

Sous la direction de  
Françoise Dreyfus  
Jean-Michel Eyméri

---

# Science politique de l'administration

Une approche comparative

## Sonderdruck

*Collection*  
ÉTUDES POLITIQUES

 ECONOMICA

Sous la direction de  
Françoise Dreyfus  
Jean-Michel Eyméri

# **Science politique de l'administration**

Une approche comparative

ECONOMICA  
49, rue Héricart, 75015 Paris

# Sommaire

<b>Les auteurs .....</b>	VII
<b>Introduction, Françoise Dreyfus.....</b>	1
PREMIERE PARTIE	
<b>Regards sur la sociologie des hauts fonctionnaires</b>	
<b>Chapitre 1</b>	
Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle, <i>Anne Stevens</i> .....	9
<b>Chapitre 2</b>	
Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière, <i>Jean-Michel Eyméri</i> .....	28
<b>Chapitre 3</b>	
Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie, <i>Jean-Yves Dormagen</i> .....	47
DEUXIEME PARTIE	
<b>Les fonctionnaires, acteurs gouvernants des territoires et des secteurs</b>	
<b>Chapitre 4</b>	
Construire les instruments de politique étrangère européenne. Les hauts fonctionnaires nationaux au cœur des processus bruxellois, <i>Yves Buchet de Neuilly</i> .....	71
<b>Chapitre 5</b>	
Les acteurs administratifs dans la production des politiques publiques sociales. « Pouvoir » et marges de jeu d'une élite sectorielle, <i>Pierre Mathiot</i> .....	87
<b>Chapitre 6</b>	
La genèse administrative des politiques <i>d'affirmative action</i> et ses effets secondaires, <i>Daniel Sabbagh</i> .....	102
<b>Chapitre 7</b>	
Des « fonctionnaires dominants » au cœur du système fédéral : le cas de l'Allemagne, <i>Arthur Benz et Jörg Bogumil</i> .....	118

## VI / Sommaire

<b>Chapitre 8</b>	
L'administration territoriale de la République : une idée en quête de réalité, <i>Nicole deMontricher</i> .....	135
<b>Chapitre 9</b>	
La fonction publique galloise à l'heure de la dévolution, <i>Alistair Cole</i> .....	153
<b>Chapitre 10</b>	
De la subordination au partenariat ? Perspective comparée sur les mutations des relations interinstitutionnelles en Suède, <i>Jon Pierre</i> .....	170
<b>TROISIEME PARTIE</b>	
<b><i>Les réformes administratives à l'épreuve de la réalité</i></b>	
<b>Chapitre 11</b>	
L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public, <i>Jean-Michel Saussois</i> .....	187
<b>Chapitre 12</b>	
Au-delà du management public. Les changements de référentiels des réformes administratives aux Pays-Bas, <i>Walter Kickert</i> . ....	201
<b>Chapitre 13</b>	
La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein à la modernisation de l'action publique. Une comparaison entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, <i>Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot, Pascal Thobois</i> .....	221
<b>Chapitre 14</b>	
Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la « réforme de l'État » en France dans les années 1990, <i>Philippe Bezès</i> .....	236
<b>Chapitre 15</b>	
Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations, <i>Jean-Marc Weller</i> . ....	253
<b>Conclusion</b>	
Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publi ques, <i>Jean-Michel Eymeri</i> .....	269
<b>Bibliographie</b> .....	285

## Chapitre 7

# Des « fonctionnaires dominants » au cœur du système fédéral : le cas de l'Allemagne

*Arthur BENZ et Jörg BOGUMIL*

Ce chapitre s'intéresse aux effets du fédéralisme sur la prise de décision dans l'administration publique. Il va sans dire que les institutions d'un système fédéral modèlent les structures des administrations, car il est de règle que les gouvernements subfédéraux soient responsables d'un grand nombre de tâches administratives. Il en résulte que le fédéralisme implique en particulier une diversité régionale dans la mise en œuvre et la fourniture des services publics. La décentralisation de l'administration a, en Allemagne, une longue histoire, puisque l'État moderne et son système administratif bureaucratique existaient au niveau des *Länder* avant que l'État-nation ne soit créé. La première unification de l'Allemagne, en 1871, intégra les *Länder* avec leurs bureaucraties « adultes » dans le Reich allemand et, après la deuxième guerre mondiale, les *Länder* conservèrent leurs pouvoirs administratifs face à l'État fédéral nouvellement créé (Lehmbruch, 2002). Pour ces raisons, l'administration est restée jusqu'à présent le domaine des *Länder*, en dépit des tendances centralisatrices qui ont été favorisées à la fois par les effets uniformisants de l'État de droit (*Rechtsstaat*) et par le développement de l'État providence.

**Toutefois**, la décentralisation des structures institutionnelles ne conduit pas nécessairement à une diversité régionale dans le comportement des fonctionnaires ou dans les résultats des politiques de l'administration publique. Sans doute les institutions modèlent-elles les processus, par exemple le comportement des acteurs, leurs stratégies et leurs interactions, mais elles ne les déterminent pas. En adoptant l'approche de l'institu-

\* Ce chapitre a été traduit par Françoise Dreyfus.

tionnalisme centré sur les acteurs (Scharpf, 1997) nous devons prendre en considération des facteurs supplémentaires qui influent sur la manière dont les administrateurs accomplissent leurs tâches. Sont ainsi de la plus grande importance les orientations cognitives-normatives qui sont façonnées par l'éducation, la formation et l'adhésion à des groupes professionnels ou à des réseaux persistants de politique publique. Ces derniers traversent souvent les frontières des administrations territorialement différenciées dans le système fédéral. Suivant Samuel Beer (1978), nous pouvons distinguer les réseaux de technocrates, c'est-à-dire des fonctionnaires de départements spécialisés soutenant les intérêts particuliers d'une politique sectorielle et les normes de leur profession spécifique, et les réseaux de « topocrates », c'est-à-dire des acteurs qui se considèrent comme les représentants d'une unité territoriale (comme une municipalité, une région, un *Land*). Outre ces liens, les orientations des administrations décentralisées peuvent être façonnées par les lois nationales qu'elles doivent mettre en œuvre. En conséquence, nous ne pouvons pas nous attendre à une relation directe entre les institutions décentralisées de l'administration d'une part, et la différenciation régionale de la mise en œuvre des politiques d'autre part ; et, en Allemagne, plusieurs spécialistes de sciences politique et administrative ont suggéré que l'administration publique a fortement contribué à l'évolution de ce que l'on nomme le fédéralisme unitaire (Lehmbruch, 2000, p. 110-112 ; Wagener, 1975).

Néanmoins, cette image d'un mouvement unitaire doit être évaluée de manière critique au regard des récentes tendances régionalistes. Bien qu'elles ne se traduisent pas dans des réformes institutionnelles, ces tendances résultent des changements affectant les interactions entre les politiciens et les fonctionnaires. Dans la prochaine section, nous considérons les « fonctionnaires dominants » comme des acteurs essentiels du fédéralisme allemand en tant que système à plusieurs niveaux, et nous analysons le fait de savoir s'ils contribuent encore à un fédéralisme unitaire ou s'ils renforcent la régionalisation et la concurrence interrégionale. Notre argument est le suivant : les fonctionnaires, qui ont été formés comme juristes, économistes ou experts techniques dans un système éducatif certes décentralisé mais largement standardisé, se comportent dans une mesure croissante comme des bureaucrates politiques, des décideurs, plutôt que comme des bureaucrates légalistes. En conséquence, ils sont de plus en plus impliqués dans un secteur régional de décision coopérative, dans leur *Land*. Ce cadre favorise des politiques spécifiques et entraîne une diversité de politiques dans les administrations publiques. Il n'empêche qu'il y a encore entre les administrations régionales de forts liens qui contribuent à la diffusion des politiques novatrices et à la coordination intergouvernementale des politiques publiques. Les effets différenciés de la régionalisation sont donc contrebalancés par la coopération interrégionale. Il en résulte une unification qui n'est pas opérée par des règles centrales ou des orientations professionnelles mais par un savoir commun. La dynamique du système

fédéra] est produite par cette interaction entre des tendances unificatrices et régionales.

Ce que nous présentons dans les sections suivantes sont des hypothèses. Bien qu'ayant inclus des données et des résultats de recherche, nous ne pouvons pas fournir des preuves empiriques de toutes nos propositions. Ce chapitre présente, par conséquent, un programme de recherches et n'a pas la prétention de résumer une recherche systématique.

## A. Fonction publique et fonctionnaires dominants

La majorité des fonctionnaires travaillant à l'heure actuelle dans le secteur public allemand est employée par les gouvernements des *Länder* (51,4 % en 2000) ou par les collectivités locales (35,6 %). La part fédérale de la fonction publique a décliné de 42,2 % en 1960 à 13% en 2000. La privatisation des deux administrations fédérales les plus importantes, les chemins de fer et les télécommunications, qui fut accomplie en 1990, est l'une des raisons majeures de cette tendance. En termes statistiques, le nombre des employés fédéraux a été réduit d'environ 0,8 million. La relative croissance de l'administration des *Länder* s'explique, quant à elle, par l'expansion du secteur éducatif qui constitue l'essentiel du secteur public des *Länder*. Alors qu'en 1960 il représentait 12,2 %, il a dans l'intervalle atteint 33,4 %. Pendant la même période, la part de ce que l'on appelle l'administration générale s'est maintenue entre 12 et 15 % (Derlien, 2000, p. 3 ; Statistisches Bundesamt, 2002).

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la fonction publique allemande est divisée en types de carrière spécifiques (quatre catégories différentes : *einfacher*, *mittlerer*, *gehobener* et *höherer Dienst*). L'accès dans chacune de ces catégories est lié à des exigences spécifiques de niveau d'éducation. La carrière dans les plus hauts grades de la fonction publique n'est normalement ouverte qu'aux titulaires d'un diplôme universitaire. Les fonctionnaires travaillant dans les grades supérieurs sont normalement formés dans des collèges (*Fachhochschulen*)<sup>1</sup>, alors que le niveau intermédiaire requiert d'avoir bénéficié de l'enseignement secondaire. À tous les niveaux, les fonctionnaires doivent suivre différents programmes de formation dans l'administration. Bien qu'il soit possible de passer, sous certaines conditions, d'une catégorie inférieure à une plus élevée, la différenciation verticale traditionnelle entre les catégories caractérise toujours la réalité de l'administration allemande.

Ici, nous nous concentrons sur les fonctionnaires « dominants » du groupe hiérarchiquement le plus élevé. Les caractéristiques suivantes peuvent le décrire : la catégorie des « plus hauts » fonctionnaires (*höherer Dienst*) comprend 638 000 personnes (17,9%) en 2000 contre 160 000 en 1960 (8,7 %) (Derlien, 2000, p. 4 ; Statistisches Bundesamt, 2002). Il n'y a

1. Depuis 1973, les gouvernements des *Länder* ont créé des collèges spéciaux d'administration (*Verwaltungsfachhochschulen*). En 1979, le gouvernement fédéral a fondé sa propre école. Les étudiants de ces écoles sont membres de la fonction publique. L'enseignement dans ces collèges complète la formation pratique dans l'administration.

pas parmi eux que des fonctionnaires dans des emplois supérieurs, mais aussi ceux qui font partie des personnels spécialisés. Seuls les premiers, c'est-à-dire ceux qui ont autorité sur un nombre considérable d'employés, relèvent de la catégorie des fonctionnaires dominants. Dans les ministères fédéraux et dans ceux des *Länder*, le chef d'une division (grade B6 sur l'échelle des rémunérations) ou d'une sous-division assume cette responsabilité. Par ailleurs, les directeurs d'écoles (que nous ne prendrons pas en compte ici) et les responsables d'agences spécialisées (grade A 16 sur l'échelle des rémunérations) sont dans cette situation. De plus, les fonctionnaires politiques (*politische Beamte*) des ministères, dont font partie les secrétaires d'État administratifs (*Staatssekretäre*) et les directeurs de ministère (*Ministerialdirektoren*), doivent être étiquetés comme fonctionnaires dominants<sup>1</sup>. Occupant des postes à l'interface des sphères politique et administrative, ils sont dépendants de la confiance personnelle du gouvernement et de leur ministre quand il est en fonction (Kugele, 1978). Sinon, ils peuvent être mutés ou mis à la retraite immédiatement sans que le ministre ait à en donner les raisons.

## B. Le cadre institutionnel du fédéralisme administratif

### 1. QUELQUES CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES SUR L'INFLUENCE DU FÉDÉRALISME SUR LE COMPORTEMENT ADMINISTRATIF

En tant que politistes, nous considérons les fonctionnaires comme des décideurs. À rencontre de l'idéal-type du bureaucrate de Max Weber, cette dénomination implique deux caractéristiques : d'une part, les acteurs administratifs n'appliquent pas la loi de manière purement technique mais définissent les problèmes et choisissent les solutions parmi différentes alternatives et en fonction de considérations normatives. D'autre part, les fonctionnaires ne remplissent pas leurs tâches *sine ira et studio*. Ils poursuivent des intérêts individuels. Au-delà de leur intérêt pour des décisions spécifiques, ils souhaitent avancer dans leur carrière, accroître leurs revenus ou être appréciés et soutenus par leurs clients. Différentes théories de radministration publique insistent sur ces motivations des acteurs. Alors qu'en particulier les spécialistes des politiques publiques considèrent les fonctionnaires comme des décideurs, les théoriciens du choix rationnel comme Niskanen (1971) se concentrent sur les intérêts individuels. Ces deux théories peuvent être combinées dans un modèle individualiste du comportement administratif.

Le fait que le contexte institutionnel de l'administration publique influence les façons d'agir est ignoré par cette approche théorique. C'est

1. L'institution de fonctionnaires politiques fut introduite en Allemagne pendant les années de la Révolution libérale de 1848-1849, quand s'enracina l'idée d'un gouvernement constitutionnel. Afin d'empêcher l'émergence d'un pouvoir indépendant, les principaux bureaucrates devaient être liés au programme politique du gouvernement.

pourquoi nous devons élargir le modèle individualiste du comportement administratif et l'intégrer dans un « inslittionnalisme centré sur les acteurs » (Scharpf, 1997). Cette approche insiste sur le double rôle des institutions. En définissant les sphères de compétence, les responsabilités et les procédures et en allouant des ressources, elles guident et contraignent le comportement des décideurs. Mais elles fournissent aussi un cadre cognitif et normatif. Les contraintes résultent du « disque dur » de règles et d'incitations des institutions, tandis que le « logiciel » de la culture institutionnelle des principes normatifs généraux modèlent l'orientation des actions (Scharpf, 1989, p. 121). Dans les études sur l'administration publique, ce « logiciel » renvoie souvent à la culture administrative.

La culture administrative en Allemagne a souvent été dépeinte comme légaliste (Feick, Jann, 1988 ; Jann, 1983), ce qui se comprend en raison de la puissante tradition du *Rechtsstaat*. Un pourcentage considérable de fonctionnaires dominants est diplômé en droit et les programmes traditionnels de formation des fonctionnaires sont destinés à les socialiser comme bureaucrates soucieux des règles. L'État providence a induit la centralisation, mais de plus il a produit le type du fonctionnaire décideur (« bureaucrate politique »). La deuxième caractéristique institutionnelle réside dans le fédéralisme allemand, avec sa décentralisation administrative qui est très négligée par les études sur l'administration publique et surtout considérée comme un obstacle à la réforme institutionnelle. Il est probable que la décentralisation administrative tout comme les fonctionnaires politiquement influençables ont un impact sur la façon dont fonctionne le système administratif allemand.

Dans les prochaines sections, nous développons des idées préliminaires et donnons quelques preuves de l'impact du cadre fédéral sur la prise de décision dans la fonction publique. De prime abord, la nature de cet impact est loin d'être évidente. Le fédéralisme conduit en général à une différenciation territoriale et à une décentralisation administrative. On pourrait en conclure que l'interaction de ce cadre institutionnel avec les façons d'agir des fonctionnaires favorise la régionalisation des politiques publiques. Pourtant le fédéralisme allemand se distingue par l'ampleur des relations intergouvernementales, et ces liens entre le niveau fédéral et celui des *Länder* sont particulièrement notables dans l'administration. Ceci pourrait impliquer que la manière d'agir des fonctionnaires emprunte plus au modèle de coopération intergouvernementale qu'à la structure décentralisée. Surtout, on attend de l'uniformité du droit dans le *Rechtsstaat* allemand qu'elle domine la différenciation régionale.

Avant d'exposer plus avant ces hypothèses relatives à l'interaction entre les institutions et le comportement administratif et de les illustrer empiriquement, nous décrirons les caractéristiques majeures du cadre fédéral de l'administration publique en Allemagne.

responsabilité du gouvernement fédéral et de ceux des *Länder*, constituent une caractéristique essentielle du fédéralisme coopératif allemand. La plupart des fonctionnaires dominants participent à ces structures. En dehors de la multitude de cadres institutionnalisés dans lesquels se déploient les relations inter-administratives, les fonctionnaires dominants interagissent informellement. Ces réseaux intergouvernementaux de politique publique ont un fort impact sur les orientations et les décisions de l'administration allemande. Ils favorisent l'uniformité du savoir et de la résolution des problèmes et ils relient les experts administratifs qui s'intéressent plus aux questions concernant un secteur particulier qu'aux problèmes généraux d'une unité territoriale.

Il est finalement plus important encore pour comprendre les orientations des acteurs de la fonction publique de savoir que les gouvernements des *Länder* sont responsables de l'éducation et de la formation. Les efforts du gouvernement fédéral pour établir ses propres institutions de formation des fonctionnaires n'ont réussi que de manière limitée. En Allemagne, il n'y a pas d'écoles pour l'élite de la fonction publique, comme en France ou en Grande-Bretagne. L'École allemande des sciences administratives de Speyer, qui est financée par le gouvernement fédéral et par ceux de tous les *Länder*, offre un programme de 3<sup>e</sup> cycle aux étudiants qui se préparent à un emploi dans le secteur public. On peut étudier la science administrative, au sens anglo-saxon du terme, dans les universités de Constance et de Potsdam. Mais aucune de ces institutions ne peut prétendre avoir le statut d'une institution centrale de formation de l'élite administrative, comparable aux universités d'Oxford et de Cambridge en Grande-Bretagne ou à l'École nationale d'administration en France.

Il n'empêche que la plupart des fonctionnaires dominants ont reçu une éducation similaire. Après avoir été diplômés d'une université, la majorité d'entre eux accomplit un stage préparatoire de deux ans. Habituellement, et conformément à la tradition de l'État allemand, les postulants à la fonction publique sont diplômés en droit. Bien que les diplômés de sciences sociales et les économistes aient en principe le même droit d'accès, les juristes sont prédominants. Depuis une trentaine d'années, la proportion des juristes dans les ministères fédéraux et des *Länder* s'est maintenue à 65 %. Les économistes ont pris de l'importance en raison de l'essor des politiques économiques, et ils représentent maintenant 15 % des plus hauts fonctionnaires (Derlien, 2000, p. 14). Il va sans dire que ces chiffres varient selon les différents secteurs administratifs, mais même au ministère des Affaires économiques, le pourcentage des juristes (40 %) dépasse celui des économistes (Hauschild, 2001, p. 492). Tout ceci met en évidence le puissant rôle du principe de l'État de droit. Les règles formelles et les réglementations gouvernant l'action publique, de même que leur stabilité et leur prévisibilité sont fortement prisées en Allemagne.

Les habitudes qu'acquièrent les acteurs au cours de leur éducation sont stabilisées par leur travail dans un type de carrière particulier. C'est pourquoi il est important de noter que la majorité des fonctionnaires dominants

accomplissent leur carrière dans le système public. Seul un petit nombre de ceux qui entrent dans les plus hauts grades viennent de l'extérieur<sup>1</sup>.

Mais surtout, le savoir et les attitudes des fonctionnaires dominants sont influencés par les programmes de formation spécialisés. Pour les fonctionnaires fédéraux, l'Académie fédérale pour l'administration publique (*BAKÖV*) a développé son propre concept de formation supérieure<sup>2</sup>. Au niveau des *Länder*, la Bavière (depuis 1968) et le Bade-Wurtemberg (depuis 1986) organisent leurs propres programmes de formation qui durent de quatorze à quinze mois. Depuis 1991, d'autres *Länder* comme la Rhénanie-Palatinat, la Hesse, la Basse Saxe, la Sarre et le Schleswig-Holstein ont commencé à envoyer leurs fonctionnaires à l'École de science administrative de Speyer. Mais ces activités de formation ne sont pas intégrées de manière adéquate dans la façon dont est conçue la gestion des ressources humaines. Ceux qui y participent ne sont pas assurés d'obtenir un meilleur emploi, ce qui réduit l'effet et l'attractivité de la participation à la formation. Les efforts de formation d'une élite administrative sont néanmoins évidents (Derlien, 2000, p. 10), même si l'on tient compte des possibilités limitées de participation. Ce qui est remarquable, ce sont les activités propres aux *Länder* qui accompagnent des politiques spécifiques de modernisation administrative.

Pour conclure, l'administration publique en général tout comme les formations initiale et continue sont largement décentralisées dans le système fédéral allemand. D'un autre côté, le droit et le système de carrière (y compris son cadre légal) sont plutôt uniformes tant aux différents niveaux que dans les différents *Länder*. De plus, les relations intergouvernementales contribuent à l'uniformité. On peut toutefois observer que certains gouvernements de *Länder* mènent des politiques visant à créer leur propre élite administrative. La question de savoir si cela conduit à des orientations spécifiques dans le cadre régional reste ouverte.

### **C. L'orientation de l'action : les fonctionnaires comme décideurs**

Nous considérons que le fédéralisme change la prise de décisions dans l'administration et que l'uniformité de la règle de droit et le système fédéral unitaire sont contrebalancés par l'impact de la décentralisation. Jusqu'à présent, nous ne disposons pas de données empiriques pour prouver la différenciation régionale du comportement administratif. Nous pouvons néanmoins fournir quelques preuves des changements dans les manières d'agir des fonctionnaires dominants qui soutiennent cette hypothèse. Ils agissent de plus en plus comme des bureaucrates politiques et non plus

1. Entre 1949 et 1984, 87% des fonctionnaires dominants avaient passé leur carrière professionnelle dans le secteur public et 13 % étaient passés du secteur privé au secteur public (Derlien, 1990). Les données concernant les *Länder* ne sont pas disponibles. On peut toutefois estimer que le recrutement externe est exceptionnel.
2. Chaque année y ont lieu environ 400 cours, réunissant 8 000 participants dont près de la moitié appartiennent aux plus hauts grades (Hauschild, 2001, p. 498).

comme des bureaucrates axés sur la règle, et ces nouvelles façons d'agir sont en harmonie avec l'évolution des nouveaux styles de prise de décision que nous exposons dans la prochaine section. Ces deux processus conduisent à une revalorisation de l'administration dans le contexte régional.

En ce qui concerne les façons d'agir, nous nous référons à la célèbre différenciation entre les bureaucrates classiques et politiques (Steikemper, 1974). Suivant le concept juridique d'intérêt général, le bureaucrate classique consacre tous ses efforts à appliquer la loi. Il considère les règles et la loi comme les fondements d'un traitement égal et objectif des citoyens, tandis qu'il rejette l'influence des institutions politiques, tels les parlements, les partis politiques, les associations, sur l'administration publique. À l'inverse, pour le bureaucrate politique, l'intervention des acteurs politiques dans les processus de prise de décision apparaît comme légitime et faisant partie de la démocratie. Il ne considère pas la mise en œuvre de programmes ou de lois comme une question professionnelle, mais comme un processus politique qui requiert la discussion. Pour lui, les décisions sont le reflet des compromis entre les divers intérêts.

Dans leur étude comparative renouvelée, Robert Putnam et *ai* (Putnam, 1976 ; Aberbach, Putnam, Rockman, 1981) ont montré qu'en 1976 près de 60 % des employés des ministères allemands voyaient de manière positive les aspects politiques de leur travail (Putnam, 1976, p. 39). Le fonctionnaire allemand typique étant souvent décrit comme un bureaucrate classique, les auteurs manifestèrent leur surprise devant ces résultats. En fait, ceux-ci reflètent la transformation fondamentale, dans le secteur public allemand, d'une bureaucratie apolitique en une administration politique. À dire vrai, on trouve encore des éléments de l'attitude classique ; les manières d'agir des fonctionnaires combinent des attitudes des bureaucrates classiques et politiques. Toutefois, les acteurs qui perçoivent leur travail comme étant celui de décideurs est aujourd'hui prédominant dans l'administration, et il y a des indications d'une politisation encore croissante de l'administration (Tils, 2002).

La dimension politique de l'administration publique peut être vue de différentes façons (Lorig, 2000, p. 185). L'influence des partis politiques est un indicateur, lequel n'est pas vraiment nouveau. De tout temps, la loyauté politique a joué un rôle important dans le recrutement des fonctionnaires. Il n'empêche que l'influence des partis politiques a augmenté et que cet état de fait est de plus en plus accepté comme « normal ». Environ 40 % des fonctionnaires considèrent leur affiliation à un parti au pouvoir comme une condition importante pour faire une carrière administrative (Kroppenstedt, Menz, 2001, p. 463). Que ceci soit vrai ou non, de 1970 à 1987 la proportion d'employés qui n'étaient pas membres d'un parti est passée de 72 % à 43 % (Mayntz, Derlien, 1991). Les experts estiment que cette tendance s'est accrue depuis cette période (Derlien, 1991). L'impact de ce facteur sur le recrutement des fonctionnaires dominants est conforté par les règles formelles,

Pour des études internationales comparatives sur les systèmes de fonction publique, voir Bekke, Perry, Toonen, 1996 et Schnapp, 2001.

dans la mesure où la publicité externe d'un emploi n'est pas requise et où même la publicité interne est souvent évitée.

L'effacement des frontières entre la politique partisane et les politiques de l'administration est un second aspect de la politisation de l'administration publique. Ces deux sphères n'ont jamais été clairement séparées en Allemagne, bien que le principe de la division des pouvoirs soit un important élément de la constitution (Bogumil, 2002a ; Hesse, Ellwein, 1997, p. 364). Quoi qu'il en soit, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, les acteurs politiques ont procédé aux nominations dans les emplois vacants des ministères. De surcroît, la principale fonction de l'administration d'un ministère consiste à préparer des décisions politiques. Ce qui contribue à l'imbrication des arènes politique et administrative. En conséquence, d'un point de vue fonctionnel, on peut considérer les activités des fonctionnaires comme politiques. Cette « politisation fonctionnelle [...] implique que les fonctionnaires sont plus sensibles à des considérations de faisabilité politique et que les bureaucrates supérieurs exercent une sorte d'auto-contrôle politique en anticipant les réactions du cabinet et du parlement à leurs propositions en matière de politique et à leurs projets législatifs » (Mayntz, Derlien, 1989, p. 402).

Alors que d'un point de vue normatif l'influence des partis politiques est discutable, il n'y a aujourd'hui aucun doute sur la pertinence du dernier aspect de la politisation de l'administration publique. Il s'en suit que la traditionnelle orientation legaliste des fonctionnaires s'est transformée en une attitude plus pragmatique, orientée vers la solution de problèmes résultant d'intérêts divergents. Le fait qu'un grand nombre de fonctionnaires soient des juristes ne va pas à l'encontre de cette tendance. Les juristes apprennent à gérer les conflits et à appliquer à des situations concrètes des règles différentes, et parfois contradictoires. De plus, la formation des fonctionnaires garantit une bonne dose de pragmatisme lorsqu'ils s'occupent des conflits entre les intérêts privés et publics. Donc, même les juristes interprètent leur fonction comme étant celle d'un décideur. Ils connaissent le droit, mais ils connaissent aussi ses limites et sa flexibilité. Pour les bureaucrates politiques, les interactions avec les politiciens et les acteurs privés sont permanentes et il est essentiel de négocier les solutions plutôt que de les imposer unilatéralement. On peut observer cette dimension de la politisation dans la pratique d'une administration publique coopérative.

#### **D. Réseaux de politique publique et administration coopérative**

Le terme « administration coopérative » est employé dans la science administrative allemande pour indiquer qu'administrer ne consiste plus pour des bureaucrates autonomes à appliquer techniquement le droit mais à négocier des décisions avec des acteurs publics et privés (Benz, 1994 ; Dose, 1997). Alors que les études comparatives sur l'administration publique et le

gouvernement cataloguaient souvent l'Allemagne comme un pays où, par tradition, l'État et la bureaucratie sont autonomes, les travaux empiriques dévoilent une autre pratique. Ce n'est pas seulement pour l'administration du bien-être, mais aussi pour la mise en œuvre du droit que la négociation et la coopération constituent la règle plutôt que l'exception.

La coopération, qui est souvent stabilisée par les réseaux de politique publique, peut être vue comme une stratégie destinée à mieux traiter des affaires compliquées et à concilier les intérêts publics et privés. Ici, l'intérêt général défini par la loi demeure la principale ligne directrice de l'administration. Toutefois, plus les administrateurs sont intégrés dans des réseaux de politique, plus leurs façons d'agir sont modelées par les interactions avec leurs partenaires. Ils sont de plus en plus impliqués dans la définition et l'agrégation des intérêts sociaux (Jann, 1998, p. 263). La fonction décisionnelle de l'administration est considérablement renforcée.

Ce développement a deux importantes conséquences. Tout d'abord, l'administration coopérant avec les acteurs privés et au sein de réseaux de politique pousse les fonctionnaires responsables à prendre leur rôle politique au sérieux. Ils ont davantage besoin de pouvoirs discrétionnaires qui doivent être légitimés. Ce qui signifie qu'ils doivent être soutenus par des politiciens, au moins par le ministre responsable ou les leaders politiques de leur organisation. L'administration est devenue un élément d'une structure compliquée d'État coopératif. Associée avec les politiciens, elle essaye de mobiliser les capacités que maîtrisent les acteurs collectifs et d'équilibrer les intérêts divergents au sein des réseaux de politique publique. La politique ne se fait plus seulement au Parlement. Elle s'est déplacée dans l'arène administrative et les fonctionnaires dominants perçoivent leurs tâches comme politiques<sup>1</sup>.

Ensuite, les interactions entre les politiciens, les fonctionnaires et les acteurs privés se déploient dans un contexte territorial. Alors que les réseaux technocratiques, tels les réseaux de politique intergouvernementaux concernant des secteurs administratifs spécifiques, sont plus ou moins armés contre l'influence des politiciens et ne sont accessibles qu'à des intérêts privés spécifiques, les réseaux d'administration coopérative sont ouverts. Toutefois, des relations aussi étendues, ouvertes tant vers le champ politique que vers le secteur privé, ne sont possibles que dans un contexte territorial permettant les contacts directs entre les acteurs. C'est pourquoi la décentralisation de l'administration publique dans le système fédéral donne de l'impulsion à l'administration coopérative. Et celle-ci renforce la dimension régionale et locale de l'administration en dépit du cadre du « fédéralisme unitaire » (Hesse, 1962).

A 1. Le concept de « nouvelle gestion publique », et son modèle d'administration réactive, va dans une autre direction. De même que le modèle traditionnel d'organisation hiérarchique de l'État, il présuppose la division des fonctions entre la politique et l'administration. Une des raisons de son échec tient à ce que la théorie de la nouvelle gestion publique ne prend pas correctement en compte la réalité de l'administration coopérative (Bogumil, 2002b).

## **E. La régionalisation des politiques**

Les exemples qui suivent ont pour objet d'illustrer l'hypothèse selon laquelle les stratégies coopératives revitalisent l'impact de la décentralisation de l'administration et encouragent les variations régionales dans les politiques menées par l'administration. Nous commençons par la mise en œuvre des politiques réglementaires pour lesquelles on peut penser que la prépondérance de l'uniformité du droit persiste. Dans la section suivante, nous dépeindrons le cas de la politique de l'emploi, comme exemple de fourniture de services. Encore une fois, la régionalisation n'est pas évidente dans ce domaine car les responsabilités administratives y sont partagées entre les niveaux fédéral et régional et parce qu'il existe de fortes relations intergouvernementales. Or, on peut néanmoins observer des tendances régionalistes à l'œuvre dans ces deux cas.

### 1. LES POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES

La réglementation semble exiger une relation hiérarchique entre l'État et les acteurs sociaux objets de la réglementation. Pourtant, les études empiriques portant sur différentes politiques réglementaires montrent que ce n'est pas le cas. En Allemagne, où les liens entre les bureaucraties publiques, les partis politiques et les groupes d'intérêt ont une longue tradition, la pratique de la « réglementation négociée » est d'une importance particulière. Le gouvernement, en dépit de son pouvoir réglementaire, préfère souvent faire des arrangements informels ou des contrats formels avec des organisations privées. Kenneth Dyson résume les résultats d'études menées, en Allemagne, sur différents domaines d'action publique, en concluant qu'« il y avait un style typique de réglementation coopérative, montrant une préférence pour l'auto-réglementation sectorielle (comme dans la santé et dans les relations industrielles) et une tendance à ce que le changement soit négocié de manière informelle avec les principaux intérêts organisés (comme pour ce qui concerne l'assurance, la pollution de l'environnement et la radio commerciale) » (Dyson, 1992, p. 259).

Même si le gouvernement recourt au droit, cela ne signifie pas que ceux qui en sont les destinataires ont à s'y conformer sans pouvoir exercer leur influence. Les formes coopératives de mise en œuvre sont - dans une certaine mesure - induites par les changements du droit lui-même. Les études sur les pratiques et les effets de la réglementation montrent que la grande complexité des domaines sociaux réglementés, typique des États-providence modernes, a conduit à des ajustements du contenu du droit. Au lieu de contraindre directement le comportement des citoyens et des organisations, l'État s'appuie davantage sur l'établissement de buts, la définition de standards, l'élaboration de règles de procédure ou de cadres organisationnels. Par conséquent, l'effet réglementaire du droit dépend dans une large mesure de sa mise en œuvre par les administrations concernées qui y gagnent un pouvoir discrétionnaire considérable. Ces changements dans le droit ont été

initialement mis au jour dans la culture politique et administrative anglo-saxonne (Nonet, Selznick, 1978). Plus récemment, un développement analogue a été décrit en Allemagne. Malgré la tradition légaliste, « les lois allemandes ne formulent pas avec précision des politiques, elles sont pleines de termes vagues et indéfinis, ce qui requiert qu'elles soient ensuite interprétées avant de pouvoir être appliquées » (Rosé, Ackerman, 1994, p. 128).

La marge discrétionnaire, dévolue par la loi à ceux qui prennent les décisions administratives, est utilisée par les administrations décentralisées pour adapter les solutions au contexte particulier. Ce contexte est défini par les modèles d'interaction des « réseaux d'intermédiation administrative des intérêts » (Lehmbruch, 1991), mais aussi par les particularités du territoire délimitant la compétence de l'administration. L'application coopérative du droit varie en fonction des différentes organisations administratives, comme l'a montré le travail de Nicolai Dose sur la politique environnementale (Dose, 1997). Elle varie également en fonction des différentes stratégies des gouvernements des *Länder* et de l'influence des partis politiques sur l'administration : alors que, par exemple, le gouvernement conservateur de la Bavière essaye d'appliquer, avec le pouvoir d'un état fort, les réglementations contre les mouvements protestataires, d'autres *Länder* utilisent des stratégies plus libérales et favorisent les négociations entre l'administration et les acteurs privés en conflit. Finalement, les administrations des *Länder* appliquent différemment le droit, avec rigidité ou souplesse. Les administrations qui réussissent le mieux sont celles qui négocient avec les destinataires de la loi tout en menaçant de recourir à sa stricte application en cas d'échec de la coopération. Par contre, le plus bas niveau de réglementation est atteint par l'administration qui évite la coopération mais en même temps s'abstient d'une stricte application. C'est en général la pénurie de personnel et de ressources financières qui explique ce résultat. Indépendamment des raisons expliquant ces différences entre les *Länder*, celles-ci produisent des cultures administratives ou des styles de réglementation différents, résultant du jeu entre les conditions politiques et institutionnelles et les manières d'agir des fonctionnaires.

## 2. LA FOURNITURE DE SERVICES : LE CAS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Par contraste avec les politiques réglementaires, la constitution fédérale allemande confie aux gouvernements des *Länder* des pouvoirs étendus en matière de services publics. Aussi n'est-ce pas une coïncidence si des tendances régionales sont observables en particulier dans ces domaines. Les approches coopératives dans les politiques économiques régionales et les partenariats public/privé dans la réalisation de travaux d'infrastructure font aussi partie des exemples. De plus, la coopération a suscité l'attention des administrations locales fournissant des services sociaux.

Les activités administratives visant à réduire le chômage constituent un intéressant exemple de régionalisation. En Allemagne, il s'agit de l'un des domaines relevant de l'administration fédérale. Les politiques de l'emploi

sont mises en œuvre par l'Office fédéral du travail, une institution fédérale ayant des bureaux régionaux et locaux. En raison de l'importance du chômage en tant que problème national, il n'est pas douteux que le gouvernement fédéral et son administration sont responsables des politiques de l'emploi.

Toutefois, face à des développements différents dans les régions, les gouvernements des *Länder* sont devenus de plus en plus actifs pendant les deux dernières décennies. Contrairement au gouvernement fédéral, ils ont coopéré avec les syndicats et les associations d'employeurs pour établir des programmes de création d'emplois et la réintégration sur le marché du travail des jeunes chômeurs et de ceux de longue durée. Comme l'ont montré Josef Schmid et Susanne Blancke, dans une étude comparative sur les politiques d'emploi dans les *Länder* allemands (Schmid, Blancke, 2001), la manière de faire de chaque gouvernement des *Länder* varie considérablement. Alors que certains mettent l'accent sur les programmes de formation pour les chômeurs et sur la coopération avec des entreprises individuelles, d'autres intègrent la politique de l'emploi dans leurs stratégies en faveur du développement économique régional. Un troisième groupe comprend les gouvernements des *Länder* qui limitent leurs activités au co-financement des services fédéraux.

Une diversité existe donc bien dans le domaine des politiques publiques, bien que le gouvernement fédéral fixe les règles et les institutions. Les gouvernements des *Länder* se sont indirectement introduits dans ce domaine fédéral en utilisant des compétences complémentaires pour la promotion du développement économique régional. L'administration déconcentrée de l'Office fédéral du travail bénéficie de cette coopération avec les *Länder* et les experts locaux et du développement régional de la coopération avec les employeurs et les syndicats. Les gouvernements innovants des *Länder* en tirent profit aux élections, tandis que ceux qui sont moins innovants et réussissent moins bien risquent de perdre le soutien de leur électorat. Pour éviter les réactions négatives de leurs électeurs, ces gouvernements copient les solutions innovantes. En conséquence de quoi, la diversité régionale est réduite du fait de la diffusion des innovations qui est accélérée par les canaux de communication que les relations intergouvernementales horizontales et verticales favorisent (Schmid, 2002).

## **F. Les relations intergouvernementales et la diffusion de l'innovation**

Le cas du marché de la politique de l'emploi met en lumière une autre conséquence de la régionalisation. En dépit des tendances régionalistes, le système fédéral reste caractérisé par les liens intenses existant, en particulier dans le secteur administratif, entre les niveaux de gouvernement et entre les *Länder*. Les orientations régionales en matière de politiques publiques ont introduit un élément concurrentiel au sein du système fédéral unitaire,

ans toutefois réduire l'intérêt de la coopération entre les fonctionnaires dominants travaillant pour différents gouvernements. C'est pourquoi l'on peut se demander si la tendance en faveur d'une administration coopérative décentralisée prévaudra et si elle contrebalance effectivement l'uniformité des politiques publiques.

Certes, on ne peut nier que l'uniformisation - par le biais des relations intergouvernementales - puisse se développer. Toutefois, il est aussi possible que le caractère des relations intergouvernementales se modifie. Si, au sein du système fédéral, les relations entre les administrations sont dominées par des réseaux de technocrates qui tendent à dépolitiser les politiques administratives, c'est-à-dire à protéger l'indépendance de l'administration contre les parlements, les partis politiques et les intérêts sociaux, nous estimons que le développement de nouvelles relations englobant les « topocrates » et les représentants des intérêts régionaux sont plus ouvertes aux politiques coopératives et à l'influence des institutions démocratiques. Nos observations sur différents domaines de politiques suggèrent les hypothèses suivantes :

- Les relations intergouvernementales dans le fédéralisme coopératif servent de plus en plus à la diffusion des innovations qui sont générées au niveau régional. L'unité ne résulte plus de la coordination *ex ante* des décisions mais des « leçons données » (Rose, 1991), par exemple à travers l'ajustement des politiques régionales aux innovations d'autres régions.
- Contrairement aux processus plus traditionnels de coordination, les fonctionnaires sont moins axés sur les aspects spécifiques de leurs tâches et sont plus enclins à représenter les intérêts de leur *Land*. Les réseaux de politique publique s'ouvrent davantage aux intérêts territoriaux ainsi qu'aux objectifs politiques d'un gouvernement de *Land*. La question de savoir si la coopération intergouvernementale est rendue plus difficile reste ouverte, alors que probablement les conflits distributifs augmentent.
- En fin de compte, nous pouvons observer que, dans certains domaines, la régionalisation des politiques administratives donne lieu à des conflits entre le gouvernement du *Land* et les institutions régionales. Un exemple frappant, à cet égard, est donné par l'émergence d'une gouvernance régionale pour l'aménagement régional et la politique de développement des villes. Dans ce cas, de nouvelles formes de politiques coopératives entre les administrations publiques et les acteurs privés ont vu le jour. De cette façon, les leaders des administrations régionales ont mené avec succès des projets-clés et obtenu le soutien des politiciens dans les conseils régionaux. Les gouvernements des *Länder*, qui soutenaient les réformes récentes des structures de gouvernance, réagissent avec une suspicion croissante à

Néanmoins, le fédéralisme allemand est encore caractérisé par des relations étroites entre les niveaux de gouvernement et entre les *Länder*. Ces relations intergouvernementales sont encore utilisées pour coordonner les politiques. Pourtant, les fonctionnaires politiques représentent les intérêts du *Land* plutôt que de se focaliser sur les problèmes particuliers de la politique dont ils sont responsables. Mais surtout les relations intergouvernementales constituent les canaux de diffusion des innovations qui voient le jour dans les contextes régionaux ;

- 4) si nous pouvons nous attendre à plus de concurrence dans les relations entre administrations décentralisées, les tendances à l'uniformité des politiques persistent. Elles résultent des « leçons » comme, par exemple, dans le cas où les décisions régionales adoptent des approches novatrices. Le fédéralisme allemand demeure donc unitaire, malgré les tendances régionalistes. Mais cette unité n'est pas seulement due à la mise en œuvre standardisée du droit ou à la coopération des spécialistes, elle est produite par la dynamique de l'innovation régionale, la concurrence et le transfert de politiques dans les relations intergouvernementales.