LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE EN AUSTRALIE : PASSÉ, PRÉSENT ET FUTUR

117

la fin des années 1980 et dans les années 1990, avec la Nouvelle-Zélande voisine, l'Australie était à l'avant-garde de la nouvelle gestion publique (NGP) ¹. Au cours de cette période, l'administration fédérale – la fonction publique australienne – fut profondément transformée. Sous l'influence des nouvelles théories inspirées par le secteur privé qui se répandaient alors au sein des pays de l'OCDE, les ministères furent restructurés, les contrats d'emploi furent totalement revus et les prestations de services publics furent externalisées. Les réformateurs australiens ont peut-être adopté une approche plus pragmatique que ce ne fut le cas en Nouvelle-Zélande, mais à l'aube du nouveau siècle la mise en place de la NGP était pratiquement complète.

Cet article analyse l'impact de la philosophie de la NGP sur les rapports institutionnels au sein de la fonction publique australienne ². Dans un premier temps, il présente brièvement la structure de cette fonction publique ainsi que les fondements intellectuels et les principales mesures des réformes inspirées par la NGP. Il examine ensuite le contenu de la plus récente initiative de réforme lancée en mars 2010, afin

^{1.} John Halligan (dir.), Civil Service Systems in Anglo-American Countries, Londres, Edward Elgar, 2003; et «Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand », Public Policy and Administration, vol. 22, n° 2, 2007, p. 217-238; Lawrence Jones et Donald Kettl, «Assessing public management reform in an international context », International Public management Review, vol. 4, n° 1, p. 1-18; Evert Linquist, «From rhetoric to Blueprint: the Moran Review as a concerted, comprehensive and emergent strategy for public service reform », Australian Journal of Public Administration, vol. 69, p. 2, p. 115-151.

^{2.} En conséquence, l'article ne prend pas en compte les différents services publics au niveau des États fédérés ou des collectivités locales.

118

de déterminer dans quelle mesure la NGP demeure le mode dominant de pensée concernant la structure de la fonction publique.

LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL AUSTRALIEN

D'autres articles de ce numéro de *Pouvoirs* étudient les dispositifs constitutionnels australiens ³. Pour ce qui est de notre objet, il suffit de rappeler que l'Australie appartient à la famille des nations dites « de Westminster ». Selon Rhodes et Weller, on peut représenter le système de Westminster à partir de cinq composantes:

- la concentration du pouvoir politique au sein d'un cabinet collectivement responsable;
 - la responsabilité des ministres devant le Parlement;
- une administration constitutionnelle avec une fonction publique spécialisée et non partisane;
- une opposition ayant un statut reconnu de pouvoir exécutif en attente et intégrée au régime;
- la souveraineté du Parlement, de même que l'unité des branches exécutive et législative ⁴.

On s'intéressera, ici, surtout au troisième de ces éléments distinctifs et, en particulier, à l'impact de la NGP sur la fonction publique australienne, à savoir un corps professionnel non partisan de fonctionnaires qui constituent un « contrepoids institutionnel à la concentration majoritaire du pouvoir dans l'exécutif ⁵ ».

La structure et les responsabilités de la fonction publique australienne sont établies par le *Public Service Act* de 1999 (et précédemment par le *Commonwealth Public Service Act* de 1902 et le *Public Service Act* de 1922). La législation qui gouverne l'emploi de tous les fonctionnaires fédéraux définit la fonction publique comme un corps impartial, professionnel, dans lequel les nominations se font en fonction du mérite. Un secrétaire, directement responsable de la gestion efficace et rationnelle de son organisme, est nommé à la tête de chaque « département ». Depuis

^{3.} Voir également le site de la Commission de la fonction publique australienne, http://www.apsc.gov.au/about/exppsreform.htm.

^{4.} Roderick A. W. Rhodes et Patrick Weller, «Westminster transplanted and Westminster implanted: explanations for political change», in Haig Patapan, John Wanna et Patrick Weller (dir.), Westminster Legacies. Democracy and Responsible Government in Asia, Australasia and the Pacific, Sydney, University of New South Wales Press, 2005, p. 7.

^{5.} John Wanna, «New Zealand's Westminster trajectory: archetypal transplant to Maverick outlier», in Haig Patapan, John Wanna et Patrick Weller (dir.), ibid., p. 175.

1994, le Premier ministre – qui n'est pas tenu par le principe méritocratique dans ce cas – s'est vu attribuer le pouvoir de nommer des secrétaires de « département » sur des contrats pouvant aller jusqu'à cinq ans. La fonction publique australienne compte actuellement 160 000 employés répartis dans vingt ministères et plus de quatre-vingts autres agences qui bénéficient de degrés variables d'autonomie statutaire. Plusieurs organismes centraux (les services du Premier ministre et du cabinet, le Trésor, le ministère des Finances et de la Déréglementation et la Commission de la fonction publique australienne) sont responsables du cadre législatif, financier et de l'emploi qui gouverne l'action de la fonction publique australienne.

Brève histoire de la réforme de la fonction publique australienne

119

À la fin des années 1980 et surtout au cours des premières années du gouvernement de centre droit de John Howard, dans les années 1990, la fonction publique australienne fut soumise à une réforme institutionnelle d'envergure. Selon un processus d'auto-réforme, elle fut souvent aussi à l'initiative du changement. Dans un discours récent, Steve Sedgwick, le commissaire à la fonction publique déclarait à propos de cette expérience:

« Au cours des vingt dernières années, la fonction publique australienne s'est concentrée sur l'amélioration de sa productivité et de son efficacité grâce à de profondes réformes organisationnelles et financières. La principale responsabilité pour la gestion des finances et des ressources a été retirée aux agences centrales et remise entre les mains des différents "départements" ou agences du service public. Ces derniers ont également dû apporter leur "dividende d'efficacité" en trouvant des moyens plus économiques d'accomplir leur tâche, de répondre aux examens périodiques de leurs programmes et, dans certains cas, rénover leurs programmes ou leur administration 6. »

Les commentaires du commissaire démontrent à quel point les principes de la NGP ont façonné la réforme introduite en Australie. De façon générale, la NGP fait référence à l'application (et souvent à l'adaptation) des méthodes et techniques de gestion du secteur privé aux processus d'allocation des ressources dans le secteur public. À l'opposé des approches

^{6.} http://www.apsc.gov.au/media/sedgwick191110cpa.htm (consulté le 19 septembre 2011).

appliquées auparavant au sein de l'administration publique, qui insistaient sur le respect des hiérarchies et de modes opératoires standardisés, la NGP voit dans la flexibilité gestionnaire, l'autonomie opérationnelle et l'introduction de la concurrence pour la fourniture des services publics, des ingrédients essentiels pour l'amélioration de la performance du secteur public. Plus que sur tout autre élément, la NGP insiste sur la contractualisation. La caractéristique fondamentale des réformes de la NGP introduites dans les années 1980 et 1990 en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Royaume-Uni et ailleurs était le recours au contrat pour réglementer les relations entre les ministres et les fonctionnaires, entre les chefs de « départements » et leurs employés, et entre ceux qui financent les services publics et ceux qui les fournissent.

Dans le contexte australien, d'autres idées inspirées par la NGP ont eu de l'influence, comme l'idée selon laquelle une administration publique est, par nature, une forme institutionnelle inflexible et inefficace, incapable de répondre rapidement aux besoins changeants des citoyens et encline à s'empêtrer dans les arguties administratives. L'idée que toute gestion centralisée entrave l'allocation rationnelle des ressources au sein de l'ensemble du service public, et que la dévolution des responsabilités de gestion financière et autres au niveau des « départements » améliore les performances, a aussi joué un rôle important. En bref, le diagnostic de départ était que les « départements » de la fonction publique australienne étaient peu réactifs, lourds et inefficaces; le remède prescrit était d'y injecter certaines méthodes et techniques de gestion du secteur privé...

Toutes ces idées n'étaient pas nouvelles dans le contexte australien. Depuis un certain temps, le pays avait en partie accepté l'idée de soumettre la provision des services publics à la concurrence. En outre, un certain nombre de problèmes concernant la performance de la fonction publique australienne avaient déjà été identifiés en 1976, lorsque la Commission royale sur l'administration du gouvernement d'Australie (la commission Coombs) avait demandé que l'administration se montre beaucoup plus réceptive aux priorités du gouvernement, qu'elle améliore l'efficacité et la rationalité de ses « départements » et qu'elle renforce la participation des citoyens aux processus gouvernementaux.

Ce qui était nouveau peut-être (bien que cela ait été tout à fait en accord avec ce qui se passait à la même époque dans les pays dits « de

^{7.} Jan-Erik Lane, New Public Management, Londres, Routledge, 2000, p. 4.

Westminster ») était l'ampleur des emprunts des réformes australiennes aux principes du secteur privé. Reflétant la prédominance de la NGP à l'époque, les mesures institutionnelles prônées par les architectes de la « révolution managériale » australienne 8 comprenaient:

- La séparation institutionnelle des différentes fonctions. Par exemple, les départements qui, précédemment, recommandaient l'adoption de certains programmes et assuraient la fourniture des services ont parfois été restructurés de telle façon que ces fonctions soient assurées par différentes agences. La responsabilité pour l'achat et la fourniture des services publics a souvent été divisée, ce qui a eu pour effet de réduire le monopole du service public sur la fourniture de prestations et d'introduire (ou de renforcer) la concurrence pour les services financés par l'argent public.
- L'établissement de contrats de travail à durée déterminée pour les secrétaires de « département ». Par le passé, ces secrétaires bénéficiaient de la garantie de l'emploi, mais cela a été modifié afin de rendre les individus plus directement responsables de la performance de leur « département ». De la même façon, une plus grande flexibilité a été introduite dans la gestion par le transfert aux secrétaires de « département » de la responsabilité de l'embauche dans leurs agences, y compris la responsabilité de fixer les niveaux de salaires et les conditions de travail. Cela a entraîné une déréglementation de la fonction publique australienne par l'application au secteur public des conditions d'emploi et de travail du secteur privé.
- L'introduction de systèmes publics de gestion financière affectant les ressources en fonction des coûts de production. Traditionnellement, les départements recevaient du Parlement un financement estimé sur la base des coûts de leur contribution. Mais, avec le nouveau système, les financements des « départements » étaient définis sur la base des coûts des services qu'ils produisaient (ou achetaient). Ces changements visaient en partie à améliorer la qualité de l'information fournie aux ministres; ils visaient également à faire en sorte que les hauts fonctionnaires ne puissent pas aussi facilement gonfler leurs budgets.

Il est assez évident que ces mesures s'inspirent des principes de la NGP. Les réformes structurelles avaient pour objectif de clarifier les fonctions qui étaient de la responsabilité des « départements », tandis qu'une plus grande concurrence entre les fournisseurs et les secteurs

^{8.} Richard Mulgan, «Where have all the ministers gone? », Australian Journal of Public Administration, vol. 69, n° 3, 2010, p. 290.

public, bénévole et privé devait être encouragée. La conviction des partisans de la NGP selon laquelle la performance des différents « départements » serait améliorée si on laissait « les gestionnaires gérer » était à l'origine de la décentralisation de la gestion financière et de la déréglementation du recrutement et des conditions de travail. En pratique, cela impliquait de transformer chaque directeur de « département » en employeur de son personnel et en garant de la performance de son secteur.

Le corollaire de cette nouvelle autonomie était un contrôle plus étroit de l'administration. Reflétant un désir ancien de rendre cette dernière plus réactive aux besoins du gouvernement en place, les réformes de la NGP visaient fondamentalement à affirmer la « primauté du gouvernement représentatif par rapport à la bureaucratie 9 ». Les hauts fonctionnaires acceptaient alors d'assumer la responsabilité de la performance de leur « département » en échange d'une plus grande autonomie opérationnelle. En règle générale, les nouvelles normes étaient inscrites dans les clauses contractuelles concernant les responsabilités et prérogatives des responsables (politiques) et des agents (administratifs). On peut citer comme exemple précis l'introduction de contrats d'emploi à durée déterminée (non seulement pour les secrétaires de « départements » mais également pour d'autres cadres supérieurs), et les accords entre les ministres et les « départements » spécifiant le volume de production que ces derniers devaient garantir en retour des financements obtenus du Parlement par les premiers. Concrètement, «laisser les gestionnaires gérer » signifiait souvent «forcer les gestionnaires à gérer».

La nouvelle génération de réformes

Tout cela n'a plus rien de « nouveau ». Suffisamment de temps s'est écoulé pour que les réformes de la NGP aient été digérées et pour que l'on puisse évaluer les changements introduits et les nouvelles modifications nécessaires.

Il est généralement admis que les réformes ont entraîné, parfois, des gains d'efficacité et de productivité et plus d'efficacité dans la performance des « départements ». Certains ont salué « la flexibilité et l'accent mis sur la performance par la NGP [...] [de même que] la réduction des

^{9.} Peter Aucoin, «Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums», Governance. An International Journal of Policy and Administrations, vol. 3,n° 2, 1990, p. 115.

réglementations internes et l'insistance sur la performance organisationnelle d'ensemble » produits par les réformes ¹⁰.

De même, il est possible d'identifier « les excès et les limites » de la NGP. Certaines critiques soulignent que la dévolution a produit des variations significatives dans les conditions et les termes de l'embauche entre les différentes agences, qu'elle a sapé le moral sur le lieu de travail et a également miné l'unité d'action au sein de la fonction publique australienne 11. La priorité donnée au critère de rationalité a fait oublier un critère complémentaire, celui de l'efficacité dans l'application des mesures politiques, et chaque « département » a souvent préféré se concentrer – de façon tout à fait rationnelle, étant donné les incitations à le faire – sur sa propre performance au lieu de se soucier des résultats de l'administration dans son ensemble. La quantification contractuelle de la performance a sans doute encouragé les gestionnaires à porter leur effort exclusivement sur ce qui pouvait être mesuré. Certains pensent également que l'exercice par le Premier ministre de son droit de nommer les secrétaires de « département » a parfois représenté une menace pour l'impartialité de la fonction publique australienne 12.

De façon révélatrice, il est devenu assez évident dernièrement que les réformes initiées il y a un quart de siècle ne sont pas du tout en mesure d'aider la fonction publique australienne à faire face aux problèmes contemporains. Gary Gray, ministre de la Fonction publique a récemment bien saisi l'ampleur de ces nouveaux défis:

« Les fonctionnaires d'aujourd'hui, tout comme leurs prédécesseurs, doivent faire face à de complexes défis sociaux, économiques et politiques, qu'il s'agisse des problèmes de santé et l'espérance de vie des populations indigènes, du changement climatique, des rapides évolutions économiques [ou] de l'identification d'opportunités et de défis économiques spécifiques. Les fonctionnaires d'aujourd'hui doivent répondre

^{10.} Kathy MacDermott, Whatever Happened to Frank and Fearless? The Impact of the New Public Management on the Australian Public Service, Canberra, The Australian National University E-Press, 2008, p. 129.

^{11.} John Halligan, «The Australian public service. New agendas and reform», in Chris Aulich et Mark Evans (dir.), *The Rudd Government. Australian Commonwealth Administration 2007-2010*, Canberra, The Australian E-Press, 2010; Stuart Newman et Jocalyn Lawler, «Managing health care under new public management. A Sisyphean challenge for nursing», *Journal of Sociology*, vol. 45, n° 4, 2009, p. 419-432.

^{12.} En 1996, par exemple, par une décision largement interprétée comme une volonté d'affirmer son autorité sur la fonction publique, le nouveau Premier ministre, John Howard, a révoqué six secrétaires de « département » en exercice. À l'inverse, suite à sa victoire électorale de 2007, le Premier ministre Kevin Rudd a nommé cinq nouveaux secrétaires de « département » sur une période de vingt mois.

aux problèmes d'aujourd'hui en adoptant une approche engageant l'ensemble du service public, non seulement parce qu'il est plus efficace d'affronter les grands problèmes de cette façon, mais avant tout parce que c'est ce qu'attendent les gens qu'ils servent. Le service public australien doit être capable d'établir des partenariats avec le secteur privé. Les grandes idées doivent être traduites en programmes réalisables. Et les programmes doivent répondre aux besoins de nos citoyens. Ces besoins sont variables et les services publics dans le monde entier ont à faire face à des changements dus à l'environnement sécuritaire, aux bouleversements économiques et écologiques, aux crises de santé publique telles que la grippe aviaire, à la baisse des financements publics, à la crise financière globale et ses retombées, et à bien d'autres facteurs.»

124

Le nouveau contexte a entraîné une nouvelle façon de penser le fonctionnement du service public et, en conséquence, une tendance à s'éloigner de l'orthodoxie de la nouvelle gestion publique. John Halligan a identifié trois étapes dans cette évolution ¹³. La première a coïncidé avec les premières années du nouveau siècle et a été caractérisée par une moins grande importance donnée à la concurrence, la contractualisation et l'externalisation, ainsi qu'une approche un peu moins doctrinaire des problèmes de gestion publique. La seconde (qui a été accélérée par l'élection d'un gouvernement travailliste de centre gauche en 2007) a vu les agences centrales reprendre un rôle prédominant dans la formulation de décisions stratégiques et le suivi de la performance de la fonction publique dans son ensemble. De même, une plus grande attention a été portée aux effets de la mise en pratique des politiques publiques sur les citoyens et un nouvel intérêt pour l'ensemble des préoccupations du gouvernement. La troisième et plus récente étape a commencé avec la publication en 2010 du rapport Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration (AGRAGA, 2010). Celui-ci prend en compte les priorités de plusieurs autres enquêtes en cours

^{13.} John Halligan, «The Australian public service. New agendas and reform», op. cit., p. 36-37. Pour des analyses similaires sur les approches post-NGP en Nouvelle-Zélande – pays qui était considéré comme ayant introduit les formes le plus extrêmes de réformes inspirées par la NGP –, voir Jonathan Boston et Chris Eichbaum, «State sector reform and renewal in New Zealand. Lessons for governance», in Gerald Caiden et Su Tsai-Tsu (dir.), The Repositioning of Public Governance. Global Experience and Challenges, Taipei, Taiwan National University, 2006; Grant Duncan et Jeff Chapman, «New millennium, new public management and the New Zealand model», Australian Journal of Public Administration, vol. 69, n° 1, 2010, p. 66-78; John Halligan, «Government in third generation reforms of Australia and New Zealand», Public Policy and Administration, op. cit., p. 217-238.

et a été motivé par le constat que le service public fédéral ne disposait ni de la capacité ni de l'orientation claire nécessaires pour aller de l'avant dans un environnement de plus en plus exigeant ¹⁴. Présidée par le chef des services du Premier ministre et du cabinet, Terry Moran, la commission chargée de l'enquête devait s'assurer que la fonction publique australienne soit «capable de répondre aux défis du nouveau siècle et de rester à l'avant-garde du changement ¹⁵ ». Ainsi, le rapport présente 28 recommandations (qui ont toutes été acceptées par le gouvernement) dans neuf champs de réforme qui peuvent être, eux-mêmes, regroupés autour de quatre grands axes:

- un lien renforcé entre le gouvernement et les citoyens (y compris dans l'élaboration des programmes);
- un renforcement de la capacité du service public à formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles;
- des investissements dans le but de renforcer les compétences des employés de la fonction publique (par exemple, en unifiant les conditions de travail dans les différentes agences);
- une plus grande importance donnée à l'efficacité, la qualité et la performance des «départements » ¹⁶.

À L'AVANT-GARDE OU À LA TRAÎNE ?

Le rapport donne un cadre pour la prochaine génération de réformes de la fonction publique australienne. Que les changements qu'il préconise se réalisent ou non dépendra, bien sûr, d'un certain nombre de facteurs. Comme le souligne Evert Lindquist, même s'il a été présenté comme « un projet sur deux ans, [il] mènera plus probablement à un processus de changement s'étendant sur une dizaine d'années qui avancera par à-coups même s'il bénéficie du soutien des autorités politiques et d'un engagement actif des cadres de l'administration publique ¹⁷ » (il faudrait ajouter à la liste des pré-conditions pour l'application du rapport un contexte fiscal favorable).

^{14.} Pour une analyse des recommandations et des problèmes liés à leur application, voir Evert Lindquist, «From rhetoric to blueprint: the Moran review as a concerted comprehensive and emergent strategy for public service reform », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, n° 2, 2010, p. 115-151.

^{15.} Agraga, 2010, p. VIII.

^{16.} Agraga, 2010.

^{17.} Evert Lindquist, «From rhetoric to blueprint... », op. cit., p. 115-151.

Implications pratiques

Dans le cadre de cet article, les considérations concernant la mise en place des réformes sont moins importantes que la question de savoir si le rapport représente la poursuite des réformes influencées par la NGP dans les années 1980, s'il constitue une rupture qualitative avec cette approche ou se trouve quelque part entre ces deux extrêmes.

Même s'il ne se présente pas explicitement ainsi, le *blueprint* peut être lu comme une réponse aux différentes vérités qui fondent la NGP. D'un côté, ses auteurs admettent que trop de dévolution institutionnelle peut être nuisible et envisagent un retour vers l'administration d'une série de prestations de service actuellement externalisées. Les recommandations visant à uniformiser les conditions de recrutement et de travail pour toutes les agences réaffirment la notion d'une fonction publique unifiée (par exemple, en facilitant la mobilité du personnel entre les différentes agences). L'appel à établir des liens plus étroits entre l'élaboration des politiques et leur mise en place et, de façon plus générale, entre les différentes agences, représente une répudiation implicite du penchant de la NGP pour la division organisationnelle des différentes fonctions.

À l'encontre de l'insistance de la NGP sur la concurrence entre les agences, le *blueprint* invite à une plus grande collaboration passant outre les limites des « départements » (par exemple, la formation d'équipes inter-agences, le partage de l'expertise entre les « départements » et la mise en réseau des différentes agences de prestation de service). L'idée que l'établissement *ex ante* d'objectifs précis de performance peut être contre-productif, freinant la coopération entre les « départements » et empêchant les gestionnaires de répondre rapidement aux changements de circonstances, va dans le même sens. Le *blueprint* reconnaît implicitement qu'un certain degré de centralisation est une bonne chose. Il n'y est pas proposé de revenir à l'époque du contrôle centralisé excessif des ressources financières, humaines et autres, mais le projet admet que les organismes centraux ont la charge de proposer un projet collectif et de suivre les progrès de son application.

Il est également significatif que le *blueprint* mette avant tout l'accent sur l'obtention de résultats (même s'il accorde aussi une grande attention aux moyens d'exiger plus de rationalité de la part des différentes agences). De plus, il recommande le développement d'objectifs communs entre les différents portefeuilles (et de meilleurs modèles de partenariat entre les agences du service public et les prestataires de service du secteur privé et bénévole). En termes de statuts, les réformes de la NGP n'excluaient

pas une préoccupation quant aux résultats mais, en pratique, cela se révéla difficile à réaliser. En l'occurrence, « les informations de base sur les données initiales se sont perdues lors des changements de méthode et les rapports sur les résultats se sont révélés tout à fait inadéquats ¹⁸ ».

Fondements théoriques

Si le *blueprint* peut apparaître comme un pas vers une approche post-NGP, ses antécédents théoriques ne sont pas faciles à identifier clairement. Là où les réformes de la NGP découlaient de façon plus ou moins cohérente de principes théoriques établis *ex ante*, les bases conceptuelles des recommandations du *blueprint* sont assez vagues.

Cela est peut-être dû tout simplement au fait que, dans la tradition pragmatique australienne, les auteurs du rapport se sont inspirés des meilleures pratiques appliquées dans un certain nombre d'autres systèmes – ce qui rend l'identification d'une seule source d'inspiration théorique d'autant plus ardue. En outre, les difficultés associées à toute tentative de faire sens des expériences d'un système particulier en utilisant des paradigmes issus d'un grand nombre de contextes internationaux sont bien connues, tout comme le sont les difficultés à déterminer sans ambiguïté le moment où prend fin une période de réforme et où une autre commence. Enfin, s'il est vrai que la NGP a graduellement « perdu de son lustre en tant que guide pour la réforme ¹⁹ », il est également vrai qu'aucune proposition alternative ne l'a remplacée de façon définitive, malgré une liste impressionnante de candidats, incluant la post-NGP ²⁰, la nouvelle gouvernance publique ²¹, l'intégration des principes de gouvernance ²², l'ère de la gouvernance digitale ²³, l'État néo-wébérien ²⁴,

^{18.} Lindsay Tanner, Operation Sunlight. Enhancing Budget Transparency, Canberra, Commonwealth of Australia, 2008, p. 4, cité par John Halligan, «The Australian Public Service. New agendas and reform», op. cit., p. 41.

^{19.} Evert Lindquist, «From rhetoric to blueprint...», op. cit., p. 116.

^{20.} Martin Lodge et Derek Gill, "Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand", *Governance*, vol. 24, n° 1, 2011.

^{21.} Peter Aucoin, « After new public management goes awry in Canada. Changing the way government works or simply changing the guard? », *Public Sector*, vol. 29, n° 2, 2006, p. 3-6.

^{22.} John Halligan, «Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand», *op. cit.*, p. 217-238.

^{23.} Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow et Jane Tinkler, «New public management is dead – Long live digital-era governance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 2005, p. 467-494.

^{24.} William Dunn et David Miller, «A critique of new public management and the theory of the neo-Weberian state. Advancing a critical theory of administrative reform », *Public Organization Review*, vol. 7, n 4, 2007, p. 345-358.

la valeur publique ²⁵. Cette dernière est particulièrement intéressante, dans la mesure où les chercheurs australiens (ou plus généralement les chercheurs qui travaillent en Australie) sont les auteurs de la plupart des textes sur la valeur publique ²⁶.

La valeur publique a été définie comme la « plus récente innovation importante en matière de gestion publique ²⁷ ». S'appuyant sur les travaux de Moore et Benington ²⁸, elle rejette l'accent mis sur la concurrence par la NGP et appelle à des « liens plus étroits entre usagers et producteurs pour un développement créatif commun des services et prestations [publics] ²⁹ ». En d'autres termes, ce qui distingue l'approche de la valeur publique est un rapport dialogique dans lequel les citoyens et les fonctionnaires définissent ensemble quels services publics devraient être offerts. Contrairement à la NGP qui considère les citoyens comme des consommateurs, sous un système de valeur publique, les citoyens jouent un rôle important dans la détermination des services nécessaires.

^{25.} Mark Moore, Creating Public Value. Strategic Management in Government, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1995. Evert Lindquist fait remarquer « l'ironie dans le fait que nombre des concurrents embrassent bien des thèmes proposés par le système d'idées de la nouvelle gestion publique et puisent dans les notions de participation et de collaboration des citoyens qui existent depuis plus de trois décennies ». Evert Lindquist, « From rhetoric to blueprint... », op. cit., vol. 69, n° 2, 2010, p. 135.

^{26.} John Alford, «The limits to traditional public administration, or rescuing public value from misrepresentation », Australian Journal of Public Administration, vol. 67, n° 3, 2008, p. 357-366; John Alford et Owen Hughes, «Public value pragmatism as the next phase of public management », The American Review of Public Administration, vol. 38, n° 2, 2008, p. 130-148; John Alford et Janine O'Flynn, «Making sense of public value: concepts, critiques and emergent meanings », International Journal of Public Administration, vol. 32, n° 3-4, 2009, p. 171-191; Hal Colebatch, «Valuing public value. Recognising and applying knowledge about the governmental process », Australian Journal of Public Administration, vol. 69, n° 1, 2010, p. 66-78; Dennis Grube, «What the Secretary said next: "Public rhetorical leadership" in the Australian public service», Australian Journal of Public Administration, vol. 70, n° 2, 2011, p. 115-130; Janine O'Flynn, «From new public management to public value. Paradigmatic change and managerial implications », Australian Journal of Public Administration, vol. 66, n° 3, 2007, p. 353-366; Roderick A.W. Rhodes et John Wanna, «The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians», Australian Journal of Public Administration, vol. 66, n° 4, 2007, p. 406-421; et «Bringing the politics back in. Public value in Westminster parliamentary government », Public Administration, vol. 87, n° 2, 2009, p. 161-183.

^{27.} Colin Talbot. «Public value: the next "Big Thing" in public management?», *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n° 3-4, 2009, p. 167.

^{28.} Mark Moore, Creating Public Value. Strategic Management in Government, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1995; John Benington, «Creating the public in order to create public value?», International Journal of Public Administration, vol. 32, n° 3-4, 2009, p. 232-249; John Benington et Mark Moore (dir.), Public Value. Theory and Practice, Basingstoke, Macmillan, 2011.

^{29.} John Benington, « Creating the public in order to create public value ? », op. cit., p. 236.

Une partie des recherches menées en Australie présente consciemment la valeur publique comme une alternative normative et prescriptive à la NGP. O'Flynn, par exemple, la décrit comme « un changement de paradigme qui tente de redéfinir la façon dont nous pensons l'État et ses fonctions et donc ses modes de fonctionnement, d'opération et de gestion 30 ». D'autres chercheurs australiens rejettent également la foi de la NGP dans les mécanismes de fourniture de services fondés sur le marché, et défendent l'approche proposée par la théorie de la valeur publique où les acteurs concernés sont « ouverts à l'utilisation d'une grande variété de moyens pour réaliser les objectifs des programmes... en accord avec les valeurs importantes en jeu 31 ». D'autre part, c'est aussi en Australie qu'a été formulée la plus virulente critique de la notion de valeur publique. Rhodes et Wanna l'ont ouvertement tournée en ridicule à cause du rôle important qu'elle accorde aux fonctionnaires dans la détermination des résultats politiques 32.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas encore très facile de déterminer dans quelle mesure le modèle de valeur publique a eu un impact empirique sur les arrangements institutionnels en Australie (et même internationalement). Ceci est dû, en partie, au fait qu'il n'existe pas de consensus parmi les chercheurs sur une formulation théorique distincte du modèle de gouvernance fondé sur la notion de valeur publique d'où pourraient être tirés des principes de restructuration organisationnelle ³³. Ainsi, alors que les appels du projet à plus de collaboration inter-agences et de participation des citoyens à la formulation et l'application des politiques publiques sont en accord avec la valeur publique, ils le sont aussi avec d'autres critiques de la NGP.

En fait, le langage du *blueprint* est plus cohérent avec les recherches en administration publique et en science politique qui portent sur la notion de gouvernance. Ces recherches se sont développées afin de faire sens de ce que Roderick A.W. Rhodes a présenté comme « le système politique différencié » et « l'État évidé » (la NGP ayant contribué aux deux phénomènes) ³⁴. Dans ce cas, la gouvernance ne cherche pas avant tout

^{30.} Janine O'Flynn, «From new public management to public value. Paradigmatic change and managerial implications », op. cit., p. 353-366.

^{31.} John Alford et Owen Hughes, «Public value pragmatism as the next phase of public management», op cit., p. 131.

^{32.} Voir note 33.

^{33.} Gerry Stoker, «Public value management. A new narrative for networked governance?», *American Review of Public Administration*, vol. 36, n° 1, 2006, p. 41-57.

^{34.} Roderick A.W. Rhodes, «The new governance. Governing without government», *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 652-667; « Understanding governance: ten years on », *Organization*

à mettre en place des modèles de structure institutionnelle : sa principale utilité réside dans ses explications nuancées des arrangements empiriques.

Ceci étant dit, les recommandations du *blueprint* peuvent être interprétées comme autant de réponses aux déficits associés aux préoccupations centrales des théories de la gouvernance, telles que la fragmentation institutionnelle, la diversité des formes organisationnelles et la nature distribuée de l'autorité exécutive. Il est clair que cela ne signifie pas que les auteurs du *blueprint* aient explicitement appuyé leur enquête sur la théorie de la gouvernance, mais la rhétorique du projet et son objectif sont dans l'ensemble en accord avec ces analyses.

Tenter de situer le *blueprint* théoriquement va sans aucun doute occuper les chercheurs pendant un certain temps. L'important est que, en conjonction avec d'autres changements introduits au début du XXI^e siècle, les orientations qu'il suggère confirment la remarque de Halligan, selon laquelle «les manifestations les plus marquées de la Nouvelle Gestion Publique ont désormais moins d'importance en pratique ³⁵. » Il est donc raisonnable de se demander si la NGP demeure le paradigme dominant pour la réforme de l'administration en Australie.

Toute réponse à cette question ne peut être qu'équivoque (et pas seulement pour les raisons mentionnées plus haut). D'un côté, il est incontestable qu'il y a eu un changement de discours et d'accent (qui a précédé la publication du projet). Dans le discours cité plus haut, le ministre responsable de la fonction publique notait que « dans un monde difficile, le fonctionnement de la "nouvelle" fonction publique australienne passe de plus en plus par la gouvernance, ce qui signifie principalement un partenariat entre l'État, les impératifs économiques et la société civile ³⁶ ». À côté des termes rationalité, marché et concurrence, le lexique des réformateurs inclut également les termes partenariat, intégration, gouvernance et gouvernement cohérent.

Dans la mesure où elle a depuis longtemps atteint le point de rendement décroissant, la réforme structurelle – qui était sans doute la caractéristique principale de la NGP – n'est plus aujourd'hui le premier instrument dont les réformateurs s'emparent. En fait, une seule agence (la Commission

Studies, vol. 28, 2007, p. 1243-1264; et «Thinking on: a career in public administration», Public Administration, vol. 89, n° 1, 2011, p. 196-212.

^{35.} John Halligan, « Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand », op. cit., p. 218.

^{36.} http://www.smos.gov.au/speeches/2011/sp_092011.html (consulté le 20/9/2011).

de la fonction publique australienne) « fait l'objet d'une proposition de changement structurel dans un projet qui, par ailleurs, évite le recours aux solutions portant sur les rouages gouvernementaux pour répondre aux défis qu'il identifie ³⁷ ». Les gardiens de la fonction publique australienne cherchent plutôt de nouvelles façons de traiter les questions politiques toujours plus complexes et difficiles à résoudre. L'accent mis sur le holisme, le gouvernement cohérent, les résultats efficaces et la participation des citoyens au gouvernement confortent le sentiment que les choses ont évolué depuis la période triomphante de la NGP.

Cependant, même si par son langage le *blueprint* s'éloigne des principes orthodoxes de la NGP, cela n'annonce pas nécessairement leur répudiation. De façon empirique, les fondations institutionnelles établies durant les années 1980 et 1990 demeurent en place dans l'ensemble. Le financement sur la base des résultats n'a pas été abandonné, la performance rationnelle du service public et sa responsabilisation demeurent des priorités pour le gouvernement, les secrétaires permanents sont toujours nommés sur des contrats à durée déterminée, les procédures d'embauche n'ont pas été recentralisées et la concurrence reste essentielle. Le *blueprint* annonce des réformes « douces » plutôt que « dures » et, en insistant sur les notions de capacité, d'aptitude, sur les relations et les réseaux, il privilégie l'évolution par rapport à la révolution.

La notion de dépendance de trajectoire (qui insiste sur la continuité institutionnelle) et de sédimentation (qui décrit les effets cumulatifs de l'ajout de nouveaux modèles de gestion publique aux précédents) explique en partie pourquoi la récente série de réformes ne constitue pas une rupture totale avec le passé. La tendance générale du *blueprint* est plutôt en accord avec les sentiments de ceux pour qui rompre avec la NGP n'est pas une bonne chose:

« Certains aspects de la NGP sont désormais généralement acceptés... Le problème – du moins le problème du point de vue d'un service public viable dans un système de Westminster – est donc de conserver l'insistance sur la flexibilité et la performance de la NGP, mais de réduire l'impact négatif des motivations existantes ou d'introduire des motivations plus équilibrées. Ce ne sont pas là des choix mutuellement exclusifs ³⁸. » L'hybridité est une caractéristique des systèmes de gestion publique et

^{37.} Evert Lindquist, «From rhetoric to blueprint », op. cit., p. 143. En outre, ce changement vise à renforcer la capacité pangouvernementale de la commission et exige un degré de recentralisation qui est incompatible avec la préférence de la NGP pour la décentralisation.

^{38.} Kathy MacDermott, Whatever Happened to Frank and Fearless?, op. cit., p. 129.

la réforme du secteur public est un processus jamais achevé. Il vaut donc mieux voir le *blueprint* comme participant à un processus permanent d'adaptation caractérisé par «une considérable continuité mêlée à des changements *ad hoc* et politiquement motivés qui ont produit de la diversification plutôt qu'une nouvelle ère ou un nouveau paradigme ³⁹ ».

Une nouvelle couche a sans doute été ajoutée, mais la NGP demeure le fondement de la fonction publique australienne.

Traduit de l'anglais (Australie) par Isabelle Richet

132

RÉSUMÉ

Il y a deux décennies, l'Australie se trouvait à la pointe des réformes liées à la nouvelle gestion publique (NGP): les ministères furent restructurés, la concurrence fut renforcée ou introduite dans les services publics et de nombreuses prestations furent externalisées alors que les réformateurs s'appliquaient à introduire les principes du secteur privé dans le secteur public. Cet article analyse l'impact de la philosophie de la NGP sur les arrangements institutionnels au sein de l'administration fédérale australienne. Il examine également une importante enquête sur le service public australien, publiée en 2010, afin de déterminer si la NGP demeure la pensée dominante. Il constate en conclusion que si les bases des réformes qu'elle a introduites restent fondamentalement en place, l'orthodoxie de celle-ci est progressivement sapée par de nouvelles manières de penser l'administration publique.

^{39.} Martin Lodgez et Derek Gill, «Toward a new era of administrative reform? The myth of post-npm in New Zealand», *op. cit.*, p. 142.