

Katia HORBER-PAPAZIAN

Les quelques points repris dans ce texte ont été développés dans le cadre du séminaire organisé par le CETEL et l'institut Kurt Bosch du 2 au 4 octobre 1996 sur le thème de la nouvelle gestion publique. Chances et limites d'une réforme de l'administration.'

1. Trois questions et un constat au centre de la réflexion

Fidèle à lui-même le politologue dans le cadre du débat sur la nouvelle gestion publique (NGP) se plaît à porter un regard interrogateur. C'est donc sous forme de questions-réponses que ce texte est construit. Les différentes caractéristiques de la NGP² ayant été définies dans le texte de Théo Haldemann, je vais retenir trois questions comme charnières de ma réflexion.

Tout d'abord, je me demanderai quels sont les pièges dans lesquels la nouvelle gestion publique se doit de ne pas tomber. Ensuite, face à la transformation de rôle des acteurs de l'action publique à laquelle la nouvelle gestion publique conduit, je m'interrogerai sur les conditions requises pour que de telles transformations puissent se réaliser. C'est sur ce point que je focaliserai mon attention. Finalement j'examinerai s'il y a compatibilité entre la nouvelle gestion publique et le fédéralisme. Je conclurai sur un constat qui est en filigrane de toute cette réflexion: quelque soit l'avenir de la NGP en Suisse, elle est un parfait miroir des imperfections de notre système politique.

L'expérience étrangère démontre que la NGP est un concept à géométrie variable. Il en va de même en Suisse où sous des appellations le plus souvent différentes (New Public Management, wirkungsorientierte Verwaltungsführung, nouvelle gestion publique, Management by Results...), des expériences sont menées en mettant l'accent sur l'un ou l'autre des aspects de la NGP. Les quelques remarques qui suivent sont trop succinctes pour qu'il soit possible de nuancer chaque point en tenant compte de cette variation.

Convaincue que des réformes du secteur public sont indispensables, je prends cependant le parti dans ce texte de mettre en exergue les difficultés et les limites auxquelles toute tentative de transformation risque d'être confrontée. Mon objectif n'est pas de peindre le diable sur la muraille, mais de mettre en évidence les zones de conflits potentiels pour permettre à ceux qui auront pour charge de mettre en place des structures de NGP d'anticiper les difficultés pour mieux les surmonter.

¹ Je remercie Anne-Béatrice Bullinger pour sa précieuse collaboration.

² Un pilotage par les objectifs plutôt que par les procédures, une séparation claire des aspects stratégiques des aspects opérationnels, une administration orientée vers les clients et les collaborateurs, une action administrative concentrée sur la recherche de la qualité, l'introduction de la concurrence entre prestataires, une réorganisation de l'administration en agences autonomes et une décentralisation de la responsabilité.

2. Les pièges tendus à la NGP

La popularité

La nouvelle gestion publique et ses principes développés notamment par Osborne et Gaebler (1993), a suscité beaucoup de débats et d'espoirs de par le monde. En Suisse, les réformes inspirées de la NGP aux trois niveaux étatiques sont recensées depuis 1995. (Haldemann et Schedler, 1995). Sur la base des quelques projets pilotes réalisés principalement en Suisse alémanique et vu l'avancement des projets dont la plupart en sont encore au stade de conceptualisation ou de mise en place, il est encore trop tôt pour tirer de quelconques conclusions sur l'incidence possible et réelle de la NGP dans ce pays.

A ce stade, deux attitudes sont cependant envisageables. On peut soit généraliser le plus rapidement possible les expériences de NGP en profitant de sa popularité très grande avant que les problèmes relatifs à sa mise en oeuvre ne soient trop apparents, soit se préoccuper de mettre en évidence les préalables et les conditions indispensables à la mise en place de structures de NGP dans le système politique suisse sur la base d'hypothèses et d'explorations. Ces attitudes face à la NGP peuvent toutes deux lui être néfastes. La course contre la montre risque rapidement d'être bloquée par une somme de problèmes niés ou repoussés lors de la mise en place de réformes qui finalement ressurgissent au moment de la mise en oeuvre sans qu'il soit possible d'y répondre par manque d'anticipation ou parce que les problèmes sont trop complexes. Les détracteurs de la NGP pourront alors sans vergogne montrer du doigt le trône chancelant de cette reine dont la popularité risquerait de ne plus être qu'éphémère. La deuxième attitude peut être aussi périlleuse puisqu'elle implique de prendre le temps de la réflexion. Que restera-t-il de l'engouement suscité par la NGP le jour où il sera enfin possible de dire quels en sont les aspects qui sont adaptables au système politique et administratif et à quelle condition.

Un équilibre entre témérité et réflexion doit de toute évidence être trouvé. La nécessité des réformes étant reconnue, il faut espérer que la volonté politique de changement qui les accompagne persistera et ira en s'amplifiant.

La frustration d'éminents analystes

Nouvelle gestion publique ! Que des réformes soient préconisées cela n'a rien de très nouveau, que le concept qui coiffe des réformes fondamentales du secteur public soit présenté comme nouveau, voilà ce qui peut être attractif pour certains et suspect pour d'autres. Juristes, économistes, politistes et politologues, preuves à l'appui, ont tenté de démontrer que bien avant les papes de la NGP ils avaient parlé d'indispensables réformes des structures administratives et de coordination (Knoepfel, 1990), de stratégies visant à lutter contre l'inefficience de l'Etat (Jeanrenaud, 1988), d'enchevêtrement de compétences (Germann, 1986), de droit souple (Morand, 1991), de nécessité d'évaluer l'action de l'Etat (Mader, 1985, Bussmann 1995), d'un nécessaire rapprochement du citoyen (Horber-Papazian 1990). Alors en quoi ce qui est présenté sous le label de NGP est-il si nouveau et révolutionnaire?

Avec le recul, plus personne ne peut contester que la NGP reprend un certain nombre de propositions vieilles pour certaines de plus de 20 ans pour en faire une sorte de patchwork qui touche à l'ensemble du secteur public. *NPM, like most administrative labels, is a loose term. Its usefulness lies in its convenience as a shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda in many of the OECD group of countries from the late 1970s.* (Hood, 1991, p.3-4). Ce qui est alors réellement nouveau, c'est précisément ce patchwork et la capacité que ses concepteurs ont eu à "vendre" le concept aux décideurs en le présentant comme salvateur. Cette stratégie, digne du meilleur marketing remet une fois de plus en question la relation du monde scientifique avec le monde politique et la difficulté avec laquelle le monde scientifique rend ses idées intelligibles aux décideurs.

Les conditions de mise en oeuvre

Les exemples de mise en oeuvre de la NGP foisonnent. Il est cependant intéressant de constater que ce soit aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Australie, en Nouvelle Zélande, en Allemagne en Scandinavie ou en Suisse, les collectivités publiques ne se tournent vers des réformes qu'en dernier recours, lorsque la pression est forte. La pression a pour nom déficit budgétaire. La nouvelle gestion publique apparaît alors comme la panacée qui va permettre de rétablir l'équilibre budgétaire. Si le rapprochement avec le citoyen est évoqué au même titre que la recherche de la qualité de la prestation publique, ils ne constituent jamais à eux seuls les moteurs de profondes réformes, qui reste le manque de ressources financières. *Under intense fiscal pressure, state and local leaders had no choice but to change the way they did business.* (Osborne et Gaebler, 1993, p. 17).

Cette condition cadre de la mise en place de structures de NGP est à mon sens néfaste parce qu'elle risque d'occulter totalement les réels besoins de réformes du secteur public comme elle risque de dénaturer le concept même de réforme proposé par la NGP.

De vains espoirs

S'il paraît évident que la poursuite d'objectifs clairs, la chasse aux doublons et à la mauvaise coordination administrative, le contrôle systématique des procédures et la recherche de l'adéquation des ressources aux prestations à fournir ainsi que l'adéquation des prestations fournies à la résolution du problème visé sont sources d'une plus grande efficence, il paraît tout aussi évident que la mise en place de telles réformes coûte, prend du temps et n'a d'effet réel qu'à long terme.

La NGP peut introduire une réduction des effectifs, une redistribution des tâches entre acteurs publics et privés par souci d'efficacité et par là être source d'économies substantielles, mais son but premier est, ou devrait être à mon sens la recherche de l'efficacité de l'action publique avec pour corrolaire son efficence. Ce point d'entrée est très différent de celui de la recherche de la réduction des coûts sans examiner les conséquences de cette démarche sur la mission première de l'Etat qui est de résoudre des problèmes que la société n'est pas à même d'assumer seule. Acculés par les déficits budgétaires, conscients enfin que les coupes linéaires ne résolvent rien, le risque est cependant grand que les décideurs s'en remettent aveuglément à des faiseurs de miracles en oubliant que les miracles dépendent de

leur capacité à décider en connaissance de cause, à assumer leurs décisions et les rôles qui sont attendus d'eux.

3. Des slogans à la réalité: une transformation des rôles douloureuse, mais de nouvelles opportunités

Il m'est arrivé à de nombreuses reprises de présenter à des responsables politiques et administratifs ce que la mise en place de la NGP pourrait entraîner comme transformation dans leur rôle. Jamais je n'ai rencontré d'interlocuteur qui me dise ce rôle je n'en veux pas, je ne pourrais pas l'assumer. Souvent je me suis demandée jusqu'à quel point chacun des acteurs clé est conscient des modifications profondes qu'une application à la lettre de la NGP pourrait impliquer. Aussi vais-je m'appliquer à reprendre les principaux rôles que la NGP voudrait voir assumer par l'exécutif, l'administration, le législatif, le client-citoyen et m'interroger sur les conséquences possibles de cette transformation et sur les opportunités qu'elle offre.

- **Le législatif**

L'introduction de la NGP devrait permettre au parlement de jouer son rôle de souverain en se prononçant sur les groupes de produits et les budgets globaux et en renforçant ses moyens de contrôle. Par contre les questions relevant de la mise en oeuvre devraient lui échapper.

Approuve des groupes de produits et des budgets globaux correspondants.

Après avoir fixé les objectifs généraux, le rôle central des parlements devrait être lié à l'approbation des groupes de produits et des budgets globaux. Se prononcer sur des budgets globaux implique que le parlement doit renoncer à examiner comme il le fait actuellement chaque ligne budgétaire. Il accepte d'allouer une somme de x francs pour que l'administration remplisse telle ou telle tâche, mais la façon dont l'administration remplit sa tâche n'est plus de son ressort. Certains analystes voient dans cette modification une diminution du rôle du législatif. D'autres doutent que le parlement à long terme accepte de telles modifications. *Ob er dièse Wählerbedürfnisse schon bei der Formulierung der Leistungsaufträge erkennt, dürfte zu bezweifeln sein. Vermutlich werden Parlamentarier bald einmal dagegen protestieren, dass sie zu blossen Leistungsbestellern bei der Verwaltung degradiert werden, und dass sie infolge die Leistungsaufträge kaum etwas zu sagen haben.* (Knoepfel, 1996, p. 27).

La position du parlement peut cependant être renforcée par l'information supplémentaire qui sera mise à sa disposition au moment de l'approbation des budgets globaux. Le parlement en optant pour telle ou telle variante saura exactement quelles sont les incidences de ses choix sur les budgets et surtout ce que l'administration peut s'engager à offrir comme prestation avec une telle enveloppe. La plus grande partie des décisions sont actuellement prises en méconnaissance totale des prestations à fournir pour atteindre les objectifs politiques définis et le coût réel des prestations.

Exerce de nouveaux contrôles

Fidèle au modèle wébérien, l'administration se doit d'être un instrument neutre et prévisible au service du pouvoir politique. Son activité doit respecter strictement un certain nombre de procédures légales prédéterminées et un ensemble de principes constitutionnels régissant le droit administratif tels que la légalité, l'égalité de traitement, la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire, la bonne foi, l'intérêt public et la non rétroactivité. (Knapp, 1982, pp.61-85). Dans ce contexte les contrôles exercés par les parlements sont principalement des contrôles a posteriori de légalité et de régularité. Dans le cadre de la NGP, tous les efforts visant à effectuer de tels contrôles ne sont pas suffisants, puisque la question centrale sera de savoir si les résultats escomptés sont atteints sur la base de critères prédéfinis. Cette transformation fondamentale devrait impérativement compléter la teneur des contrôles exercés par les parlements. Ces derniers devraient se doter de réels instruments d'évaluation et de contrôle de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques à l'instar des parlements étrangers. (Derlien, 1990). De timides tentatives sont entreprises en Suisse au niveau du parlement fédéral ou de parlements cantonaux (Berne, Genève). Ce n'est qu'en renforçant leurs moyens de pilotage et de contrôle que les parlements pourront assumer leur missions premières avec ou sans NGP.

- **L'exécutif**

Après avoir organisé et contrôlé les détails de la production de prestations, l'exécutif voit son rôle se transformer en pilote, négociateur, contrôleur et coordinateur.

Pilote

Les auteurs de la NGP mettent les exécutifs devant le choix de ramer ou de piloter. Face à cette alternative il semble difficile à un membre d'un exécutif de choisir de "ramer" plutôt que de "piloter" et pourtant...

Piloter implique d'avoir une vision la plus globale possible des problèmes à résoudre sur le court, le moyen et le long terme, de déterminer les ressources nécessaires à l'action, de définir la stratégie à mener en s'appuyant sur les ressources disponibles ou à réunir, et d'avoir une aptitude importante à réorienter l'action en fonction des résultats.

Or, on peut se demander pourquoi l'ensemble des exécutifs n'agissent pas de la sorte. Il serait caricatural de dire que jusqu'à nos jours les exécutifs n'ont pas piloté et qu'à l'avenir tout pourrait changer. Pourtant ce rôle de pilote est difficile à tenir par la capacité d'anticipation, d'analyse et la maîtrise de situations complexes et conflictuelles qu'il exige. Cette exigence peut être très lourde pour les nombreux exécutifs de milice en place. Les mutations qui caractérisent notre société ne facilitent pas non plus les projections. Pourtant elles sont indispensables si l'on veut mener une réelle politique.

Définit des objectifs et des critères d'évaluation clairs

Plus les objectifs sont clairs plus il est facile d'agir et, surtout, plus il est possible de mesurer l'efficacité de l'action administrative en fonction de l'atteinte des objectifs sur la base de critères prédéfinis.

Les responsables politiques ont-ils avantage et la possibilité de définir des objectifs clairs? Je me dois de répondre aux deux questions par la négative. Plus les objectifs sont flous, plus la marge de manoeuvre des instances de mise en oeuvre est grande et moins le contrôle est possible. De plus, dans un pays caractérisé par des gouvernements multipartistes, la recherche de consensus ne peut déboucher que sur des objectifs de consensus difficilement opérationnalisables tels que l'« utilisation mesurée du sol » ou la recherche d'un « développement harmonieux » qui sont les objectifs de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700, art. 1, al.1) pour laquelle le consensus a été particulièrement difficile à trouver.

Négocie les mandats de prestations avec l'administration

Les objectifs à atteindre, les critères d'évaluation, la périodicité et le mode d'évaluation font l'objet d'une négociation. Or s'il y a négociation, il doit nécessairement y avoir partage de pouvoir. Même s'il paraît évident qu'il appartient à l'exécutif de définir les règles du jeu, ce nouveau type de partage de pouvoir ne correspond pas aux rapports hiérarchiques habituels entre un exécutif et son administration. Dans le cadre de la NGP, l'administration peut refuser d'assumer tel ou tel aspect d'un mandat, si les moyens nécessaires ne lui sont pas alloués. De plus, la NGP introduit un élément nouveau qui est le partage clair des compétences entre le pilotage et la production des prestations. En d'autres termes, le politique s'occupe des aspects stratégiques, et l'administration des aspects opérationnels. Cette distinction sera probablement difficile à respecter par des exécutifs habitués à se prononcer sur tout, de la couleur des meubles au nombre de pelles en passant par l'heure d'ouverture des crèches ou les qualifications indispensables des éducatrices chargées de la petite enfance. Ces questions qui peuvent paraître hautement stratégiques, ne devraient pourtant plus être de leur ressort. La question qui reste largement ouverte est de savoir sur la base de quels critères la distinction entre éléments stratégiques et opérationnels sera faite et si les politiciens accepteront les transformations qui en découlent. C'est ce point qui sera très certainement controversé. Une trop grande rigueur dans l'application des règles du jeu risque à mon sens de démotiver de nombreux responsables politiques partisans des réformes. Par conséquent, une certaine souplesse pourrait être la meilleure alliée des réformateurs.

Contrôle la réalisation des objectifs et l'efficacité et l'efficience de l'administration

Dans son rôle de contrôleur, l'exécutif risque d'être très dépendant des rapports fournis par l'administration, c'est la raison pour laquelle il devrait être maître de la définition des critères d'évaluation et compléter les informations fournies par d'autres sources. Les critères actuellement retenus par les expériences pilotes sont pour la plupart des critères quantitatifs visant à mesurer le nombre de clients touchés, le nombre de prestations fournies, ou le coût des prestations (Arn et al., 1995). L'attention est totalement focalisée sur la prestation ou l'output et très peu,

pour ne pas dire aucune réflexion n'est réellement faite sur la question de l'adéquation des prestations aux problèmes à résoudre et sur la nécessité de piloter les politiques publiques pour atteindre cet objectif. Or c'est bien au pilotage de politiques publiques que l'exécutif devra se consacrer en proposant au législatif de réajuster les objectifs et les ressources en fonction des résultats obtenus.

Coordonne les différentes politiques.

Le risque est grand que chaque service agisse pour produire un certain nombre de prestations sans avoir réellement conscience du poids et du rôle de la prestation dans la réalisation de politiques publiques. On risque de *produire des produits pour produire des produits, et non pas pour résoudre des problèmes*. (Knoepfel 1995, p. 136). Seul l'exécutif peut avoir ce regard global et s'assurer que telle action vient renforcer telle autre plutôt que la contrecarrer.

De même que pour le législatif, la plupart des mutations souhaitées par la NGP dans le mode d'intervention des exécutifs paraissent indispensables. Pour faire face aux questions à l'ordre du jour, il paraît impensable en effet que les exécutifs n'aient pas une vision stratégique de leur action, ni ne coordonnent ou ne contrôlent l'ensemble des activités réalisées sous leur responsabilité. La NGP ne fait que remettre le débat à l'ordre du jour. La question qui reste ouverte est de savoir, s'il existe une réelle volonté de changement.

• L'administration

La NGP devrait apporter à l'administration trois modifications importantes dans son mode de fonctionnement: un rapprochement du client-citoyen, la possibilité de proposer, de fournir et de gérer des prestations de façon autonome, et la capacité d'agir en entrepreneur. La NGP implique aussi des transformations dans les modes d'information et de communication.

Se rapproche du citoyen

C'est à l'administration qu'il appartiendra de mettre en évidence, sur la base de sondages, de consultations ou de groupes de travail, les besoins de la population cible. Le type et le mode de l'implication du client dans les décisions renvoie au débat que l'on a connu dans les années 70-80 sur la participation du citoyen aux décisions avec son lot d'éternelles questions jamais résolues sur qui doit participer, les participants sont-ils représentatifs des différents intérêts ou à des questions beaucoup plus classiques sur la fiabilité de l'avis du citoyen et sa capacité à anticiper et à juger d'une situation au-delà de son intérêt particulier.

Transforme les modes d'information et de communication

L'administration devra laisser un libre accès à l'information au citoyen, de sorte à ce qu'il puisse suivre les dossiers qui le concernent et qu'il puisse se forger une idée sur le fonctionnement de l'administration. Seul le canton de Berne ne soumet plus la publicité au secret. La loi cantonale bernoise sur l'information du public (Lin) précise que les autorités *informent sur leurs activités, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion* (article 14 al 1 Lin) et la nouvelle Constitution cantonale précise à son article 17, al. 3 que *toute personne a le droit de consulter les*

documents officiels pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Partout ailleurs, la pratique en matière d'information se base sur le principe qui subordonne la publicité au secret.

Une plus grande proximité au client implique non seulement un renforcement des modes d'information, mais aussi la mise au point de systèmes de rétroaction qui permettent de tenir compte de son avis et d'instaurer un véritable système de communication. Beaucoup d'espoirs sont mis actuellement sur la généralisation de l'offre de prestations par les pouvoirs publics sur le réseau internet à travers le nouveau concept du « Government on-line ». Des tentatives sont menées actuellement au niveau fédéral, et Genève a fait oeuvre de pionnier avec la mise en place d'un site par le canton, en vue de la votation populaire du 9 juin 1996 sur la traversée de la Rade. Les mentalités devront encore changer puisque sur 41000 connexions enregistrées entre le 11 avril et le 9 juin, seules 42 personnes sont entrées réellement en communication avec le Département des travaux publics et de l'énergie (Satineau, 1996, p. 11-12).

Propose les prestations et le budget prévisionnel, négocie les mandats de prestations

L'administration prépare non seulement les décisions et le budget prévisionnel au même titre qu'elle le fait aujourd'hui, mais elle voit son rôle se renforcer par la possibilité qui lui est donnée de négocier les prestations qu'elle doit fournir en fonction des ressources qui lui sont allouées. Sa marge de manoeuvre dans les négociations va dépendre des règles du jeu que l'exécutif choisira de définir.

Fournit et gère les prestations de façon autonome, agit en entrepreneur

Totalement maîtresse des aspects opérationnels, l'administration décide de ses collaborations avec des partenaires privés, gère ses enveloppes budgétaires comme elle l'entend et s'organise de sorte à répondre à ses engagements. Le but est non seulement d'atteindre les objectifs fixés mais de les atteindre au moindre coût. Chaque service a une enveloppe budgétaire à gérer. S'il fait des bénéfices, il peut allouer, à l'exemple de la ville de Berne, la moitié des bénéfices à la Ville et la moitié au service pour la réalisation de nouvelles prestations. En cas de dépassement de crédit, le service peut puiser dans un fonds commun, mais il se voit pénalisé, car il doit payer des intérêts négatifs sur les sommes empruntées qui devront être rendues.

Le succès de ces modifications implique une forte motivation des cadres et du personnel administratif qui se voient fortement responsabilisés. La question de la responsabilité finale du chef de service et du personnel administratif en cas d'échec reste ouverte. Ce point devrait être discuté au moment de la négociation des mandats de prestations, au même titre que la question des récompenses et des sanctions.

La liste des tâches à assumer par l'administration pourrait nous amener à conclure que la NGP renforce fortement son rôle. Est-ce réellement le cas? La NGP va-t-elle véritablement amener un grand changement par rapport à la pratique actuelle? Je ne le pense pas. L'administration est déjà aujourd'hui l'acteur central de l'action publique. C'est au sein des services que les dossiers sont réellement traités, que les variantes sont définies et que les budgets sont préparés. La NGP clarifie simplement

le jeu en apportant un élément fondamental qui est l'orientation client, avec ce que cela implique comme transformation au niveau des systèmes d'information.

- **Les clients-citoyens:**

Avec la'NGP, l'administré est remplacé par le client et sa satisfaction est au centre de toute la démarche. Le client ne sera plus consulté comme opposant potentiel, mais comme objet de l'intervention étatique. Aussi se verra-t-il sollicité à donner son avis sur ses besoins et la qualité des prestations offertes. Il pourra de plus, s'il est de nationalité suisse, s'exprimer à un double titre, en tant que client et en tant que citoyen.

S'impliquent dans la définition et l'évaluation des prestations

Sollicité à exprimer ses besoins et à évaluer la qualité des prestations, l'administré va voir son rôle se transformer en acteur charnière de l'action publique *Primary accountability will no longer be to the President through departmental lines and central management agencies, but to the customer* (Moe, 1994, p. 116). Cette situation nouvelle pose la question de la capacité de mobilisation du client. Le taux de participation même au niveau local illustre le peu d'inclinaison que le client a à participer à la chose publique. Les expériences menées cependant, en particulier dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement local, démontrent que s'il est directement touché dans son intérêt le client- citoyen est enclin à se mobiliser. Espérons que l'administration saura créer des relations de confiance et trouver le moyen de lui montrer qu'en s'impliquant il peut avoir une influence sur son environnement.

Les différentes remarques qui viennent d'être énoncées quant au rôle des acteurs mettent en évidence le fait que les transformations souhaitées par la NGP exigent outre la mise en place de nouvelles structures et pratiques, des modifications de mentalité et l'acceptation du changement. Ce résultat ne peut être à mon sens que le fruit d'un processus d'apprentissage important. Les démarches entreprises actuellement sont centrées sur des questions opérationnelles et organisationnelles principalement. Un effort important doit être consenti à la sensibilisation et à la formation de l'ensemble des personnes concernées.

Outre sur une transformation de rôles la NGP peut avoir des répercussions sur le système démocratique et le fédéralisme. Il s'agit donc de s'interroger sur leur compatibilité. La question relative à la démocratie étant traitée dans les textes de Matthias Finger et de Peter Knoepfel, je ne retiendrai que celle du fédéralisme.

4. Y a-t-il compatibilité entre la NGP et le fédéralisme?

Aucune expérience de NGP n'englobe aujourd'hui les trois instances du système fédéraliste. Pourtant du point de vue théorique, il n'y a pas d'incompatibilité entre la NGP et le fédéralisme *Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass in der Theorie und auf der Ebene der Grundprinzipien keine Inkompatibilität zwischen Föderalismus und NPM besteht. Organisationsstrukturen, Entscheidungsverfahren, die Zèle der Kunden- und Bürgernähe sowie die Effizienz lassen sich gut miteinander verbinden. Föderalismus erleichtert die Einführung von NPM. NPM und*

Fdderalismus scheinen sich zu ergänzen und in Teilen zu verstärken. (Klôti, 1995, p. 413). En effet, la NGP prône la décentralisation; la séparation des aspects opérationnels et stratégiques correspond au principe de subsidiarité; la proximité au citoyen est déjà assurée dans le système fédéraliste. De plus, le fédéralisme devrait faciliter la mise en place de la NGP, car la structure de l'Etat permet de faire des expériences à petite échelle.

Des doutes sont pourtant permis. La tendance à l'uniformisation dûe à la mise en place d'indicateurs de performances homogènes ne risque-t-elle pas d'aller à l'encontre de la richesse du système politique suisse qui permet une adaptation des mesures aux particularités locales? « Le NPM mènera à une centralisation sous jacente de notre secteur public: pour être comparables, les produits doivent être mesurés selon un même modèle d'évaluation pour tous les cantons et les communes suisses. » (Knoepfel, 1995, p. 136). La question est ouverte si l'on se réfère aux mandats de prestations des ORP qui prescrivent jusqu'au nombre d'entretiens de conseil par conseiller et par mois. Une autre question non résolue parce-que pas encore d'actualité a trait aux communes. Qu'advient-il des communes dans le cadre des négociations entre cantons et Confédération sur les mandats de prestations? Les communes ne bénéficiant pas de l'immédiateté fédérale, elles seront exclues d'un débat qui risque d'autant plus de les concerner que les mandats de prestations seront détaillés. Ne deviendront-elles à l'avenir que les gérantes d'aspects opérationnels de politiques publiques? Accepteront-elles que les questions stratégiques relevant de leurs communes soient traitées uniquement par les cantons? J'en doute.

L'autre question qui reste totalement ouverte relève du mode de négociation qui pourrait s'instaurer entre cantons et communes quant aux mandats de prestations. Attendra-t-on les mêmes prestations d'une commune de 17 ou de plus de 100.000 habitants? Où, comment et selon quels critères se feront les lignes de démarcation? Qui sera le partenaire des négociations? Les autorités cantonales vaudoises ne pourront pas aller négocier avec 385 communes. Il est difficile d'imaginer que l'Union des communes vaudoises puisse représenter tous les intérêts et ait la légitimité de le faire. Ces questions qui me semblent fondamentales sont aujourd'hui en suspens. Peut-être que les promoteurs de la NGP n'ont jamais osé imaginer s'attaquer à Dame Helvétie en son entier. Cette hypothèse est pour l'instant vérifiée, il n'y a en effet à ce jour aucune coordination entre les différentes expériences de NGP menées en Suisse.

5. Conclusion: quoi qu'il advienne, la NGP est notre meilleur miroir

Que l'on soit dans le camp des "pour", des "contres", ou des "sceptiques", force est de constater que beaucoup des modifications proposées par la NGP paraissent indispensables à une "bonne" gestion publique³.

Toutes les idées avancées ne pourront jamais être appliquées telles quelles pour des raisons institutionnelles, de volonté politique, de masse critique et d'infrastructure. Dans ce contexte, la NGP a l'avantage d'être un concept à géométrie variable. Le grand danger est que tout le débat se focalise sur la

³ Définition claire des objectifs et des critères d'évaluation, répartition claire des compétences entre acteurs publics des différents niveaux étatiques, suivi et évaluation des prestations, adéquation des prestations aux besoins.

séparation entre aspects stratégiques et opérationnels. Les réfractaires risquent de s'accrocher à cet argument et se fermer à toute réforme.

A ce stade du débat, un point me paraît cependant évident. Quoi qu'il adienne de la NGP, elle a le mérite d'être le parfait miroir des imperfections de notre système politico-administratif puisque jour après jour elle met en évidence:

- la nécessité de clarifier les compétences et les rôles;
- l'indispensable désenchevêtrement politique, financier et administratif;
- le besoin de la qualité dans la gestion administrative;
- la nécessité d'évaluer l'activité étatique sur la base de critères clairement définis;
- la sous-utilisation d'outils d'aide à la décision et dévaluation de l'action publique;
- l'indispensable attribution des coûts aux prestations;
- la nécessité d'un rapprochement avec le citoyen;
- les lacunes en matière de communication et d'information;

Traiter de ces questions implique de repenser le rôle de l'Etat et de l'administration. Je souhaite qu'au-delà des guerres de chapelles, nous saisissons l'opportunité qui nous est offerte d'avoir un vrai débat de fond.

BIBLIOGRAPHIE

ARN D. et al. (1995). *Nouvelle gestion publique. La commune une entreprise de services moderne*. Berne: Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne.

BUSSMANN Werner (1995). *Accompagner et mettre à profit avec succès les évaluations des mesures étatiques, guides de réflexion*. Genève: Georg.

DERLIEN H.-U (1990) « Institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective internationale » In: Horber-Papazian K. (Ed). (1990). *Evaluation des politiques publiques en Suisse, Pourquoi? Pour qui? Comment? Lausanne*: Presses polytechniques et universitaires romandes.

EMERY Y. et al. (1986). *Motiver aujourd'hui: facteur clé de succès en période de mutation*. Paris: Les éditions d'organisation.

GERMANN R. E. (1986). *Les relations administratives entre la Confédération et les cantons*. Cahier de l'IDHEAP No. 28: Chavannes.

HABLÜTZEL P. et al. (1995). *Umbruch in Politik and Verwaltung, Ansichten and Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern: Paul Haupt.

HALDEMANN T., SCHEDLER K. (1995) « New Public Management Reformen in der Schweiz. Aktuelle Projektübersicht and erster Vergleich » In: HABLÜTZEL P. et al. (1995). *Umbruch in Politik and Verwaltung, Ansichten and Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern: Paul Haupt, 99-128

HOOD C. (1991). « A public management for all seasons », *Public Administration* 69 (Spring), 3-19

HORBER-PAPAZIAN K. (Ed). (1990). *Evaluation des politiques publiques en Suisse, Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

JEANRENAUD C., MEMMIGER L. (1988). *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*. Neuchâtel: EDES.

KLOTI U. (1995). « Auswirkungen des New Public Managements auf den Fédéralismus » In: HABLUTZEL P. et al. (1995) *Umbruch in Politik and Verwaltung, Ansichten and Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern: Paul Haupt, 411-422

KNAPP B. (1982). *Précis de droit administratif* (2ème ed). Bâle, Francfort: Helbling et Lichtenhahn.

KNOEPFEL P. (1990). « Objets de l'évaluation: essai d'identification à l'aide du concept de politique publique » in: HORBER- PAPAZIAN K. (1990). *Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 27-46.

KNOEPFEL P. (1995). « Le New Public Management, est-ce la panacée? », *Revue suisse de science politique* 1 (4), 133-138.

KNOEPFEL P. (1996). « Wie Wirkungsorientiert ist die Output-Steuerung des NPM? » *La Commune suisse* 5/1996, 23-27.

MADER L. (1985). *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Payot.

MOE R. C. (1994). « The reinventing government exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences », *Public Administration Review* 54 (2) 111-122

MORAND C.-A. (1991). *L'Etat propulsif: contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*. Paris: Publisud

OSBORNE D. GAEBLER T. (1993) *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume

SATIN EAU M. (1996). *Communication et politique sur internet: une expérience à Genève*, papier présenté au congrès de l'Association suisse de science politique, 7-8 novembre 1996.