Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique. Economica, 2002.

Gaxie (D).- Structures et contradictions de l'édifice institutionnel. In Gaxie (D) Luttés d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale. L'Harmattan, 1997.

Manette (P).- L'Europe, l'Etat et la démocratie. Editions Complexes, 2000.

Médard (JF).- Théories de l'échange et échanges politiques. In Claeys (PH) Frogner (AP) «L'échange politique». Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

Meny (Y), Muller (P), Quermonne (JL).- Les politiques publiques en Europe. L'Harmattan, 1995.

Muller (P).- Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen. In Muller (P) L'administration française est-elle en crise ? L'Harmattan, 1992.

Muller (P).- La mutations des politiques publiques européennes. Revue pouvoirs, n° 69 1994,

- Laïdi (Z).- Un monde privé de sens. Fayard, 1994.
- Géopolitique du sens. Desclée de Brouwer, 1998.
 - Padioleau (JG).- Praxis d'une science sociale de l'action publique. In L'acteur et ses raisons, Mélanges en l'honneur de Boudon (R), PUF, 2000.
 - Perre (B).- L'évaluation des politiques publiques. La Découverte, 2001.
 - Rouban (L).- Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française. Presses de la FNSP, 1994.
 - La fin des technocrates ? Presses de Sciences Po, 1998.
 - Le service public en devenir: la mondialisation, l'Europe et les ruptures sociales, et -Le service public et l'identité politique française . La recomposition de l'ordre institutionnel. In Rouban (L) «Le service public en devenir». L'Harmattan, 2000.
 - Savoie (D.J).- Les réformes de la fonction publique . L'empreinte de la nouvelle droite. Revue Politiques et management public, septembre, 1994.
 - Scharpf (F).- Gouverner l'Europe. Presses de Science Po, 2000.
 - Schmitter (P.C).- Quelques alternatives pour le futur système européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes. In Meny (Y), Muller (P), Quermonne (JL), Les politiques publiques en Europe. L'Harmattan, 1995.
-