

Le service public et la gouvernance : retrouver le centre

Par **B. Guy Peters**, Professeur, Département de science politique, University of Pittsburgh • bgpeters@pitt.edu
Traduit de l'anglais

Le rôle de la fonction publique dans la gouvernance des pays démocratiques développés a connu un certain nombre de changements majeurs durant les dernières décennies. Traditionnellement, la fonction publique jouait un rôle très important et, à bien des égards, le rôle le plus important dans l'exercice du pouvoir dans la plupart des pays. Dans les régimes démocratiques, les leaders politiques sont censés décider en matière de politique publique. Dans la réalité toutefois, la force de la bureaucratie et l'inconsistance des politiciens (Peters, 1987; Rose, 1976) ont eu pour effet que ce sont les fonctionnaires qui formulaient *de facto* les politiques publiques. Les fameux niveaux d'élaboration des politiques publiques – niveaux maîtrisés par la fonction publique – ont un rôle important dans la détermination de ces politiques, mais tous les niveaux influent sur la prise de décision (Page et Jenkins, 2004).

Ce rôle déterminant de la fonction publique dans la manière de gouverner dépendait en partie de la qualité du « centre » du secteur public. Par « centre », nous entendons les ministères et les acteurs centraux de l'appareil public – présidents, premiers ministres, ministres des Finances et autres intervenants analogues – responsables d'élaborer les politiques et de contrôler leur mise en œuvre. Cet ensemble d'institutions et d'acteurs a été décrit comme le « cœur de l'exécutif » (*core executive*) (Weller, Bakvis et Rhodes, 1997). Un programme de l'Economic and Social Research Council a identifié des modes de fonctionnement communs au cœur de l'exécutif britannique, ainsi qu'une coopération étroite – peut-être moins présente aujourd'hui – entre les fonctionnaires de carrière et

le personnel politique¹. Ainsi, aussi longtemps que les acteurs centraux prédominaient au sein du gouvernement, la fonction publique se trouvait dans une situation relativement privilégiée.

Le rôle crucial du centre dépendait pour une part de la puissance politique des élus, qui se reflétait dans les pouvoirs d'influence dont ils disposaient en matière de budget et de législation, et découlait pour une autre part de dispositions constitutionnelles. Le pouvoir du centre provenait également du monopole relatif qu'il exerçait sur l'information, de même que du niveau élevé de contrôle qu'il détenait sur l'utilisation des ressources, notamment par la définition du budget (Wanna, Jensen et de Vries, 2003). Outre cette prépondérance sur la formulation des politiques publiques, le passage de l'élaboration des politiques à leur mise en œuvre – étape relevant principalement de l'administration – donnait à la fonction publique un contrôle substantiel sur les politiques.

Nous examinerons dans cet article les origines du changement intervenu dans la nature même de la gouvernance des démocraties des pays développés, et plus particulièrement le rôle des organismes centraux dans cette gouvernance. Nous relèverons plusieurs tendances générales, mais aussi certaines différences entre les systèmes nationaux. Il sera alors possible d'aborder l'incidence des changements dans le pilotage du centre sur le rôle de la fonction publique et les évolutions de l'action de cette dernière dans l'exercice du pouvoir. En dernier lieu, nous observerons les réactions du centre à l'érosion de son pouvoir et à l'émergence d'un nouveau style de gouvernance dans la majorité des systèmes politiques démocratiques. Dans cette discussion, il apparaîtra difficile de distinguer les changements du rôle de la fonction publique dans l'exercice du pouvoir des évolutions du rôle

¹ La description par Hecl et Wildavsky (1974) d'une « vie de village » dans la fonction publique britannique et de ses liens étroits avec une classe politique dont les membres avaient eu aussi vocation à gouverner durant l'ensemble de leur carrière fait bien ressortir le sens du terme « cœur de l'exécutif », bien avant que celui-ci ne soit employé.

des institutions politiques centrales dans le processus d'élaboration des politiques.

Cette étude, de portée générale, accordera une attention toute particulière aux États-Unis. Ceux-ci constituent en effet un cas intéressant à bien des égards – au-delà du simple fait d'être un grand État dominant. Effectivement, le système présidentiel américain suppose, par sa nature même, d'avoir deux centres politiques en concurrence pour maîtriser la définition et l'application des politiques publiques. Les pouvoirs législatif et exécutif disposent tous les deux de moyens pour contrôler tant les politiques publiques que la fonction publique. Dès lors, le fonctionnement des institutions politiques américaines apparaît beaucoup plus complexe que celui d'autres régimes parlementaires. Cette densité d'institutions politiques est également liée à la capacité des organismes publics d'obtenir davantage d'autonomie. Une organisation publique peut ainsi passer des ententes avec des commissions et des sous-commissions parlementaires pour s'affranchir partiellement du contrôle de l'exécutif. Inversement, elle peut se rapprocher des cabinets ministériels pour se protéger du Congrès.

■ L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DANS LES DÉMOCRATIES DES PAYS DÉVELOPPÉS

Dans le système démocratique classique, les dirigeants politiques prennent les décisions et l'administration met fidèlement en œuvre ces décisions. En outre, la prestation de services publics aux usagers s'accomplissait largement par l'intermédiaire des organisations ministérielles directement liées au cœur de l'exécutif. Ces organisations sont majoritairement constituées de fonctionnaires de carrière qui se considèrent comme politiquement neutres et capables de servir n'importe quel dirigeant quelle que soit son allégeance politique (Walsh et Steward, 1992). Ces systèmes de gouvernement sont certes démocratiques, mais pour l'essentiel seulement le jour de l'élection. Entre les élections, on s'attend à ce que la population adopte une attitude relativement passive, ou bien qu'elle s'implique dans l'activité gouvernementale uniquement de manière indirecte². Ce modèle de gouvernance s'appliquait aussi bien aux régimes présidentiels que parlementaires, avec une différence majeure à propos de la capa-

cité de l'exécutif à exercer un contrôle direct sur la politique menée.

Ce modèle de gouvernance conventionnel des régimes démocratiques correspondait toujours à une affirmation abstraite sur la manière dont les régimes démocratiques devaient fonctionner. Dans les faits, l'exercice du pouvoir a souvent divergé de manière significative par rapport à ce modèle. D'une part, les leaders politiques maîtrisaient probablement moins efficacement le processus que le modèle ne le leur laissait croire. D'autre part, même s'ils étaient neutres et non partisans, les fonctionnaires de carrière avaient souvent une idée bien ancrée des solutions à mettre en œuvre. Enfin, le secteur public n'a généralement pas autant bénéficié du monopole des services publics que suppose ce modèle. Depuis longtemps, le secteur privé a été engagé dans de nombreux services publics.

En outre, le modèle de démocratie présenté ci-dessus correspond principalement à une vision idéalisée du système de Westminster et bien d'autres régimes démocratiques ont fonctionné très différemment. Les pays scandinaves par exemple (particulièrement la Suède) ne disposaient pas de structures ministérielles pour gérer les programmes publics. Ils furent les premiers à utiliser le prototype de ce qui devint par la suite le modèle de l'agence et qui est aujourd'hui devenu la norme (Pollitt et Talbot, 2004). En France et dans d'autres pays d'Europe continentale (Ongaro, 2008), la séparation entre l'administratif et le politique n'était pas aussi marquée que ce que préconisaient les systèmes de Westminster. Ainsi, le gouvernement central était-il plus intégré et le cas échéant mieux coordonné (Hayward et Wright, 2002). Les États-Unis laissent paraître une autre variante de cette intégration, avec un exécutif pouvant nommer des personnes de son choix à des postes qui, dans d'autres pays, seraient occupés par des fonctionnaires de carrière (Maranto, 2005).

Bien que ce modèle de gouvernance soit théorique, il était assez proche de la réalité pour les pays anglo-saxons et il offrait également, dans une certaine mesure, une idéologie qui pouvait être invoquée pour se défendre contre d'éventuelles remises en cause. De plus, ce modèle était indispensable, car il établissait le

² Le rôle mineur des groupes d'intérêts dans l'activité gouvernementale correspondait à la notion pluraliste du rôle du secteur public et de ses groupes d'intérêts. Dans plusieurs systèmes démocratiques ayant des conceptions corporatistes (pluraliste ou non) du rôle de la société civile, les groupes d'intérêts sont depuis longtemps impliqués dans le processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques.

lien entre l'intrant de la démocratie – et la légitimation qui découle du processus électoral – et les extrants du système politique. Quoiqu'au-delà de la portée de cet article, la remise en question généralisée de la légitimité démocratique (voir Peters, à paraître; Savoie, 2008) a conduit à rendre l'aspect extrant du secteur public primordial.

En résumé, le modèle traditionnel de gouvernance était dirigé depuis le centre. Dans cette version de l'action gouvernementale, les acteurs et les organismes centraux, qu'ils soient politiques ou administratifs, ont globalement dominé la prise de décision et la gouvernance. Cette domination du centre a eu des vertus politiques, notamment la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement central sur les mesures prises. Ce modèle fonctionnait néanmoins selon une logique hiérarchique et pouvait se révéler excessivement bureaucratique.

Les évolutions du secteur public : un gouvernement décentré

Bien que le secteur public ait connu des changements de toutes natures durant les dernières décennies, l'orientation générale de ces changements a consisté à « décentrer³ » le secteur public. Ainsi, un grand nombre de ces évolutions ont eu pour effet de disséminer l'exercice de la puissance publique à l'intérieur du secteur public tout en faisant appel plus directement au secteur privé. Celui-ci a été impliqué par l'intermédiaire de méthodes typiques du marché, comme la sous-traitance ou la passation de marché, mais également grâce à certains mécanismes non lucratifs comme la création de réseaux et de partenariats. Les modèles traditionnels de gouvernement avaient tendance à concentrer les pouvoirs dans les organismes et les acteurs centraux cités plus haut (présidents, premiers ministres, ministères des Finances, etc.). Cette concentration relative du gouvernement était, à plusieurs points de vue, fonctionnelle et efficace, mais elle a provoqué un certain nombre de dysfonctionnements qui ont conduit à des réformes. Le monopole dont jouissait le gouvernement central sur un grand nombre d'activités économiques et sociales a constitué le point central remis en cause⁴ par ces réformes.

Par ailleurs, le modèle de management bureaucratique en vigueur au sein des ministères a entraîné des frustrations tant chez les employés publics que chez les citoyens. Pour les fonctionnaires, le modèle bureaucratique était démotivant et leur interdisait d'exploiter pleinement leur potentiel. Pour les citoyens, le formalisme et la rigidité des procédures compromettaient une quelconque influence sur leur interaction avec l'administration.

Enfin, le modèle traditionnel était fortement dépendant des règles légales et empêchait les gestionnaires publics d'utiliser leurs capacités à « faire en sorte que le gouvernement fonctionne mieux plutôt qu'il ne coûte moins ».

La nouvelle gestion publique

La nouvelle gestion publique, ou NGP, (Christensen et Laegreid, 2001) fut la principale réponse aux problèmes déjà évoqués du secteur public. Bien que la NGP puisse être interprétée de plusieurs manières, ses fondements consistent à importer des principes de base de la gestion du secteur privé dans le secteur public et à mettre fin au monopole que les organismes publics détiennent sur de nombreux programmes. Ces objectifs peuvent être atteints en privatisant des services publics, ou bien en sous-traitant une partie de leurs activités au secteur privé. Même si un service doit demeurer dans le giron public, certains éléments de son activité peuvent être ouverts à la concurrence en divisant par exemple de grands ministères en plusieurs agences de plus petite taille et en accordant à ces organisations davantage d'autonomie à l'endroit du pouvoir central (Verschuere et autres, 2006).

Les effets de « décentration » de la NGP sont manifestes. Les privatisations ont réduit le contrôle exercé par le centre, comme le recours à la sous-traitance a affaibli le contrôle sur la prestation de services publics aux usagers. Qui plus est, avec la multiplication d'organismes autonomes au sein du secteur public, les ministres ont perdu la maîtrise de la mise en œuvre des politiques publiques et, plus largement, des politiques publiques elles-mêmes.

Aux prises avec cette remise en cause fondamentale de l'application des principes de leur imputabilité

³ L'expression « *decenter* » utilisée par l'auteur se distingue de la décentralisation, puisque la compétence n'est pas dévolue de l'entité fédérale ou nationale à une autre entité (région ou province), et de la déconcentration (du fait de l'implication du secteur privé) [NDT].

⁴ Pour une description de ces logiques de réformes, voir Peters (2001).

et de leur responsabilité, les ministres virent la nécessité de réaffirmer leur prééminence. Car dans le même temps, les directeurs des administrations et des agences, qui jouissaient, suivant la logique de la NGP, d'une grande autonomie, ont pu croire qu'ils étaient, et non plus leur ministre, responsables de la politique menée. Le recours à la sous-traitance et au partenariat avec le secteur privé a également contribué à restreindre la capacité du gouvernement central à contrôler et celle des ministres, voire du premier ministre, à mener l'action publique dans le sens qu'ils souhaitaient.

Les conséquences de ces réformes sur le rôle de la fonction publique ont été quelque peu contradictoires. La logique de la NGP consistait à retirer du pouvoir aux politiques. On était convaincu qu'une large part de l'inefficacité administrative à laquelle devaient faire face les citoyens et les entreprises provenait du contrôle politique et de la gestion par les politiciens de leur rente de situation⁵. Le directeur d'une organisation publique était devenu le héros des récits écrits par la nouvelle gestion publique. L'idée, implicite et explicite, était que si l'on donnait à ces directeurs suffisamment de pouvoir et d'autonomie, le secteur public serait plus performant et la société dans son ensemble s'en porterait mieux.

Malheureusement pour la fonction publique, les « directeurs publics » des récits en question n'étaient pas nécessairement des fonctionnaires qui avaient passé la majeure partie de leur carrière à gérer des programmes gouvernementaux. En effet, la longue implication des hauts fonctionnaires dans le secteur public n'a pas joué en leur faveur. Les tenants de la NGP souhaitaient que les postes de direction soient ouverts à des *outsiders* issus du secteur privé, prétextant *a priori* que ces néo-directeurs prendraient facilement le dessus sur les bureaucrates blanchis sous le harnais. Dans les faits, cette hypothèse ne s'est nullement avérée et les fonctionnaires de carrière ont fort bien soutenu la comparaison avec les transfuges du privé (Torres et Pina, 2004). Malgré cela, le rôle et les valeurs de la fonction publique ont été dénigrés par les partisans de la NGP.

Dans cet exposé sur la généralisation des techniques de la nouvelle gestion publique, la situation de la fonction publique aux États-Unis est intéressante à bien des égards. En premier lieu, la NGP n'a pas été un élément fondamental des réformes entreprises aux États-Unis, en partie parce que de nombreuses idées prônées par la NGP étaient déjà appliquées (Arnold, 1998). De plus, la présence d'*insiders* et d'*outsiders* aux postes de direction (Maranto, 2005) était une pratique courante et l'un des volets de l'ouverture du gouvernement fédéral aux influences extérieures et à la participation. Enfin, bien que la plupart des organisations soient une composante des ministères, l'administration fédérale américaine compte un grand nombre d'agences jouissant d'un degré d'autonomie variable par rapport au ministre ou au président⁶.

La participation

La volonté de promouvoir la participation a été le deuxième grand axe de la réforme du secteur public durant les dernières décennies. Dans la plupart des cas, la participation a été conceptualisée de manière large en y incluant la participation à l'intérieur du secteur public des employés des échelons inférieurs et une plus grande participation des membres de la société civile, en particulier ceux concernés par une politique publique. Les réformes participatives découlaient du constat des effets négatifs de la nature hiérarchique de l'administration classique, et conséquemment des difficultés rencontrées par nombre de personnes, à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public, à exercer une quelconque influence.

Les gouvernements ont conçu une série d'instruments pour améliorer la participation. L'activation de réseaux sociaux en vue de définir et de mettre en application les politiques publiques a été l'un des principaux (Sorenson et Torfing, 2006), le plus visible assurément, utilisé pour stimuler la participation d'acteurs de la société civile, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes. L'objectif était double : non seulement les politiques publiques dans l'élaboration desquelles on impliquait

⁵ La logique économique soutenant la NGP a conduit ses partisans à adopter ce type de vocabulaire économique pour discuter du comportement du secteur public.

⁶ Les agences sont, bien entendu, également responsables devant le Congrès.

⁷ L'idée de base soutenant les réformes participatives était que les personnels des échelons inférieurs des organismes publics ainsi que les acteurs de la société civile disposaient d'un grand nombre de données sur la politique publique en question et que cette information pouvait être utile pour bonifier la politique menée.

d'avantage d'acteurs avaient des chances de se révéler plus pertinentes⁷, mais le processus d'élaboration en soi serait également plus démocratique. Il n'est toutefois pas interdit de s'interroger sur le caractère démocratique de ces réseaux associatifs, étant donné qu'ils ne sont pas toujours ouverts à tous et qu'ils peuvent tenir à l'écart des personnes qui auraient le plus besoin d'influencer le secteur public.

L'habilitation des employés des échelons inférieurs a constitué un autre élément crucial des réformes participatives dans le secteur public (Charh et Landry, 1997; Peters et Savoie, 1996). Cette habilitation repose sur deux présupposés : le premier réside dans la prise de conscience que ces employés disposent d'une vaste connaissance des programmes qu'ils gèrent et entretiennent des relations étroites avec les usagers, deux variables clefs dans la perspective d'une amélioration de la qualité des services, et le second a trait à la conviction qu'en impliquant davantage les employés on stimulera leur motivation, ce qui aura des effets positifs sur leur travail⁸.

Plusieurs méthodes ont été utilisées pour responsabiliser les échelons inférieurs de l'administration (Klicksberg, 2000; Peters, 2008). Elles ont toutes, elles aussi, eu pour conséquence d'éloigner le pouvoir du centre du gouvernement et concouru à la perte de contrôle du centre sur les politiques publiques et leur mise en œuvre.

Le fait d'accorder plus de pouvoir aux usagers et aux acteurs de la société civile et aux personnels publics subalternes a eu pour incidence de décentrer le secteur public. Le changement de perspective, centrée dorénavant sur les échelons inférieurs de la fonction publique et sur la relation avec l'utilisateur, avait pour origine, au moins implicitement, l'idée que les hautes sphères de l'administration – politiciens et hauts fonctionnaires confondus – faisaient partie du problème rencontré par la gouvernance. Paradoxalement, cette démarche a consisté à vider de sens, et de réalité, l'expression du pouvoir d'une partie du centre, alors même qu'elle ne pouvait être mise en œuvre sans le concours actif

de la haute administration. Pour les fonctionnaires, cette approche de la responsabilisation a été une arme à double tranchant, des pouvoirs des strates supérieures migrant vers les niveaux inférieurs.

Les réformes du service public aux États-Unis (et au Canada) sont allées très loin dans la promotion de la participation. Pour autant, dans ces deux pays, on a confié davantage de pouvoir aux employés du secteur public qu'aux usagers. Il y eut cependant des tentatives d'engager plus grandement les usagers. Aux États-Unis, la *National Performance Review*⁹ (rapport Gore) fut une initiative majeure à l'origine de nombreux aspects participatifs de la réforme administrative. Ses promoteurs insistaient sur la nécessité de réduire la structure hiérarchique des organisations fédérales et d'offrir aux organismes la possibilité de se « réinventer » eux-mêmes à partir de leur expérience de terrain afin de rendre de meilleurs services. Au Canada, des initiatives de réforme telles que FP 2000¹⁰ et « La Relève¹¹ » contenaient de nombreuses idées analogues sur le changement des pratiques internes du secteur public.

La dérégulation du gouvernement

À l'arrivée, bon nombre de réformes menées dans le secteur public ont eu pour objectif de déréglementer les pratiques internes de l'administration et de donner aux gestionnaires plus d'autonomie dans leur prise de décision, de sorte qu'ils furent responsables de ces décisions. À bien des égards, cette série de réformes est à associer à l'application des préceptes de la NGP. Les réformes et la NGP mettent en effet l'accent sur le rôle des directeurs d'administration et privilégient par ailleurs l'import dans le public de méthodes du privé – passation de marchés et prévisions budgétaires dans le cas de la déréglementation – qui seul permettra de hausser l'efficacité et l'efficacité de la gouvernance publique.

Au même titre que d'autres réformes conduites à cette époque, la dérégulation du gouvernement et de ses procédures était loin d'être une idée nouvelle. Plusieurs pays avaient par exemple expérimenté le « *bulk bud-*

⁸ Cette idée n'est certes pas nouvelle. Elle a été au centre de plusieurs théories du management depuis les années 1930.

⁹ Le rapport Gore, *National Performance Review* (NPR), a été publié le 3 mars 1993. Il était la 11^e réforme de l'administration fédérale américaine au XX^e siècle. Au début de l'année 1998, il a été appelé *National Partnership for Reinventing Government*.

¹⁰ Fonction publique 2000 : projet de renouvellement de la fonction publique du Canada [NDLR].

¹¹ Initiative visant à renouveler et à revitaliser la fonction publique. L'objectif est de créer une organisation moderne et dynamique qui valorise les personnes, reconnaît leurs réalisations et leur donne des occasions de s'autoperfectionner [NDLR].

geting) et le « *frame budgeting* », procédés qui laissent aux gestionnaires publics plus de latitude dans la manière de dépenser les fonds qui leur sont alloués. D'autres pays avaient également mis en œuvre des formes de gestion des ressources humaines relativement ouvertes et décentralisées. Ces réformes dérégulatrices ont été plus significatives dans les États du système de Westminster et aux États-Unis, dont les lignes budgétaires étaient nettement plus détaillées – conséquence d'un contrôle législatif renforcé – et dont la division de l'emploi entre les secteurs public et privé était strictement définie.

Les effets de décentration de ces réformes ne doivent pas être sous-estimés. Après avoir perdu le contrôle d'éléments clés de la politique budgétaire et de la gestion du personnel, le centre est certes encore en mesure de définir les priorités, mais les structures opérationnelles disposent de marges de manœuvre substantielles pour imposer leurs propres orientations. Aux États-Unis, les volets budgétaires associés à ce type de réforme ont peu progressé en raison de l'importance que le Congrès attache à ses prérogatives en termes de contrôle de l'emploi des deniers publics. Ainsi, la combinaison des différentes réformes que nous avons mentionnées s'est traduite par une moindre capacité du gouvernement central à exercer un contrôle effectif sur de nombreux aspects de la politique publique.

En résumé

Ce résumé des réformes du secteur public intervenues ces dernières décennies a mis en lumière les différents moyens par lesquels le secteur public a restreint les capacités de son centre à contrôler la politique publique. Cette décentration n'est évidemment pas passée inaperçue aux yeux des directeurs d'administration centrale et des politiciens dont les positions ont été partiellement remises en doute. La décentration n'a cependant pas seulement pour effet de redistribuer les pouvoirs au sein du secteur public, elle est aussi à l'origine d'un certain nombre de problèmes que doit affronter la gouvernance. La section suivante sera consacrée à l'examen de ces problèmes et à l'étude des diverses formes qu'ont prises les réactions des dirigeants administratifs et politiques dans le secteur public.

Le paradoxe de cette décentration de la gouvernance est qu'elle est intervenue au moment même où se déroulait le débat sur la centralisation du pouvoir entre les mains du premier ministre dans les régimes parlementaires (Hefferman, 2003; Savoie, 2008). Ces préoccupations autour de la « présidentialisation » du pouvoir ont nourri la réflexion sur la capacité de direction du centre. Or, bien que l'appareil politique et médiatique entourant les premiers ministres se soit étoffé, l'affaiblissement des ministères – et souvent de leurs fonctionnaires – a dans l'ensemble entraîné un affaiblissement de la capacité globale de gouvernance du centre.

■ LE GOUVERNEMENT DÉCENTRÉ ET LES PROBLÈMES DE GOUVERNANCE

L'essentiel des réformes du secteur public – qu'elles soient motivées par des concepts inspirés du secteur privé comme la nouvelle gestion publique ou par l'idéal démocratique de la participation – a donc causé le déclin du pouvoir du centre du gouvernement et lui a fait perdre le contrôle de politiques publiques au profit des échelons administratifs inférieurs, d'organismes publics déconcentrés ou du secteur privé. Bien que des gains aient été réalisés tant du point de vue de l'efficacité bureaucratique que de la participation démocratique, cette évolution a généré d'importants problèmes de gouvernance.

Les changements que nous avons décrits sont souvent justifiés par la logique « barrer plutôt que ramer » prônée par la NGP (Osborne et Gaebler, 1992). Le principe est que le gouvernement est plus à même de définir les orientations des politiques publiques que de les mettre en œuvre concrètement. Pour autant, dans les faits, ces réformes ont diminué la capacité de diriger réellement le secteur public, et plus particulièrement la capacité des élus d'exercer un contrôle sur les politiques de leur propre gouvernement. Le gouvernement central peut bien s'efforcer de barrer, mais les liaisons entre le timonier et le reste de l'équipage (l'appareil administratif) sont en partie interrompues¹². Cette reconsidération de la « primauté du politique¹³ » a, à son tour, créé un certain nombre de problèmes de gouvernance.

¹² Le terme « *steering* » est à rapprocher de l'origine étymologique du terme « *governance* ». Voir également Rose (1976).

¹³ Le syntagme « *primacy of politics* » est aujourd'hui largement utilisé.

Chacun des écueils que nous identifierons est, en lui-même, important. Mais il influe également sur le rôle de la fonction publique dans la gouvernance. Si la « primauté du politique » reste une des formules pivots des réformes du secteur public, nous oserons une formule plus générale qui pourrait être la « primauté du centre ». En effet, les réformes ont autant, sinon plus, modifié le rôle des hauts fonctionnaires que celui des hommes politiques. En outre, elles n'ont pas seulement changé la répartition du pouvoir entre le centre et la périphérie, mais aussi l'influence relative des différents acteurs à l'intérieur du cœur de l'exécutif. Bien que le débat sur les conséquences de la réforme ait prioritairement fait référence à la perte de pouvoir des politiques, les mêmes interrogations peuvent être répétées à propos de la perte de pouvoir des hauts fonctionnaires. Nous étudions ici plus précisément les problèmes qui se posent.

La capacité des acteurs politiques à gouverner

Nous l'avons vu, le déplacement d'activités hors du centre du gouvernement a contraint la capacité des élus à exercer un contrôle sur les politiques publiques, à l'encontre du principe démocratique du choix exercé lors de l'élection (Caplan, 2007 ; Powell, 2000 ; Rose, 1976). Aujourd'hui, si grande est l'activité gouvernementale déléguée, qu'il reste peu de leviers – et pas les plus efficaces – aux politiciens pour peser sur l'action de leur propre gouvernement. Plusieurs premiers ministres ont avoué avoir éprouvé ce sentiment d'impuissance. Bien peu ont réellement tenté de remédier à cette situation.

Pour les fonctionnaires, les conséquences de ces évolutions ont été contrastées. D'une part, les hauts fonctionnaires sont devenus des acteurs de premier plan dans la gestion des politiques publiques du fait du déclin du rôle des politiques. D'autre part, leur position en tant que mémoire organisationnelle du gouvernement et leur capacité à transformer en action publique la légitimité des choix démocratiques ont été affaiblies quand, de surcroît, le niveau de conflictualité avec les politiciens a augmenté.

La coordination

La décentralisation du secteur public a également eu pour effet de nuire à la coordination entre les différents organismes et leurs responsables politiques. Le déman-

tèlement de grandes organisations en plusieurs agences de taille plus modeste, puis l'autonomie accordée à ces agences a été un élément central des réformes administratives. La création d'agences représentait pour certains une sorte de remède miracle – et universel – pour accroître l'efficacité du secteur public. Mais la prolifération de ces organismes de plus en plus autonomes a amplifié les problèmes traditionnels de coordination et de cohérence à l'intérieur du secteur public. Elle a également aggravé les difficultés rencontrées par les politiques pour exercer leur contrôle.

Une des vertus du « village » dans lequel les hauts fonctionnaires vivaient et travaillaient était le fait que la coordination y était relativement facile. Les hauts fonctionnaires travaillaient les uns auprès des autres depuis des décennies et un bref échange permettait souvent de régler ce qui aurait pu, en d'autres circonstances, déboucher sur un conflit interministériel. Avec un secteur public atomisé et des néophytes « parachutés » aux postes de direction, la coordination est devenue erratique. Plus encore, l'autonomie professée comme norme, la coordination et la coopération furent moins valorisées que dans le cadre d'un secteur public intégré.

La complexité

Le nombre croissant d'organisations intervenantes et les liens multiples qu'elles ont avec les composantes traditionnelles du secteur public ont eu pour conséquence évidente d'accroître la complexité de l'action gouvernementale. Même si la complexité n'est pas intrinsèquement négative, elle peut neutraliser des gains d'efficacité obtenus grâce aux changements dans la gestion. Plus augmente le nombre de détenteurs de droits de veto par exemple, plus grandes sont les difficultés pour obtenir l'accord de tous et moins assurées sont les chances de succès. En d'autres termes, les coûts de transaction ont augmenté notablement. La complexité enfin participe à l'opacité du système public ce qui a des incidences néfastes en termes d'imputabilité.

Pour la fonction publique, l'accroissement de la complexité de l'action gouvernementale peut apparaître comme une bonne ou une mauvaise chose. D'un côté, la complexité étirant le lien naturel entre le terrain et l'administration centrale, les gestionnaires des contrats,

des réseaux ou des rapports avec le secteur privé profitent de cet effacement. En revanche, les gestionnaires publics semblent justement plus à même que les politiciens de maîtriser la complexité de l'intervention administrative contemporaine, notamment celle qui touche la gestion des relations avec le secteur privé.

La captation

En rompant le lien direct entre les organismes publics et l'autorité politique, les réformes « décentralisées » ont amené ces organismes à être plus vulnérables à l'influence d'autres intérêts, voire à leur prise de contrôle par ces mêmes intérêts. C'est un écueil classique des analyses des agences indépendantes de régulation aux États-Unis et ailleurs, mais un semblable constat peut être dressé à l'endroit d'autres organisations détachées du politique. La captation peut être le fait d'intérêts locaux (Whitford, 2002) ou fonctionnels, mais le vœu de dépolitiser l'administration conduit à de nouvelles formes de politisation, souvent beaucoup moins recevables. La création de réseaux et d'associations pour renforcer la représentation démocratique dans l'élaboration des politiques publiques peut finalement avoir pour résultat une captation des politiques publiques par les intérêts représentés dans ces réseaux.

La captation a toujours été un souci plus pour les fonctionnaires que pour les politiciens. Alors que les leaders politiques peuvent s'appuyer sur la légitimité de leur élection, les fonctionnaires ont besoin d'un soutien et d'une légitimité d'une autre nature si leur lien avec la légitimité politique est brisé. Pour les organismes de régulation pour qui l'« engagement crédible » est jugé fondamental (Vibert, 2007), l'obstacle de la captation est donc intimement lié à la thématique de l'imputabilité.

L'imputabilité

Les défis que soulève l'imputabilité sont sans doute la conséquence la plus importante des réformes du secteur public. Un des atouts du principe de la « primauté du politique » est qu'il permet de dessiner clairement une hiérarchie des responsabilités dans le secteur public, tout en disposant de mécanismes strictement précisés pour faire respecter cet étagement de l'imputabilité. Lorsqu'il existe une diversification des voies de la relation entre les élus et la fourniture des services aux usagers, et que les prestataires de services aspirent

à un fonctionnement autonome, il est plus difficile de désigner un responsable. Il est flagrant que les délégations de service public n'étaient pas toujours assorties de l'imputabilité correspondante.

Comme nous l'avons relevé tout au long de cet article, les réformes du secteur public posent un problème particulier d'imputabilité pour les personnes occupant des postes de direction dans le secteur public. En étirant le lien direct entre la légitimité politique et l'action publique, ces réformes affranchissent les dirigeants publics du régime traditionnel de responsabilité. L'arrivée d'un nombre accru de gestionnaires n'ayant pas été formés à ces notions d'imputabilité et d'éthique publique ne fait qu'exacerber le problème.

L'incertitude

Les réformes ont enfin créé une zone d'incertitude pour ceux qui œuvrent au sein du secteur public. Alors que dans le système traditionnel des processus légaux et procéduraux autorisaient une certaine prédictibilité dans la prise de décision, les réformes mises en œuvre ont rétréci le champ de cette prédictibilité.

Cet inconfort a surtout été ressenti par les fonctionnaires. Nous avons vu que la responsabilisation a été relativement indiscriminée quant au fait de savoir qui devait être effectivement habilité. Ainsi, en responsabilisant des groupes différents – hauts fonctionnaires, personnel des échelons inférieurs, usagers – les réformes ont eu pour résultat ultime de ne responsabiliser personne et de créer des conflits non négligeables (Peters et Pierre, 2004).

Ainsi, tant du point de vue de la participation démocratique que de l'efficacité des politiques publiques, les réformes, inspirées de la NGP ou de l'approche par la gouvernance, ont induit une pression pour toujours plus de changements dans le secteur public. Même si certains chercheurs invitent à un retour à des formes plus traditionnelles de management public (Olsen, 2008), nous verrons que ces réorientations ne peuvent se résumer à un simple retour au *statu quo ante* avec une domination du secteur public. Trop de bouleversements ont eu lieu et les gouvernements sont désormais suffisamment habitués à utiliser les nouvelles manières de fournir les services publics aux citoyens pour qu'il soit seulement pensable de revenir au modèle bureaucratique et hiérarchisé (Walsh et

Stewart, 1992). Ce retour au *statu quo ante* est d'ailleurs impossible ne serait-ce que parce que les mutations du secteur public associées à ces deux mouvements de réforme ont abouti sans conteste à une amélioration de son fonctionnement. Même si ces changements positifs se concentrent principalement aux micro-niveaux de la prestation de services publics aux usagers, ils sont bien réels¹⁴.

Sur cette observation, insistons cependant pour dire que l'évolution par rapport à la manière traditionnelle de gouverner a souvent été surévaluée. Pour l'essentiel, l'ancien système reste en place. Il est parfois masqué par de nouvelles formes de gouvernance (Schofield, 2001), mais il est présent. Des chercheurs évoquent même le retour à un type d'administration wébérienne ou néo-wébérienne par bien des aspects, avec le besoin ressenti de réactiver des mécanismes de contrôle et une probité qui sont des composantes du système traditionnel. Loin de témoigner d'une attitude réactionnaire, ce recours envisagé à des méthodes plus traditionnelles de la gestion publique répond au besoin de réanimer des valeurs indispensables à l'efficacité et à la responsabilité des gouvernements, valeurs pour lesquelles les différentes réformes n'ont pas proposé de substitut adéquat.

Si l'on abandonne l'idée d'un retour à un mode wébérien de gestion publique, la plupart des difficultés générées par les réformes inspirées par la NGP ou par la théorie de la gouvernance doivent alors être considérées comme les différentes données d'un problème de gouvernance démocratique. Encore une fois, si les élections ont pour but de choisir les politiques publiques tout autant que les leaders politiques et si ces leaders, une fois élus, réalisent qu'ils ont moins d'influence sur les politiques publiques qu'ils – et probablement leurs électeurs aussi – pensent qu'ils devraient avoir, c'est qu'il existe un problème démocratique fondamental. Même si les élus parviennent à mener la politique sans s'investir dans sa mise en œuvre concrète («barrer plutôt que ramer»), leur niveau de contrôle sur les politiques publiques n'est probablement pas aussi important que ce qu'ils auguraient. Cette perte de contrôle est réelle quant au choix des politiques publiques, mais elle l'est encore

bien davantage si l'on considère le rôle crucial que la mise en œuvre des politiques joue lorsqu'il s'agit de déterminer la véritable signification d'une politique (Meyers et Vorsanger, 2004).

«Ramer» représente en effet bien plus qu'un exercice mécanique et automatique consistant à appliquer un programme. La prestation de services publics aux usagers offre de grandes possibilités d'interprétation, même si les lois et les règlements ont été rédigés avec soin et dans un souci de précision. Or, étant donné que de nombreux programmes sont gérés par des personnes qui n'ont qu'une relation contractuelle avec le secteur public, il est loin d'être évident que cette marge de manœuvre dans l'exécution soit contrôlée de manière appropriée. L'éthique et les procédures de la fonction publique traditionnelle convenaient pour des contrôles internes, mais les changements dans la gestion du personnel ayant modifié la nature de l'emploi public, ces contrôles ont été délaissés. C'est ainsi que les incidences de la délégitimation et de la décentralisation constante de l'État ont nécessité d'inventer plusieurs types de réponses ayant pour but de remédier à certains problèmes d'imputabilité et de créer un schéma de gouvernance plus intégré et plus cohérent.

■ LE RETOUR DU CENTRE : LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTAGOUVERNANCE

Les leaders politiques et les hauts fonctionnaires ne sont pas restés inactifs à l'endroit de la perte de pouvoir que représentaient pour eux certaines réformes. Ils ont ainsi développé une série de mécanismes pour raffermir une partie de leur contrôle sur les processus décentralisés (Peters, 2008). Malheureusement pour eux, le retour à la gouvernance de type centralisé et hiérarchique apparaît difficilement envisageable. L'idéologie démocratique de la participation a été largement diffusée à l'intérieur du secteur public, tout comme celle de la nouvelle gestion publique. Malgré les problèmes que nous avons stigmatisés, ces deux variantes de la réforme ont atteint leurs objectifs et il semble inopportun de revenir aux anciens modes de gouvernance.

¹⁴ Cela signifie que plus on se concentre sur la réalité des services livrés au public, en particulier lorsque cela est fait par des organisations n'ayant pas d'autre finalité, plus les avantages des réformes paraissent importants. Mais lorsque l'on considère les aspects systémiques de la gouvernance, les effets positifs de la réforme peuvent se révéler négligeables et ses inconvénients en surpasser même les avantages.

Les dirigeants politiques et administratifs doivent donc trouver des moyens leur permettant de diriger à partir du centre tout en garantissant une certaine autonomie aux agences et organismes décentralisés. Dans la littérature universitaire, on parle de « métagouvernance », ou de gouvernance de la gouvernance (Meuleman, 2008). Ce concept n'est pas sans rappeler la formule de « piloter à distance » qui faisait partie intégrante de la littérature de la gouvernance (Kickert, 1995). Mais ses versions plus contemporaines placent les intérêts des acteurs centraux dans une position plus avantageuse. Fondamentalement, il existe deux tendances apparemment contradictoires dans l'évolution du secteur public : le processus constant de décentralisation et la mise sur pied de systèmes de métagouvernance.

La définition des priorités

Mettre en place les moyens de fixer des priorités pour l'ensemble de la fonction publique serait la clef du déploiement de la métagouvernance. Le processus de décentralisation que nous avons décrit a permis d'améliorer l'efficacité de la gestion des programmes publics pris individuellement, mais il a altéré la gouvernance globale du système. Les réformes ont accentué l'autonomie des programmes et des organisations au détriment de la coordination et de la cohérence du secteur public. Celui-ci a toujours eu des priorités et des objectifs multiples, mais l'autonomie accrue a rendu malaisé le choix et la poursuite d'objectifs systémiques. Un gouvernement soucieux de ce problème doit tenter de distinguer ses principales priorités (en particulier celles qui transcendent les délimitations traditionnelles des compétences ministérielles) et d'amplifier les moyens de les gérer à partir du centre¹⁵.

Le rôle de la fonction publique en matière de définition des priorités apparaît équivoque. En général, cette définition est un exercice centralisateur et tend à accorder un rôle plus important aux politiques qu'aux administratifs. Les dirigeants politiques sont élus en effet pour établir les priorités gouvernementales pour une société et leurs engagements partisans et idéologiques colorent la politique menée. Mais si la définition

des priorités gouvernementales conforte le pouvoir des élus, des contraintes relevant des agendas encombrés et de la méconnaissance des dossiers empêchent les politiques d'imposer leurs priorités. En outre, la permanence des hauts fonctionnaires et leurs contacts avec leurs collègues d'autres ministères en font des interlocuteurs incontournables lors de la définition et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales dans une métagouvernance.

Les processus centraux

Une deuxième approche de la métagouvernance consiste à se concentrer sur quelques processus centraux de gouvernement et de les utiliser pour contrôler l'ensemble du secteur public. L'utilisation du processus budgétaire comme moyen de contrôle a constitué l'exemple le plus évident de cette approche de gestion par le centre (Jensen, 2004). Dans ce style de gouvernance, les organisations et les gestionnaires de programmes conservent le bénéfice d'une large autonomie pour prendre leurs propres décisions étant donné que le centre garde la mainmise sur le financement et le cas échéant sur d'autres éléments clefs du management. Des études empiriques sur l'utilisation des agences ont montré que le cœur de l'exécutif a tendance à se prévaloir d'un « lien doré¹⁶ » afin de s'assurer de leur contrôle et de leur imputabilité (Verschuere et autres, 2006). La plupart du temps, l'outil budgétaire a été utilisé, mais parfois, les contrôles ont porté sur les personnes en place ou les politiques menées. Quoi qu'il en soit, il y a toujours eu des biais pour établir et préserver les priorités arrêtées par le centre.

Une fois encore, ce type de gouvernance a tendance à placer les fonctionnaires de carrière au centre du processus de contrôle. Le fonctionnement efficace de ce type de gouvernance nécessite en effet un suivi permanent du budget et de la gestion des ressources humaines ainsi que des négociations avec les intervenants publics et privés concernés. Ceci est particulièrement vrai pour les démocraties anglo-saxonnes dans lesquelles la tradition d'organisations publiques autonomes n'est pas aussi ancrée que dans les systèmes continentaux.

¹⁵ Les réformes entreprises par le gouvernement finlandais au début du XXI^e siècle constituent le meilleur exemple de ce type de métagouvernance.

¹⁶ « *Golden thread* » : expression en référence à « *golden share* » dans le domaine financier [NDT].

Le droit mou

Dans cet article, j'ai défendu l'idée que les évolutions survenues dans le secteur public durant les dernières décennies rendent quasiment impossible un retour à une forme de gouvernance strictement hiérarchique. Les institutions publiques et le management public ont changé de manière si radicale qu'une tentative de retour à un contrôle de type hiérarchique serait dysfonctionnel et contre-productif pour la gestion interne des organismes publics. La métagouvernance doit donc être développée à l'aide des instruments typiques du droit mou, tels que l'étalonnage, les normes, les cadres d'action, etc. (Morth, 2004).

L'utilisation de ces instruments indique que la notion de conformité doit évoluer. Alors que la norme généralement acceptée d'obéissance aux directives était relativement précise dans les modèles hiérarchisés, le « ramollissement » de la loi signifie que la conformité à celle-ci correspond en réalité à une décision prise dans le respect de valeurs spécifiques. Par rapport à des formes plus traditionnelles de la conformité, cette évolution implique que les hauts fonctionnaires puissent bénéficier d'une marge de manœuvre encore plus importante afin d'assurer une meilleure performance des services publics. Avec l'élargissement du droit mou, des négociations approfondies seront nécessaires pour déterminer l'éventail des attitudes acceptables et jusqu'à quel point l'objectif de conformité a réellement été atteint. Les fonctionnaires, notamment ceux des administrations centrales, sont bien plus à même que les leaders politiques d'effectuer ce type de suivi. Néanmoins, les fonctionnaires des administrations centrales sont au contact direct des élus et leur rôle sera donc défini en partie par le degré de latitude que ceux-ci leur octroieront.

Bien qu'elle soit en elle-même un outil de management reconnu et utile, la gestion de la performance peut également être considérée comme un moyen « mou » de diriger le secteur public (Askim, 2007). Une fois les objectifs fixés, qu'ils soient négociés ou imposés, les organismes chargés de la mise en œuvre des directives légales peuvent accorder une grande liberté dans le choix des moyens pour les atteindre. L'identification des objectifs va recentrer le processus de façon conséquente,

mais elle va également permettre aux institutions et aux acteurs de prendre un certain nombre de décisions de leur propre autorité. Ainsi, le centre politique a toujours la possibilité d'intervenir – l'ombre de la hiérarchie, pour reprendre le terme de Fritz Scharpf – mais, sous réserve qu'ils ne s'éloignent pas trop des choix arrêtés par le centre, les fonctionnaires continuent de bénéficier d'une marge de manœuvre importante.

■ EN RAPPEL

La vague de réformes qui a accompagné l'application des préceptes de la NGP a engendré des changements majeurs dans le secteur public. Dans la majorité des cas, ces réformes ont amélioré l'efficacité et l'efficience du secteur public. En outre, d'autres réformes visant davantage à améliorer la participation des employés et des usagers du secteur public ont été engagées au même moment. Ces deux séries de réformes ont toutefois eu pour conséquence un affaiblissement de la capacité de l'appareil central de l'État à donner une direction globale tant à l'administration publique qu'à la société dans son ensemble. Cette perte de capacité de gouverner est importante non seulement pour l'efficacité des politiques publiques, mais également en termes de « primauté du politique » et donc de démocratie.

Dans cette mutation de mode de gouvernance, le rôle de la fonction publique a connu des évolutions contradictoires. D'une part, le fait de concéder plus de latitude aux gestionnaires publics afin qu'ils jouent un rôle plus important dans l'exercice du pouvoir a souvent placé des fonctionnaires à des postes clés. De même, l'habilitation des employés des échelons inférieurs de l'administration publique à prendre leurs propres décisions a donné plus d'autonomie à la base. D'autre part, de nombreuses réformes avaient pour hypothèse de départ que les fonctionnaires restés trop longtemps en place n'avaient ni la volonté ni les compétences managériales nécessaires pour rendre l'administration plus efficace. L'ouverture aux recrutements externes pour des structures et des postes auparavant réservés aux fonctionnaires de carrière a attiré de nouveaux talents dans l'administration publique, mais elle a également amoindri l'influence de la fonction publique traditionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnold, P. E. (1998). *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Askim, J. (2007). «How do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 3, p. 453-472.
- Boukaert, G. et J. A. Halligan (2007). *Performance Management*, London, Routledge.
- Caplan, B. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton, Princeton University Press.
- Charih, M. et R. Landry (1997). *Politiques et management public: l'heure des remise en question*, Sainte-Foy, Presses de l'Université de Québec.
- Christensen, T. et P. Laegreid (2001). *New Public Management: Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Hayward, J. E. S. et V. Wright (2002). *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*, Oxford, Oxford University Press.
- Hecl, H. et A. Wildavsky (1974). *The Private Government of Public Money*, Berkeley, University of California Press.
- Heffernan, R. (2003). «Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the United Kingdom», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, n° 3, p. 347-372.
- Horn, M. (1998). *The Political Economy of Public Sector Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jensen, L. (2004). *Den Store Koordinator*, Copenhagen, Økonomi og Jurist.
- Kickert, W. J. M. (1995). «Steering at a Distance: A New Paradigm for Governance in Dutch Higher Education», *Governance*, vol. 8, n° 1, p. 135-157.
- Klicksberg, B. (2000). «Six Unconventional Theses about Participation», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, n° 1, p. 161-174.
- Maranto, R. (2005). *Beyond a Government of Strangers*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Meyers, M. K. et S. Vorsanger (2004). «Street-Level Bureaucracy», dans B. G. Peters et J. Pierre (dir.), *The Handbook of Public Administration*, London, Sage, p. 245-256.
- Morth, U. (2004). *Soft Law in Governance and Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Leipzig, Physica.
- Olsen, J. P. (2008). «The Ups and Downs of Bureaucratic Organization», *Annual Review of Political Science*, vol. 11, p. 13-37.
- Ongaro, E. (2008). «The Napoleonic Tradition», *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n° 2, p. 174-204.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Page, E. C. et B. Jenkins (2004). *Policy Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B. G. (à paraître). «The Quality of Democracy and the Quality of Governance» [en Italien], *Rivista italiana di scienza politica*.
- Peters, B. G. (2008). *Bureaucracy and Democracy*, communication présentée au Joint Workshops of the ECPR, Rennes, France.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*, 2^e édition, Lawrence, University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (1987). «Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making», dans J.-E. Lane (dir.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, p. 256-283.
- Peters, B. G. et J. Pierre (2004). *The Quest for Control: Politicization of the Civil Service*, London, Routledge.
- Peters, B. G. et D. J. Savoie (1996). «Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum», *Public Administration Review*, vol. 56, n° 3, p. 281-289.

- Pollitt, C. et C. Talbot (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trends to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- Powell, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- Rose, R. (1976). *The Problem of Party Government*, London, Macmillan.
- Savoie, D. J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Schofield, J. (2001). «The Old Ways are the Best? The Durability and Usefulness of Bureaucracy in Public Sector Management», *Organization*, vol. 8, n° 1, p. 77-96.
- Seidman, H. (2000). *Politics, Power and Position: The Dynamics of Federal Organizations*, 5^e édition, New York, Oxford University Press.
- Sorenson, E. et J. Torfing (2006). *Theories of Democratic Network Governance*, London, Palgrave.
- Torres, L. D. et V. Pina (2004). «Reshaping Public Administration: The Spanish Experience Compared to the UK», *Public Administration*, vol. 82, n° 2, p. 445-464.
- Verschuere, B. et autres (2006). «Accountability and Accountability Arrangements in Public Organizations», dans T. Christensen et P. Laegreid (dir.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern World*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 268-297.
- Vibert, F. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Walsh, K. et J. Stewart (1992). «Change in the Management of the Public Service», *Public Administration*, vol. 70, n° 4, p. 499-518.
- Wanna, J., L. Jensen et J. de Vries (2003). *Controlling Public Expenditure: The Changing Role of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Weller, P., H. Bakvis et R. A. W. Rhodes (1997). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, New York, St. Martin's Press.
- Whitford, A. B. (2002). «Decentralization and Political Control in Bureaucracy», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n° 2, p. 167-193.