



**Le Dictionnaire encyclopédique
de l'administration publique**

La référence pour comprendre l'action publique

RÉFORME ADMINISTRATIVE

*James Iain Gow, Professeur émérite
Université de Montréal*
gowji@sympatico.ca

Une réforme administrative est un changement conscient et réfléchi introduit dans un organisme ou un système public en vue d'améliorer sa structure, son fonctionnement ou la qualité de son personnel. Selon Caiden (1968) : « La notion de réforme est fondée sur la simple idée qu'il ne faut rien attendre des changements naturels et tout des moyens artificiels susceptibles d'améliorer un ordre donné de choses. »

Chaque composante de la définition retenue a sa signification particulière dans le secteur public, là où les dimensions à améliorer sont plus complexes que celles rencontrées dans les secteurs non étatiques. Si toutes les organisations veulent améliorer l'atteinte de leurs objectifs, soit leur efficacité, ou encore le coût de leurs opérations et leur productivité, soit leur efficience, celles du secteur public doivent aussi se soucier des dimensions politiques de la vie administrative. Ainsi, les réformes des administrations publiques peuvent viser, au-delà des dimensions économiques, des objectifs concernant l'amélioration de la vie publique, comme l'élimination du patronage, de la corruption et du favoritisme, la représentativité du personnel, la participation des citoyens et des groupes, l'imputabilité et la transparence.

Par ailleurs, toute réforme administrative a une dimension politique puisque l'idée d'amélioration implique un choix de valeurs à privilégier. De ce fait, un changement introduit sera apprécié comme une réforme ou un recul selon l'idéologie de l'observateur ou de l'acteur. Ainsi, les privatisations d'entreprises publiques, l'introduction de tarifs payés par les usagers de services publics, des programmes d'accès à l'égalité ou d'accès à l'information seront vus par certains comme des réformes et par d'autres comme le contraire. Une réforme technique qui simplifie les procédures administratives n'aura que peu de charges politiques, mais même dans ce cas, il risque d'y avoir des gagnants et des perdants. L'apparition des machines à écrire, au XIX^e siècle, a ouvert la voie du marché du travail aux femmes qui se sont vite familiarisées avec cette nouvelle technologie, tandis qu'un des plus anciens métiers du monde, celui de scribe, s'est transformé aux dépens de ceux dont la première qualité était d'avoir une belle écriture. C'est ainsi que la plupart des réformes rencontrent des résistances ou de l'inertie, ce qui nécessite des efforts de persuasion de la part de leurs promoteurs.

Bon nombre de réformes sont issues de moments de crise ou d'expériences pénibles. Ainsi, les réformes britanniques qui ont abouti, en 1855, à la création d'une classe supérieure de fonctionnaires recrutés par examen se sont faites dans une atmosphère de récrimination après la piètre prestation des forces britanniques lors de la guerre de Crimée. Pour la même raison, le gouvernement français a créé l'École libre des sciences politiques au lendemain de sa défaite dans la guerre franco-

RÉFORME ADMINISTRATIVE

prussienne de 1870-1871. Une réaction semblable a inspiré la création de l'École Nationale d'Administration en 1945. Aux États-Unis, en 1883, la formation de la Commission du service civil et le début du système d'examens d'entrée à la fonction publique ont suivi l'assassinat du président Garfield par un homme à qui un emploi avait été refusé. Depuis trente ans, un sentiment de crise dans les finances publiques a inspiré des réformes visant à réduire les services publics ou à les rendre moins chers, plus compétitifs.

À l'origine d'une réforme administrative, il peut aussi y avoir un service d'étude et d'analyse comme il peut y avoir un ou des services de réalisation susceptibles d'introduire des changements. Cependant, le demandeur d'une réforme se situe souvent en dehors de l'administration, il peut être : un nouveau gouvernement ou un nouveau ministre, un parti politique, une commission parlementaire ou d'enquête, un groupe de pression, un groupe d'usagers, les médias, en somme tous les acteurs de la vie politique. Depuis quelques décennies, deux nouveaux types d'agents de réforme sont apparus. À l'interne, les firmes de conseillers en gestion ou en politiques publiques se sont rendues omniprésentes (Saint-Martin, 2000), tandis qu'au niveau supranational, des organisations internationales telles que l'ONU, l'OCDE, la Banque mondiale, la Communauté européenne et les ONG, comme *Transparency International*, sont devenues de puissantes sources de réforme.

La réforme administrative implique un transfert de connaissances qui va au-delà de celles qui sont générées dans le cours des activités régulières. Ces connaissances peuvent venir d'études internes, ponctuelles ou systématiques, mais elles viennent le plus souvent de l'extérieur. Le phénomène le plus fréquent est l'émulation, soit l'adoption d'une idée ou d'une pratique qui a réussi dans une autre instance. La réussite, dans un cas semblable, est rassurante pour l'administration qui l'adopte; elle peut faire l'économie d'une analyse approfondie (Rogers, 2003).

La réforme administrative est l'œuvre de spécialistes qui appliquent divers corpus de connaissances. Les praticiens de ces connaissances, tant au sein de la fonction publique que chez les consultants, utilisent généralement des modèles ou des méthodes d'analyse qui sont basés sur des corpus de connaissances théoriques. Toutefois, ils ne les présentent pas comme telles et ne s'affichent pas non plus comme des porteurs de théories précises. Leurs connaissances font partie des recettes d'une bonne administration et constituent la liste des modes en cette matière depuis cent ans : organisation scientifique du travail (OST), rationalisation des choix budgétaires (RCB/PPBS), direction participative par les objectifs (DPO), budgétisation à base zéro (BBZ), rémunération au rendement, gestion axée sur les résultats, meilleures pratiques, *benchmarking*, réingénierie, réinvention, gestion axée sur les citoyens, gestion horizontale et ainsi de suite (Cheung, 1997; Thomas, 1996).

Derrière les méthodes et les recettes, il y a la science administrative. À vrai dire, la science administrative est depuis toujours une science normative, où se mêlent observation et analyse rigoureuses et valeurs à maximiser ou à promouvoir. Ce fut le cas pour les premières encyclopédies qui devaient préparer les candidats aux examens d'accès à la fonction publique en Chine antique, pour le caméralisme dans les États allemands au XVIII^e siècle, ou encore pour la combinaison génie-MBA qui a longtemps régné en Amérique du Nord au XX^e siècle.

Le fondement théorique des diverses réformes administratives se trouve dans les disciplines fondamentales que sont le droit, la science économique, la science politique, la sociologie et la psychologie. Pourrait s'y ajouter le management, sauf que celui-ci, comme l'administration publique, est moins une discipline qu'un ensemble de disciplines unies autour d'un seul objet. Le droit a fourni les bases des règles de l'État bureaucratique. Il continue d'inspirer des réformes telles que la création du protecteur du citoyen (l'ombudsman) ou des règles de fonctionnement des tribunaux

RÉFORME ADMINISTRATIVE

administratifs. La science politique offre des connaissances, notamment en matière de participation des groupes et des individus à l'administration, d'imputabilité, de rapports entre politiciens et fonctionnaires et avec les juristes, les politicologues proposent des améliorations à l'accès à l'égalité, à l'éthique ou encore, à l'accès à l'information. La science économique, depuis quelque temps, a motivé les réformes de privatisation, de déréglementation, de tarification des services publics, de rémunération des cadres supérieurs et du recours à la compétition dans la sous-traitance des services publics. La sociologie et la psychologie du travail ont inspiré la DPO, les théories du développement organisationnel, d'évaluation du personnel et de motivation ainsi que les méthodes de sondage auprès des clientèles. Toutes ces disciplines proposent des solutions au problème de la corruption.

Depuis trente ans, les critères et les solutions provenant des économistes ont dominé la discussion, mais il y a eu un retour en force des approches politiques avec les notions d'État subsidiaire (Côté, 2006), de nouvel État wébérien (Pollitt et Bouckaert, 2004) et de dépendance au chemin (Bezes, 2009).

Quels sont les effets des réformes administratives? Nombreuses sont les observations disant qu'elles réalisent rarement tout ce qu'elles ont promis. Par contre, des études à long terme démontrent qu'elles ont des effets cumulatifs importants. Aux États-Unis, March et Olsen (1983) ont conclu que même l'échec de propositions présidentielles de réforme avait un effet éducatif qui faisait évoluer les mentalités. En France, Bezes (2009, p. 425) observe sur plus de quatre décennies un effet de « sédimentation, chaque séquence ayant des effets causaux sur les suivantes et créant des effets de seuil ». L'introduction des budgets par programme, ou la RCB, a changé la pensée de tous ceux qui étudient et font de l'administration publique. Même si la RCB n'a jamais atteint tous ses objectifs, elle continue à structurer les analyses, incitant les observateurs à chercher les coûts, les résultats et les effets des programmes gouvernementaux.

Grâce notamment aux études et aux publications des organisations internationales, il est possible de croire à une grande convergence dans la façon d'envisager la réforme administrative dans le monde. Cependant, Pollitt et Bouckaert (2004, p. 200-202) soutiennent que derrière des réformes ayant les mêmes titres ou noms se cachent une grande variété de pratiques et une sélection parmi les éléments applicables. Manning (2001) note aussi le peu de résultats positifs pouvant être mis à l'actif des réformes inspirées du *new public management* (le NPM) dans les pays du tiers-monde. La raison en serait culturelle; le NPM est issu des pays anglo-protestants et se fonde sur une culture qui leur est commune. Pour sa part, Hofstede (2001), sur la base d'un sondage mondial, a regroupé les pays selon cinq types d'attitudes au travail, à savoir l'autoritarisme ou l'égalitarisme, la tolérance à l'incertitude, l'individualisme ou le collectivisme, le machisme et l'orientation vers le court ou le long terme. C'est donc dire que les anthropologues peuvent, eux aussi, aider à l'étude des réformes administratives.

Enfin, les attitudes d'un autre groupe, soit celui des politiciens, pèsent beaucoup dans la balance. Selon Bezes (2009) et Light (1997), les dirigeants en France et aux États-Unis n'apprécient pas la méthode expérimentale, lui préférant des réformes extensives et générales, avec un horizon rapproché. Le résultat est un paradoxe : à force de viser large, les administrations introduisent souvent des réformes ambitieuses, mais peu testées, qui laissent les fonctionnaires fatigués et désabusés.

RÉFORME ADMINISTRATIVE

Bibliographie

- Bezes, P. (2009). Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008), Paris, Presses universitaires de France.
- Caiden, G. (1968). « La réforme administrative », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 34, n° 4, p. 345-354.
- Cheung, A. B. L. (1997). « La compréhension des réformes du secteur public : tendances mondiales et questions diverses », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 63, n° 4, p. 513-537.
- Côté, L. (2006). « Les réformes des administrations publiques dans le monde », dans R. Bernier, *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 293-338.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, Newbury Park, Sage.
- Light, P. C. (1997). *The Tides of Reform: Making Government Work 1945-1995*, New Haven, Yale University Press.
- Manning, N. (2001). « L'héritage du nouveau management public dans les pays en voie de développement », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 67, n° 2, p. 341-358.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1983). « Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government », *American Political Science Review*, vol. 77, n° 2, p. 281-296.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*, 5^e éd., New York, Free Press.
- Saint-Martin, D. (2000). *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Thomas, P. (1996). « Au-delà des mots à la mode : faire face aux changements dans le secteur public », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 62, n° 1, p. 3-36.

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Gow, J. I. (2012). « Réforme administrative », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
INFORMATION	Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca
DÉPÔT LÉGAL	Bibliothèque et Archives Canada, 2012 ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)