

# LE NMP ET AU-DELÀ : STRUCTURE, CULTURE ET DÉMOGRAPHIE

Tom Christensen et Per Læg Reid

I.I.S.A. | *Revue Internationale des Sciences Administratives*

2008/1 - Vol. 74  
pages 7 à 26

ISSN 0303-965X

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2008-1-page-7.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Christensen Tom et Læg Reid Per, « Le NMP et au-delà : structure, culture et démographie »,  
*Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008/1 Vol. 74, p. 7-26. DOI : 10.3917/risa.741.0007  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

© I.I.S.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



## Le NMP et au-delà : structure, culture et démographie

*Tom Christensen et Per Læg Reid*

### Résumé

Les principales questions de recherche abordées dans le présent article sont les suivantes : dans quelle mesure les éléments de réforme du NMP et de l'après-NMP sont-ils perçus comme pertinents ou significatifs dans la fonction publique norvégienne; quelles ont été les éléments de réforme les plus importants; et comment expliquer les variations dans l'importance perçue des différents outils de réforme administrative? Quelle est l'influence relative du leadership par rapport à d'autres facteurs structurels et aux caractéristiques démographiques et culturelles? Les données empiriques utilisées dans notre analyse sont essentiellement issues d'enquêtes menées en 1996 et en 2006 auprès de fonctionnaires employés dans les ministères norvégiens. L'une de nos conclusions générales est que les caractéristiques culturelles ont une grande influence, mais le fait d'occuper une position de leadership et de disposer d'une structure de tâches est également important. On observe en général un mélange d'inflexibilité et de flexibilité face aux réformes de la politique administrative.

### Résumé à l'intention des praticiens

Dans le présent article, nous montrons que l'importance perçue des différents outils de réforme administrative est grande au sein des ministères en Norvège. Quatre familles de mesures de réforme apparaissent : les réformes de la gestion du rendement, les réformes de la culture managériale, les réformes structurelles et les réformes liées au marché. Les mesures de réforme liées aux systèmes de gestion du rendement sont généralement perçues comme importantes, contrairement aux réformes liées au marché. Les réformes administratives représentent un modèle solide entre 1996 et 2006, mais de nouveaux outils de réforme sont ajoutés aux mesures existantes, ce qui accroît la complexité. Les variations dans l'importance des différents outils de réforme trouvent leurs origines dans la culture administrative, la position de leadership et les tâches principales des fonctionnaires.

**Tom Christensen** est professeur au département de science politique, université d'Oslo, Norvège. Ses principaux intérêts de recherche comprennent l'administration publique et la théorie de l'organisation, l'administration publique nationale, centrale et comparative et la réforme. **Per Læg Reid** est professeur au département d'administration et de théorie de l'organisation et chercheur en chef au centre Stein Rokkan d'études sociales, université de Bergen, Norvège. Ses intérêts de recherche comprennent l'administration publique, la politique administrative, les réformes administratives et le changement institutionnel. Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « NPM and beyond – structure, leadership, culture, and demography ».

Mots clés : réformes administratives, nouveau management public, Norvège, perspective instrumentale, perspective institutionnelle, démographie

## Introduction.

Le mouvement de réforme connu sous le nom de « nouveau management public » a manifestement atteint son paroxysme dans plusieurs pays innovants. Cela s'applique non seulement à la principale politique administrative recherchée par les gouvernements, mais aussi aux recommandations d'organisations internationales telles que l'OCDE, le FMI, la Banque mondiale et l'UE (Christensen et Læg Reid 2007a). Cela montre que lorsque les contextes, les obstacles et les conditions changent, et en particulier lorsque les effets d'une réforme récente deviennent manifestes, les idées au sujet des réformes évoluent elles aussi.

Les vagues de réformes ne remplacent en général pas totalement les politiques administratives établies ou les caractéristiques traditionnelles du système politico-administratif. Les principales caractéristiques de « l'ancienne administration publique » ont ainsi été préservées, même après l'introduction du NMP dans certains pays anglo-américains au début des années 1980. De même, les réformes de l'après-NMP – qui reprenaient en partie certains éléments néo-wébériens – ont été mélangées à certains éléments du NMP. Cela signifie que l'analyse des réformes passe par l'étude d'une « archéologie » des réformes de plus en plus complexe, où l'équilibre entre les éléments de réforme issus de différentes générations de réformes et les principales caractéristiques structurelles et culturelles évolue progressivement d'une période à l'autre (Light 1998, Pierson 2004, Streeck et Thelen 2005). Cela s'explique par le fait que les parcours fondamentaux et les traditions historiques n'évoluent pas d'un jour à l'autre, mais sont progressivement adaptés aux nouvelles situations (voir Krasner 1988).

Nous nous intéressons ici au cas norvégien. La Norvège peut être classée parmi les réformateurs hésitants, en raison surtout de l'absence de pression environnementale en faveur de la réforme (ainsi que d'une situation économique saine), d'une tradition culturelle non compatible et d'une agitation politique provoquée par une série de gouvernements minoritaires, ce qui a rendu difficile la mise en œuvre de réformes du NMP (Christensen et Læg Reid 2001b, Olsen et Peters 1996). La trajectoire de réforme poursuivie était la suivante : les premiers programmes de réforme ont débuté à la fin des années 1980 et étaient caractérisés par l'adoption prudente de certaines caractéristiques du NMP, même si le NMP se retrouvait davantage dans le discours que dans l'action. À partir du milieu des années 1990, la stratégie de réforme a évolué, passant du discours à l'action, et la Norvège a entamé une trajectoire de réforme progressive, faisant intervenir une certaine décentralisation structurelle d'entreprises et d'agences publiques ainsi que la mise en œuvre d'une version du système de gestion du rendement appelée « gestion par les objectifs et les règles » (*Management by Objectives and Rules* - MBOR). Parallèlement à cela, le pays n'a pas adopté une grande partie des mesures de privatisation et commerciales qui caractérisaient la réforme dans d'autres pays et n'a adopté les procédures de mise en concurrence que dans une faible mesure. En d'autres termes, la Norvège a souscrit au NMP de façon différente et hésitante (Christensen et Læg Reid 1998b, 2002). Les outils de gestion du NMP ont été davantage adoptés que les outils de marché,

et la privatisation ne faisait pas partie de la stratégie principale. C'est également le cas de certaines des réformes récentes plus importantes, comme la réforme de la qualité pour les universités et la réforme des hôpitaux.

La période comprise entre 2001 et 2005 était marquée par un gouvernement minoritaire conservateur du centre, qui tenait davantage aux réformes du NMP que les précédents gouvernements (Christensen et Læg Reid 2006b). En 2005, cependant, un gouvernement rouge/vert a pris la relève, et a essayé de modifier certaines des mesures de réforme de son prédécesseur. Il s'est notamment montré moins enthousiaste à l'égard des réformes axées sur le marché et de la décentralisation structurelle. Les principaux efforts de réforme en cours comprennent certaines mesures d'après-NMP, comme le regroupement de secteurs et d'institutions au sein des administrations de l'emploi et des affaires sociales (Christensen, Fimreite et Læg Reid 2007).

Cette suite de politiques (une hésitation au départ à l'égard de la réforme, suivie d'une période (2001-2005) caractérisée par des mesures de NMP plus radicales et, plus récemment, par certaines mesures de réforme d'après-NMP) constitue le cadre général de notre communication. La Norvège, un retardataire en ce qui concerne les réformes radicales, avait le choix entre deux trajectoires différentes au cours de la dernière décennie : soit elle maintenait certains éléments du NMP plus longtemps que les pionniers dans le domaine de la réforme qui, ayant souscrit plus tôt au NMP, sont aujourd'hui en train de modifier et de rééquilibrer le NMP ; soit elle se servait de sa position de réformateur tardif et modéré pour adopter plus facilement des mesures d'après-NMP sans plus suivre la trajectoire du NMP. Lorsque les réformes du NMP sont moins bien établies, il peut s'avérer plus simple d'essayer des réformes d'après-NMP, notamment les éléments qui sont similaires à certaines caractéristiques de base de l'« ancienne administration publique ».

Sur la base de théories instrumentales et institutionnelles, nos principales questions de recherche sont les suivantes :

- 1 Les réformes liées au NMP sont-elles perçues comme plus importantes en 2006 par rapport à 1996 ?
- 2 Quels éléments de réforme et quelles familles de réformes ont-ils été perçus comme les plus importants et comme les moins importants, et quels changements a-t-on observés au cours des dix dernières années en ce qui concerne les composantes de la réforme au sein de la fonction publique centrale ?
- 3 Comment expliquer les variations dans l'importance perçue des différents outils de réforme administrative ? Quelle est l'importance relative du leadership par rapport à d'autres facteurs structurels et aux caractéristiques démographiques et culturelles ?

Les données empiriques utilisées dans notre analyse sont essentiellement issues de deux enquêtes menées en 1996 et 2006 auprès de fonctionnaires employés dans les ministères norvégiens ainsi que d'enquêtes similaires réalisées en 1976 et 1986.

Nous décrivons une approche théorique et l'appliquons aux réformes en général et aux données d'enquête en particulier. Nous passerons ensuite à la base de données norvégienne et examinerons la stabilité et l'évolution dans les réformes administratives. Nous analyserons enfin les variations dans les outils de réforme

sur la base de variables issues de l'approche théorique. Pour terminer, nous résumerons la situation en tirant quelques conclusions générales.

### **Théorie et attentes**

C'est en nous basant sur des théories instrumentales et institutionnelles (Selznick 1957, Simon 1957) que nous allons appliquer, dans les analyses empiriques du cas norvégien, trois ensembles d'éléments organisationnels ou institutionnels pour analyser les variations dans l'importance de différents outils de réforme administrative. Le choix de ces théories se fonde sur leur capacité à nous aider à comprendre comment les fonctionnaires pensent et agissent dans les organisations gouvernementales. Les cadres structurels officiels auxquels sont soumis les fonctionnaires, qu'ils soient liés à une différenciation verticale ou horizontale des unités, des rôles ou des tâches/fonctions, déterminent les modèles de pensée et le comportement sur le plan décisionnel (Egeberg 2003). Dans le même ordre d'idées, les traditions culturelles et la dépendance au chemin parcouru constituent une explication différente ou complémentaire de l'action au sein de la fonction publique, davantage liée à des normes et à des valeurs informelles, tout comme la perspective démographique basée sur les liens perçus entre les origines sociales ou les expériences professionnelles des fonctionnaires et leur comportement en matière de prise de décisions (Christensen et Lægheid 2007b).

Nous commencerons par examiner l'importance des *caractéristiques structurelles*, comme la position et les fonctions. Notre hypothèse générale est que les fonctionnaires occupant des postes de leadership considèrent généralement les outils de réforme administrative comme plus importants et plus pertinents dans leur propre domaine d'activité que les personnes dépourvues de responsabilités. Les efforts de réforme sont essentiellement préconisés par les personnes occupant des positions de leadership. Par ailleurs, on pourrait penser que les personnes exerçant essentiellement des fonctions consultatives ou de coordination considèrent généralement les outils de réforme administrative comme étant plus importants que les personnes exerçant d'autres fonctions principales. Leur fonction est essentiellement une fonction « globale », qui participe à l'organisation et au développement de l'institution. À l'inverse, on pourrait penser que les fonctionnaires s'occupant de questions plus opérationnelles, comme les cas individuels et la préparation des lois et des réglementations, se sentent moins proches des différents outils de réforme administrative étant donné qu'ils sont censés considérer les réformes comme moins utiles pour leurs activités quotidiennes.

Deuxièmement, on pourrait penser que la *culture administrative* et le contexte ont une influence. Les outils de réforme administrative doivent passer un test de compatibilité pour être adoptés par les ministères (voir Brunsson et Olsen 1993). Les personnes qui travaillent dans une culture administrative qui correspond davantage au contenu des outils de réforme seront davantage ouvertes aux réformes et mieux disposées à leur égard que celles qui travaillent dans une culture plus traditionnelle. L'une des principales caractéristiques des réformes administratives modernes concerne l'accent mis sur l'efficacité et leur tendance à s'inspirer des techniques de gestion du secteur privé. L'on pourrait supposer que les fonctionnaires qui s'identifient aux valeurs que sont le renouveau en général et l'efficacité en

particulier seront davantage ouverts face aux initiatives de réforme modernes que ceux qui sont plus sceptiques ou indifférents face au renouveau ou à l'efficacité. Par ailleurs, on pourrait également supposer que les fonctionnaires qui rapprochent leur fonction de celle d'un directeur d'entreprise sont davantage exposés aux nouvelles réformes administratives et comprennent mieux leur intérêt.

Troisièmement, les différentes *variables démographiques* ont également leur importance. Nous les traiterons comme une catégorie distincte car on peut considérer qu'elles présentent à la fois des caractéristiques structurelles et culturelles (Christensen et Læg Reid 1998a). Les responsables peuvent par exemple décider de recruter et/ou de renvoyer des personnes sur la base de leur formation scolaire et la démographie peut dès lors être structurellement liée. Mais la démographie peut également être considérée comme une caractéristique culturelle. À cet égard, les caractéristiques démographiques peuvent être considérées comme des caractéristiques externes, comprenant des ensembles particuliers d'identifications, de valeurs et de normes, que les fonctionnaires emmènent avec eux dans les ministères. Il peut s'agir de socialisation précoce, représentée par le sexe et l'âge, de socialisation un peu plus tardive, déterminée par la formation et la profession, et de socialisation tardive, liée à l'expérience professionnelle, aux plans de carrière et au développement professionnel (Læg Reid et Olsen 1978). Notre hypothèse générale est que les outils de réforme administrative modernes seront plus importants pour les fonctionnaires dont le profil démographique s'écarte du profil qui prédomine dans la bureaucratie dans laquelle ils travaillent. Étant donné que beaucoup d'idées de réforme s'inspirent de théories économiques, l'on peut supposer que les économistes s'intéressent davantage aux outils de réforme que les autres professions. Par ailleurs, dans la mesure où beaucoup d'outils de réforme sont importés du secteur privé, on suppose également que les personnes possédant une expérience professionnelle dans le secteur privé accordent davantage d'importance aux nouvelles réformes. L'on peut dès lors supposer que les femmes, les jeunes fonctionnaires, les personnes ayant une formation en science sociale et les nouveaux fonctionnaires issus du secteur privé accordent davantage d'importance aux réformes administratives modernes que les fonctionnaires présentant un profil démographique traditionnel, comme les hommes plus âgés ayant fait des études de droit, au mandat étendu et ayant une longue carrière dans le secteur public. Les fonctionnaires employés depuis longtemps dans les ministères peuvent également accorder moins d'importance aux différents éléments de réforme en raison de leur « lassitude » à l'égard des réformes.

## Sources de données

La méthode utilisée pour étudier les réformes se fonde sur trois éléments principaux (Christensen et Læg Reid 1999). D'abord, nous nous intéressons aux réponses des différents fonctionnaires. Les réformes sont plus que ce qu'en disent les responsables et elles sont plus que des décisions formelles. Les réformes constituent un parcours long et souvent tortueux qui est à terme déterminé par la façon dont les différents responsables au niveau « local » réfléchissent et y réagissent (Brower et Abolafia 1997).

Deuxièmement, nous avons choisi une méthode détaillée afin de couvrir un terrain plus large. Nous avons mis au point une vaste enquête destinée à tous les

fonctionnaires, des fonctionnaires exécutifs aux hauts fonctionnaires, au sein des ministères norvégiens et réalisée en 2006 (1848 répondants). À côté de cette enquête, nous utilisons également des données issues d'une enquête similaire réalisée en 1996 auprès des ministères et contenant parfois les mêmes questions (1 482 répondants). Le taux de réponse en 2006 était de 67 pour cent contre 72 pour cent en 1996. Cette approche longitudinale nous permet d'examiner les évolutions au cours des 10 dernières années.

Troisièmement, nous adoptons une approche empirique générale en ce qui concerne les réformes du NMP et les éventuelles réformes d'après-NMP, en commençant par la réaction à différents éléments et différentes mesures de réforme. Nous examinons ensuite la façon dont ils sont regroupés et nous intéressons aux variations dans l'importance perçue des différentes familles de réforme. Nous avons posé la question suivante aux fonctionnaires exécutifs : « Dans le cadre de la modernisation gouvernementale et du programme de renouvellement, plusieurs nouvelles réformes et nouvelles mesures ont été lancées. Quelle est l'importance des réformes/mesures/outils suivants dans votre domaine de travail ? ». Nous avons ensuite répertorié 26 éléments de réforme différents qui avaient été introduits dans la fonction publique depuis le début des programmes de modernisation et de renouvellement en 1987. Pour chacune de ces mesures de réforme, nous avons demandé aux fonctionnaires de se prononcer sur leur pertinence et de classer leur importance entre 1 (*importance très élevée*) et 5 (*importance très faible*).

## **Les outils de réforme du NMP et d'après-NMP dans la fonction publique**

Nous commencerons par décrire le contenu et l'importance des différents outils de réforme et l'évolution éventuelle de la situation au cours des 10 dernières années. Ensuite, nous analyserons le lien entre les outils de réforme. Nous avons identifié quatre familles d'outils de réforme et examiné la mesure dans laquelle ces outils s'excluent mutuellement ou se complètent. Troisièmement, nous analyserons et tenterons d'expliquer la variation dans l'importance des différents outils au moyen de facteurs explicatifs structurels, démographiques et culturels.

### *Éléments de réforme au cours de la dernière décennie*

Le tableau 1 présente la façon dont les fonctionnaires des ministères norvégiens envisagent les différents éléments des réformes du nouveau management public<sup>1</sup>. Les éléments de réforme peuvent être répartis dans un nombre limité de groupes distincts : les éléments liés à la gestion fondée sur les objectifs et les résultats (*Management by Objectives and Results* - MBOR), les éléments organisationnels liés à la décentralisation structurelle, y compris la décentralisation interne et externe, les éléments axés sur la culture et les outils axés sur le marché.<sup>2</sup> Certains de ces outils

<sup>1</sup> Les valeurs manquantes ne sont pas reprises dans ce tableau ni dans les autres tableaux de notre communication.

<sup>2</sup> Nous nous sommes fondés, pour cette répartition, sur le regroupement produit par l'analyse factorielle présentée dans le tableau 3, mais elle s'intègre également dans le profil des outils inclus dans les programmes de réforme du gouvernement. Pour une description plus précise des différents outils de réforme, voir Lægroid, Roness et Rubeksen (2007).

sont obligatoires, comme la MBOR (à partir de 1990) et les chartes de service (à partir de 2001), mais la plupart sont facultatifs et propres à un ministère ou à un secteur.

**Tableau 1.** Attribution d'une grande ou d'une très grande importance ou pertinence aux différents éléments de réforme par les fonctionnaires des ministères norvégiens en 1996 et 2006. Pourcentages.

Type d'élément de réforme	1996	2006	Évolution
Direction du rendement	45	37	-8
Définition et mise en œuvre des objectifs	44	36	-8
Rapports sur le rendement et évaluation du rendement	43	33	-10
Planification opérationnelle annuelle	40	34	-6
Système de direction des agences subordonnées	36	41	+5
Dialogue sur le développement, formation au leadership et développement des compétences	35	34	-1
Système de gestion de la qualité	31	30	-1
Délégation de tâches et de responsabilités aux niveaux régional et local	28	24	-4
Renforcement de la flexibilité et de l'autonomie dans l'établissement du budget	26	18	-8
Modification de la forme d'affiliation des institutions subordonnées	26	30	+4
Simplification des règles et dérégulation	21	23	+2
Renforcement de la flexibilité et de l'autonomie dans les questions salariales et liées au personnel	16	15	-1
Renforcement de la participation des utilisateurs	12	16	+4
Systèmes contractuels	7	9	+2
Transfert des tâches vers les entreprises privées et les organisations à but non lucratif	5	6	+1
Marchés intérieurs et tarification interne	3	6	+3
N (moyenne)	(1426)	(1635)	

Les résultats de 1996 indiquent que la Norvège était un réformateur hésitant à deux égards. Premièrement, aucun des éléments de réforme n'obtenait plus de 45 pour cent à propos de la question de savoir s'ils étaient très importants ou pertinents, ce qui indique que certains éléments webériens étaient encore bien présents. Deuxièmement, si l'on compare les différents groupes d'éléments de réforme, le groupe de la MBOR obtient les meilleurs résultats, ce qui indique que les éléments les moins radicaux sont les plus importants. La MBOR a été rendue obligatoire pour toutes les organisations gouvernementales en 1990 et elle a surtout été bien accueillie par les responsables administratifs. Elle n'a pas rencontré une grande résistance culturelle parmi les fonctionnaires ordinaires, même si on l'a critiquée pour son caractère trop bureaucratique (Christensen et Lægread 1998a).



Le développement du leadership et des compétences et le dialogue sur le développement, en tant que caractéristique culturelle, obtiennent également des résultats relativement élevés. On ne peut pas en dire autant d'un autre élément culturel – la participation des utilisateurs –, en raison peut-être du fait que celui-ci se situe à un niveau hiérarchique relativement élevé dans le système administratif. Le groupe d'éléments liés à la décentralisation structurelle obtient en moyenne des résultats nettement moins bons que le groupe de la MBOR, ce qui illustre l'hésitation à adopter des éléments radicaux du NMP avant 1996. Il présente également des différences internes. À cet égard, une différence en particulier est intéressante, à savoir que le transfert des tâches vers les échelons inférieurs est considéré comme nettement plus acceptable que le fait de les transférer au secteur privé. Le profil du réformateur hésitant se traduit par des résultats plus faibles (les plus faibles, en réalité) pour les éléments de réforme les plus radicaux – les contrats et les marchés/la tarification internes.

Lorsque l'on compare la situation en 2006 avec celle en 1996, il apparaît que les ministères norvégiens n'ont pas continué à suivre la trajectoire du NMP au cours de la dernière décennie en ce qui concerne la façon dont les fonctionnaires perçoivent l'importance des éléments de réforme du NMP. Cela peut paraître plutôt étonnant étant donné que le gouvernement au pouvoir entre 2001 et 2005 avait un programme de réforme relativement néolibéral. Le tableau 1 présente cependant une stabilité dans le lien entre l'importance et la pertinence des différents groupes d'éléments de réforme. Mais on observe aussi certains changements manifestes, essentiellement l'attribution d'un degré d'importance moindre à différents éléments de la MBOR, en particulier l'importance perçue des rapports sur le rendement et des évaluations du rendement. L'explication à cela est sans doute double : la MBOR a été lancée au début des années 1990. Il s'agissait alors d'un système détaillé et technique, qui exigeait de nombreuses ressources. Depuis lors, cependant, il a peu à peu été utilisé de façon plus générale et plus flexible (Lægreid, Roness et Rubecksen 2006) et a sans doute été mélangé avec de nouveaux éléments de réforme, pour devenir un élément davantage intégré dans le travail quotidien. L'absence de nouveauté qui caractérise ces mesures de réforme en 2006 pourrait aussi avoir un impact négatif sur l'importance et la pertinence attribuées à ces mesures. Cela a peut-être modifié l'importance accordée par les fonctionnaires à certaines mesures de MBOR. On observe également une baisse de l'importance attribuée à la flexibilité et à l'autonomie dans la budgétisation, ce que l'on peut considérer comme une tendance de l'après-NMP, entraînant une centralisation accrue dans l'attribution des ressources financières.

Certains éléments de réforme ont gagné en importance au cours de la dernière décennie, mais de façon limitée. Les systèmes de direction des agences subordonnées, qui constituent un outil de MBOR qui régit le lien entre les ministères et les agences, sont, par exemple, considérés comme un peu plus importants en 2006. Un autre élément concerne l'évolution de la forme organisationnelle des institutions subordonnées, qui se traduit essentiellement par un renforcement de l'autonomie des entreprises publiques, de certains organismes de réglementation ainsi que d'organes de la fonction publique dotés d'autorisations particulières. La tendance est caractérisée par des formes organisationnelles plus autonomes, tant

au sein de l'État qu'en dehors de celui-ci en tant qu'entité légale. Un troisième élément concerne le renforcement de la participation des utilisateurs, mais la pertinence de cet élément de réforme est encore relativement faible.

Au cours de la dernière décennie, de nouveaux éléments de réforme sont apparus, que l'on peut considérer comme de nouveaux instruments en matière de leadership, mais aussi comme de nouvelles modes (Lægreid, Roness et Rubecksen 2007). Certains de ces éléments sont généralement liés aux réformes de l'après-NMP, en particulier les réformes culturelles, tandis que d'autres représentent une intensification du NMP. Le tableau 2 indique que les éléments de réforme liés à l'après-NMP obtiennent généralement de meilleurs résultats que les éléments de réforme qui sont les conséquences des éléments de réforme du NMP. C'est peut-être lié à la nouveauté des réformes de l'après-NMP. L'on observe néanmoins des différences au sein des deux groupes. Les éléments axés sur la culture propres à l'après-NMP comme la gestion fondée sur les connaissances et les recommandations éthiques obtiennent les meilleurs résultats, et un élément structurel comme la gestion en équipe, qui entraîne un ensemble plus varié de tâches et de cas pour les fonctionnaires, devient également de plus en plus important dans les ministères. Cependant, d'autres éléments culturels, comme la gestion selon une approche valeur et les chartes de service, obtiennent de moins bons résultats.<sup>3</sup> Parmi les éléments du NMP, l'ancien principe des « organisations spécialisées » et la différenciation accrue semblent relativement importants, et il s'agit d'un élément qui a été relativement débattu, en particulier la question de savoir si la propriété et les fonctions réglementaires devaient être intégrées au sein d'un même ministère. Mais les tableaux de bord prospectifs et le benchmarking, d'autres perfectionnements de la MBOR, obtiennent des résultats relativement médiocres.

Si l'on compare l'importance des éléments de réforme ajoutés au cours de la dernière décennie, il semble que seuls les deux éléments culturels d'après-NMP (la gestion basée sur les connaissances et les recommandations éthiques) bénéficient d'un degré d'importance similaire aux éléments de la MBOR de même qu'à la composante culturelle du leadership et au développement des compétences/dialogue sur le développement.

En somme, on observe une grande stabilité dans la pertinence attribuée aux mêmes éléments de réforme entre 1996 et 2006. Les ministères norvégiens n'évoluent pas davantage vers des caractéristiques du NMP plus marquées, mais adoptent plutôt peu à peu certains des éléments culturels des réformes de l'après-NMP. Cela fait également ressortir une autre caractéristique importante de la Norvège en tant que réformateur hésitant dans le NMP, à savoir que les ministères norvégiens ont lentement revu leur évolution sans jamais atteindre les extrêmes du NMP.

### *Les familles de réformes*

En moyenne, les répondants indiquent que 5 des 26 outils de réforme mentionnés revêtent une grande ou une très grande importance dans leur propre domaine de

<sup>3</sup> Les chartes de service sont devenues un outil obligatoire dans les organisations gouvernementales à partir de 2001, mais elles n'ont évidemment pas été mises en œuvre dans une large mesure dans les ministères. À côté des 11 % qui déclarent que cet outil revêt une grande importance dans leur domaine de travail, 21 % déclarent qu'il a une certaine importance, 21 %, qu'il a peu d'importance, et 48 %, que la charte de service a très peu d'importance et n'est ni utilisée, ni pertinente.

travail. Vingt-cinq pour cent ne sont pas exposés dans une large mesure à une réforme quelconque, 24 pour cent font état d'une à deux réformes, 31 pour cent parlent de trois à neuf réformes et 16 pour cent estiment que dix initiatives de réforme ou plus sont très importantes dans leur propre domaine de travail<sup>4</sup>. On constate donc une grande variation dans la mesure dans laquelle les fonctionnaires des ministères sont exposés aux éléments de la réforme administrative.

**Tableau 2.** Nouvelles mesures de réforme telles que perçues par les fonctionnaires des ministères en 2006, et classement global de ces mesures parmi 26 éléments de réforme. Attribution d'une importance ou d'une pertinence grandes ou très grandes aux différents éléments de réforme. N= 1625. Pourcentages.

Nouveaux éléments de réforme	Pourcentage	Classement général en 2006
Gestion fondée sur les connaissances	32	7
Recommandations éthiques	32	7
Distinction plus précise entre les fonctions, différenciation horizontale, systèmes d'acquéreur/fournisseur	22	13
Gestion en équipe	22	13
Tableaux de bord prospectifs	16	15
Renforcement de l'autonomie des organes de réglementation	16	15
Gestion selon une approche valeur	15	18
Benchmarking	12	20
Chartes de service	11	21

Une analyse factorielle révèle que les outils de réforme peuvent être regroupés dans quatre catégories ou familles d'outils, pour représenter une classification fondée sur des données empiriques (tableau 3). La première catégorie se compose de systèmes de direction pour les agences subordonnées, comme les avis d'attribution, le renforcement de la flexibilité dans les questions budgétaires, la formulation et la concrétisation d'objectifs, les évaluations, la mesure du rendement et les nouveaux systèmes de contrôle et d'établissement de rapports, la direction du rendement, les systèmes d'évaluation et de contrôle de la qualité et la planification annuelle des activités et des opérations (valeur propre 10,689, saturation du facteur ,82,58). Tous ces outils peuvent être appelés « systèmes de gestion du rendement » ou « *gestion*

<sup>4</sup> Il s'agit d'un indice additif qui comptabilise les répondants ayant répondu par « une grande » ou « une très grande » importance à propos des 26 outils de réforme. L'indice compte 27 valeurs, allant de 0 (aucun des outils de réforme n'est perçu comme revêtant une grande ou une très grande importance) à 26 (tous les outils de réforme sont perçus comme revêtant une grande ou une très grande importance). Seuls 5 % des répondants déclarent que 15 outils ou plus revêtent une grande ou une très grande importance. Cette variable constitue une variable dépendante dans les analyses de régression à côté des indices basés sur les analyses factorielles (voir tableau 3).

*fondée sur les objectifs et les résultats* » (MBOR), l'appellation norvégienne. Il s'agit de la principale composante dans la façon, en Norvège, d'adopter des éléments du NMP et elle se développe progressivement depuis 1990. Dans la suite de notre analyse, nous utilisons un indice additif relatif à l'usage des outils de MBOR, allant de 0 à 4.<sup>5</sup> Quarante-trois pour cent des répondants déclarent qu'ils ne considèrent aucun des sept outils de gestion du rendement mentionnés comme revêtant une grande importance dans leur travail quotidien, 22 pour cent considèrent un ou deux outils comme revêtant une grande importance et 35 pour cent parlent de trois outils ou plus.

La deuxième catégorie se compose d'outils de développement de la gestion essentiellement axés sur la culture, du dialogue sur le développement et du développement des compétences, de la gestion selon une approche valeur, des recommandations éthiques, des déclarations de service, de la gestion en équipe et de la gestion fondée sur les connaissances (valeur propre 2,081, saturation du facteur ,78-.57). Nous appellerons cette catégorie les *outils managériaux culturels* et elle se compose d'outils de gestion plus abstraits davantage axés sur les normes, les questions éthiques et le leadership. Cette famille d'outils représente les mesures d'après-NMP qui sont davantage axées sur les questions éthiques et les valeurs normatives abstraites liées au leadership que sur les mesures plus concrètes liées à l'efficacité et au rendement. Dans la suite de notre analyse, nous utiliserons également un indice additif en ce qui concerne les outils managériaux culturels, allant de 0 à 6.<sup>6</sup> Quarante-neuf pour cent des répondants déclarent qu'ils ne considèrent aucun des six outils managériaux comme importants dans leur propre domaine de travail, 30 pour cent considèrent 1 à 2 outils comme importants et 21 pour cent citent trois outils ou plus.

La troisième catégorie se compose du changement de forme de l'affiliation des agences subordonnées, de la délégation des tâches et des responsabilités aux niveaux régional et local, de la délégation des tâches aux entreprises privées ou aux organisations de la société civile, des partenariats public-privé, du renforcement de la participation des utilisateurs et des enquêtes auprès des utilisateurs et de la déréglémentation (valeur propre 1,509, saturation du facteur ,76-.61). La décentralisation structurelle, la privatisation et le renforcement de l'autonomie des utilisateurs et des consommateurs sont des composantes essentielles dans cette famille d'outils. Ils sont tous axés sur le changement dans la structure officielle externe des organisations du secteur public et entraînent un transfert des responsabilités et des tâches en dehors du gouvernement central. Outre la MBOR, ces outils sont des éléments importants dans la façon dont la Norvège a adopté le NMP, en particulier à partir du milieu des années 1990. Nous appellerons cette famille d'outils la *décentralisation structurelle*. Dans la suite de notre analyse, nous utiliserons également un indice additif pour ces outils, allant de 0 à 6.<sup>7</sup> Cinquante pour cent des répondants déclarent qu'ils ne considèrent aucun des six outils comme étant très important dans leur domaine de travail, 36 pour cent indiquent que deux outils revêtent une grande importance et 13 parlent de trois outils ou plus.

<sup>5</sup> L'indice est établi en comptabilisant les occurrences des répondants déclarant qu'ils utilisent les 7 outils compris dans la catégorie 1 dans les analyses factorielles, qui ont pour score factoriel ,51 ou plus. On constate des corrélations importantes entre les outils de cette catégorie, allant de ,42 à ,84 (Pearson R).

<sup>6</sup> L'indice est établi en comptabilisant les occurrences des répondants déclarant qu'ils utilisent les 6 outils compris dans la catégorie 2, qui ont pour score factoriel ,57 ou plus. Les corrélations entre ces outils sont toutes importantes au niveau ,01 et vont de ,38 à ,70 (Pearson R).

**Tableau 3.** Différentes familles d'outils de réforme. 2006. Analyses factorielles. Matrice à composante en rotation. Analyses en composantes principales. Rotation Varimax avec normalisation Kaiser. N=1267.

	Composante			
	MBOR	Outils culturels -managériaux	Décentralisation structurelle	Outils du marché
Modification de la forme d'affiliation	.31	.00	.61	.19
Délégation des tâches vers les échelons inférieurs	.21	.03	.76	.08
Privatisation	.09	.11	.66	.32
Partenariats public-privé	.12	.17	.65	.27
Participation des utilisateurs	.14	.36	.62	.19
Dérégulation, simplification des règles	.12	.34	.67	.00
Flexibilité/autonomie dans les salaires et le personnel	.15	.44	.40	.17
Systèmes de direction des agences subordonnées	.58	.04	.46	.15
Dialogue sur le développement, formation au leadership	.40	.58	.18	.04
Flexibilité/autonomie budgétaires	.51	.22	.22	.36
Formulation et mise en œuvre des objectifs	.79	.29	.16	.15
Rapports sur le rendement et évaluation	.82	.26	.18	.18
Direction du rendement	.82	.31	.18	.16
Systèmes de gestion de la qualité	.66	.34	.21	.15
Marchés intérieurs, tarification interne	.08	.17	.23	.77
Systèmes contractuels	.17	.20	.19	.74
Planification opérationnelle annuelle	.58	.44	.16	.18
Tableaux de bord prospectifs	.47	.41	.17	.38
Gestion selon une approche valeur	.23	.71	.14	.26
Recommandations éthiques	.29	.67	.15	.13
Charte de service	.13	.57	.23	.33
Gestion en équipe	.22	.72	.08	.20
Gestion fondée sur les connaissances	.21	.78	.07	.09
Benchmarking	.26	.42	.12	.57
Systèmes d'acquéreur/fournisseur	.26	.18	.22	.68
Organes de réglementation plus autonomes	.31	.07	.45	.47

<sup>7</sup> L'indice est établi en comptabilisant les fonctionnaires ayant répondu qu'ils utilisent les 6 outils compris dans la catégorie 3, qui ont pour score factoriel ,62 ou plus. Les corrélations entre ces outils vont de ,35 à ,60 (Pearson R).

La dernière catégorie dans l'analyse factorielle comprend quatre outils : les marchés intérieurs et la tarification interne, les marchés, les analyses comparatives (benchmarking) et la répartition des fonctions entre le propriétaire, l'acquéreur et le fournisseur (valeur propre 1,256, saturation du facteur ,77-,57). Ces outils ont tous un lien avec la marchandisation et nous les appellerons les *outils du marché*. Ils ont, pendant longtemps, été absents de la version norvégienne du NMP, en particulier au sein de l'administration centrale, mais ils ont suscité un regain d'intérêt sous le gouvernement Bondevik II (2001–2005). Dans la suite de notre analyse, nous appliquerons également un indice additif pour ces outils, allant de 0 à 4.<sup>8</sup> Soixante-treize pour cent des répondants considèrent qu'aucun des quatre outils du marché n'a une grande importance dans leur domaine de travail, 24 pour cent font état d'un ou de deux outils et 3 pour cent seulement évoquent trois outils ou plus.

La plus grande famille d'outils concerne les mesures de MBOR. Cinquante-sept pour cent des fonctionnaires indiquent qu'un ou plusieurs de ces outils sont importants dans leur propre domaine de travail. En revanche, 27 pour cent seulement citent un ou plusieurs outils liés au marché. Les outils culturels-managériaux et de décentralisation structurelle sont plus proches des outils de MBOR que des outils liés au marché en ce qui concerne leur importance perçue. Ces quatre familles d'outils de réforme administrative sont davantage complémentaires qu'alternatifs ou en concurrence. Les corrélations entre les indices des outils de MBOR, des outils culturels-managériaux, de décentralisation structurelle et du marché sont toutes positivement significatives, allant de ,36 à ,56 (Pearson R). Dans l'ensemble, lorsque les travailleurs sont exposés à une famille d'outils, ils ont également tendance à s'exposer aux autres outils.

Dans ce chapitre, nous avons tenu compte des variations en termes de contenu, d'intensité et de durée en ce qui concerne l'importance accordée par les fonctionnaires aux différents outils dans leur domaine de travail. Nous avons également fait apparaître différentes familles d'outils présentant des relations partiellement communes. Dans le chapitre suivant, nous examinons les variations parmi les fonctionnaires en ce qui concerne le nombre total d'outils considérés comme importants ainsi que l'importance des quatre familles d'outils distinctes.

### *Variation dans les mesures de réforme – analyses multivariées.*

Dans ce chapitre, nous examinons le lien qui existe entre les résultats obtenus pour les différentes variables indépendantes (nos indicateurs liés aux caractéristiques structurelles, culturelles et démographiques) et l'importance accordée aux différents outils de réforme<sup>9</sup>. Passons à présent à la question du pouvoir explicatif relatif des différentes variables indépendantes pour les différents outils de réforme. Les analyses

<sup>8</sup> L'indice est établi en comptabilisant les fonctionnaires ayant répondu qu'ils utilisent les 4 outils compris dans la catégorie 4, qui ont pour score factoriel ,57 ou plus. Les corrélations entre ces outils vont de ,46 à ,65 (Pearson R).

<sup>9</sup> La plupart des variables indépendantes sont des variables nominales, voir précision sous le tableau 4. Les variables ne présentent pas de corrélation élevée et la plupart ne sont pas significatives. Certaines présentent toutefois une corrélation significative élevée, comme entre les juristes et la préparation des lois/affaires uniques (,56), la position de dirigeant et l'identification avec le chef d'entreprise (,49), les expériences professionnelles du secteur privé et les offres d'emploi du secteur privé (,66) (toutes Pearson R).

multivariées, résumées dans le tableau 4, confirment généralement la principale tendance révélée par les analyses à deux variables.<sup>10</sup>

Premièrement, les variables indépendantes expliquent une partie relativement modeste de la variation dans l'importance des différents outils de réforme en général et surtout en ce qui concerne les outils de MBOR et les outils managériaux. En ce qui concerne la décentralisation structurelle, seule une toute petite partie de la variation peut être expliquée.

Deuxièmement, les variables explicatives les plus importantes sont les caractéristiques culturelles. C'est le cas pour toutes les familles d'outils de réforme ainsi que pour le nombre d'outils. Les éléments les plus importants pour comprendre la variation dans l'importance perçue des outils de réforme sont le caractère tourné vers le renouvellement et l'efficacité et l'identification avec la fonction de chef d'entreprise. Le fait de se trouver dans un environnement où l'efficacité constitue une valeur fondamentale, où les fonctionnaires se sentent proches de la fonction de chef d'entreprise et où le personnel est très favorable au renouvellement et à la modernisation a tendance à renforcer l'importance perçue des différents outils de réforme. Cela correspond à l'hypothèse relative à la compatibilité, qui souligne que les outils de réforme doivent passer un test de compatibilité avant d'être adoptés (Brunsson et Olsen 1993), ce qui coïncide avec l'importance accordée à l'efficacité par le mouvement de réforme du NMP.

Troisièmement, on constate également une forte influence globale du leadership, ce qui indique que les dirigeants font suite à leurs obligations formelles. Sauf dans le cas de la décentralisation structurelle, les fonctionnaires qui occupent des fonctions de direction sont généralement davantage exposés aux outils de réforme administrative que les autres. Par conséquent, il n'y a pas que la culture qui compte ; le leadership a également de l'importance. En particulier en ce qui concerne les outils de réforme culturels-managériaux, le fait d'occuper un poste de direction semble avoir une plus grande influence que les caractéristiques culturelles. Cela n'est guère étonnant et confirme une conclusion de recherche bien documentée selon laquelle une participation active de la part de la direction constitue une condition importante pour des processus de réforme administrative aboutis (Naschold 1996, Rouban 1995). Les principaux agents chargés d'introduire les réformes du NMP dans l'administration publique sont censés être les dirigeants administratifs – des entrepreneurs officiellement chargés des processus de changement par les responsables politiques.

Quatrièmement, les tâches ont une influence, mais pas tous les types de tâches. Le fait d'avoir la coordination pour tâche principale n'a pas d'influence significative sur les familles d'outils de réforme. Le fait de travailler essentiellement sur des tâches liées au personnel a tendance à renforcer l'importance perçue des différents outils de réforme, tandis que les personnes qui ont pour tâche principale de s'occuper d'affaires uniques ou de la préparation des lois et des réglementations ont tendance à se sentir moins proches des initiatives de réforme. L'importance des tâches doit donc être prise en considération lorsque l'on souhaite comprendre la façon dont les réformes administratives sont adoptées dans les organisations gouvernementales (Pollitt et al. 2004).

<sup>10</sup> Seules les variables présentant des corrélations simples significatives sont incluses dans l'analyse.

**Tableau 4.** Synthèse des équations de régression par caractéristique organisationnelle, démographique et culturelle ayant une influence sur les réformes administratives. 2006. Coefficients bêta standardisés. Régression linéaire. N=1848

	MBOR	Outils managériaux	Décentralisation structurelle	Outils du marché	Nombre de réformes
<i>Structure :</i>					
Dirigeants	.10**	.18**	.02	.06*	.13**
<i>Tâches :</i>					
Coordination	-	.03	-	-	-
Préparation des lois/affaires uniques	-.11**	-.06	-	-.08**	-.10**
Axées sur le personnel	.10**	.08**		.07**	.08**
<i>Démographie :</i>					
Sexe	-	-	-	-.06*	-
Âge	.04	.09**	.01	.01	.05
<i>Formation :</i>					
Juriste	.06	.04	-	-.04	.06
Économiste	-	-.10**	-.07**	-	-
Spécialiste en sciences sociales	.07*	.06	-	-	.06*
Mandat	.00	-.04	-	-	-.01
Expérience professionnelle auprès d'entreprises privées	-.06*	-	-	-	-
Offres d'emploi du secteur privé	-	-	-	.08**	-
Plans de sortie vers le secteur privé	-.04	-.03		-	-.05
<i>Culture :</i>					
Axée sur le renouvellement	.09**	.15**	.14**	.13**	.15**
Axée sur l'efficacité	.16**	.08**	.07**	.10**	.14**
Identification avec le chef d'entreprise	.13**	.11**	.09**	.09**	.15**
<i>R Multiple</i>	.38	.40	.22	.33	.42
<i>R2</i>	.15	.16	.05	.11	.18
<i>R2 ajusté</i>	.14	.15	.04	.10	.17
<i>Statistiques F</i>	16,186	21,409	12,414	12,682	18,829
<i>Signification de F</i>	.000	.000	.000	.000	.000
<i>N</i>	1154	1390	1522	1376	1390

\*\* : Signifiant au niveau ,01 ; \* : Signifiant au niveau ,05 (2-tailed).

Dirigeants : 0) non, 1) oui ; Coordination : 0) non, 1) oui ; Préparation des lois/affaires uniques : 0) non, 1) oui ; Personnel : 0) non, 1) oui ; Sexe : 0) homme 1) femme ; Âge : 1) moins de 25, 2) 25-29, 3) 30-34, 4) 35-39, 5) 40-44, 6) 45-49, 7) 50-59, 8) 60-64, 9) 65 et plus ; Juriste : 0) non, 1) oui ; Économiste : 0) non, 1) oui ; Spécialistes des sciences sociales : 0) non, 1) oui ; Mandat : 0) moins de 5 ans ; 1) 5 ans ou plus ; Expérience professionnelle dans le secteur privé : 0) non, 1) oui ; Offres d'emploi du secteur privé : 0) non, 1) oui ; Plans de sortie vers le secteur privé : 0) non, 1) oui ; Souci du renouvellement : 0) non, 1) oui ; Souci de l'efficacité : 0) non, 1) oui ; Identification avec le chef d'entreprise : 0) non, 1) oui.



Cinquièmement, on observe également des variations en fonction des caractéristiques démographiques, mais celles-ci sont moins importantes que les caractéristiques culturelles et structurelles. L'influence de plusieurs variables démographiques est réduite lorsque l'on neutralise les autres variables. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la fonction de juriste, le mandat et l'idée de rejoindre le secteur privé, des éléments qui n'ont pas d'influence significative au terme des analyses multivariées. Par ailleurs, l'âge n'a une influence significative que sur une variable dépendante seulement. Les outils de réforme culturels-managériaux sont plus importants pour les travailleurs plus âgés que pour les jeunes. Les spécialistes des sciences sociales et les économistes présentent des profils relativement différents. Tandis que les spécialistes des sciences sociales ont tendance à attribuer une grande importance aux réformes de MBOR et à citer un grand nombre d'outils de réforme, les économistes accordent peu d'importance aux réformes culturelles-managériales et à la famille des réformes structurelles. Si l'expérience professionnelle dans les entreprises privées a tendance à réduire l'importance perçue des réformes de MBOR, les offres d'emploi du secteur privé ont tendance à augmenter l'importance des réformes axées sur le marché.

Pour résumer nos conclusions par rapport à nos attentes, on constate qu'elles sont généralement confirmées. L'importance perçue des outils de réforme administrative modernes dans les ministères norvégiens est particulièrement élevée dans les cultures administratives axées sur le renouvellement, où l'on constate des résultats élevés en ce qui concerne les valeurs d'efficacité et l'identification avec la fonction de chef d'entreprise, parmi les personnes occupant des fonctions de direction et chez celles s'occupant de tâches liées au personnel. On n'observe pas de tendance significativement différente pour les différentes familles d'outils de réforme. La variation dans l'adaptation d'outils d'après NMP plus récents tels que les outils culturels-managériaux est dans une large mesure parallèle à celle observée dans les outils de NMP originaux liés aux éléments de MBOR.

La principale impression est donc qu'il n'existe pas de facteur unique capable d'expliquer la variation dans l'importance des différentes familles d'outils administratifs. Les caractéristiques culturelles, comme le côté axé sur l'efficacité et l'identification avec la fonction de chef d'entreprise, ont une influence considérable, mais les caractéristiques structurelles, comme le fait d'occuper un poste de direction et la structure des tâches, ont également de l'importance.

## Conclusion

Dans cet article, nous avons d'abord vu que l'importance perçue des différents outils de réforme administrative est élevée au sein des ministères en Norvège. En moyenne, les fonctionnaires déclarent que cinq mesures de réforme différentes sont importantes dans leur domaine de travail. Aucun outil n'est cependant devenu prédominant. Aucun des 26 outils de réforme distincts n'est considéré comme ayant une grande importance ou une grande pertinence pour la majorité des fonctionnaires, et un quart de ceux-ci déclarent qu'aucun des éléments de réforme n'est très important dans leur domaine de travail. Cela indique que les fonctionnaires des ministères norvégiens hésitent à adopter ces réformes. On constate cependant des variations significatives dans l'importance accordée aux différents éléments

de réforme. Les mesures de réforme liées à la MBOR sont généralement considérées comme importantes, contrairement aux réformes liées au marché.

Deuxièmement, nous avons découvert qu'il existe quatre familles de mesures de réformes distinctes : les réformes de la gestion du rendement, les réformes culturelles-managériales, les réformes structurelles et les réformes liées au marché. Ces familles de réformes sont cependant plus complémentaires qu'en concurrence. On peut qualifier la réaction des fonctionnaires face aux différents éléments de réforme d'hésitante, de variée et de groupée.

Troisièmement, les réformes administratives présentent une tendance solide de 1996 à 2006. On a constaté aucune évolution vers un système de mesure du rendement plus complet, une plus grande orientation vers le marché ou une plus grande décentralisation structurelle, selon les informations données par les responsables ministériels. Quatrièmement, cela étant dit, certaines mesures de réforme non comprises dans l'étude de 1996, comme la gestion basée sur les connaissances et les recommandations éthiques, occupent une place relativement importante en 2006. C'est, dans une certaine mesure, la même chose en ce qui concerne la création d'une distinction plus précise entre les fonctions, comme entre le propriétaire, l'acquéreur et le fournisseur, ainsi que l'importance de la direction en équipe. Cela signifie que le répertoire d'outils de réforme s'est étendu. De nouveaux outils, plus proches des idées de réforme de l'après NMP, comme les recommandations éthiques, la gestion fondée sur les connaissances et la gestion en équipe, ont été ajoutés à la première génération de réformes, qui étaient davantage axées sur la gestion du rendement et la décentralisation structurelle. Les initiatives de privatisation et de marchandisation ne se sont cependant pas retrouvées dans une large mesure dans le travail quotidien des responsables ministériels. Les observations indiquent que les éléments de réforme sont adaptés au contexte norvégien et qu'il existe une variation en ce qui concerne les outils qui sont considérés comme importants. L'on observe ici un processus parallèle qui consiste à modifier et à rééquilibrer les outils de NMP et à adopter des mesures de l'après-NMP.

La situation générale indique une complexité accrue. De nouveaux outils de réforme ont été ajoutés aux mesures existantes. On constate que les réformes sont complémentaires et que les réformes de l'après NMP ne viennent donc pas remplacer les réformes du NMP. De nouvelles mesures ont été ajoutées sans réduction substantielle des anciennes. On ne constate pas d'évolution générale vers un gouvernement déréglementé et entrepreneurial, comme le propose le mouvement de réforme contemporain, mais plutôt l'apparition d'outils de réforme modifiés, parfois nouveaux, qui prennent souvent des formes hybrides (Lægneid, Roness et Rubecksen 2007). Les éléments administratifs webériens traditionnels, les éléments du NMP et les mesures de l'après NMP sont mélangés pour former une combinaison complexe. En associant la loyauté envers les réformes à leur transformation, les fonctionnaires doivent parfois se résigner face au dilemme qui consiste à les transformer simultanément en cibles des réformes et en participants coopératifs dans le cadre des efforts de réforme. L'on fait face à un mélange d'inflexibilité et de souplesse à l'égard des réformes de la politique administrative.

Cinquièmement, on constate également une variation significative dans l'importance perçue des différents outils de réforme administrative, mais cela vaut moins pour les réformes structurelles que pour les autres outils. La décentralisation

structurelle apparaît comme une tendance générale adaptée dans une mesure similaire pour les fonctionnaires aux profils démographiques différents et situés dans des contextes structurels et des cultures administratives différents. L'importance perçue des autres outils est dans une plus large mesure déterminée par les caractéristiques contextuelles et structurelles, comme la culture administrative, la position de leadership et les principales tâches. On constate une interaction complexe entre les différents facteurs. Ce sont les fonctionnaires ancrés dans une culture axée sur l'efficacité et la gestion commerciale, qui occupent des fonctions essentiellement liées au personnel et des fonctions de direction qui accordent le plus d'importance aux réformes. L'analyse des réactions indique que l'appareil administratif n'est pas uniforme et homogène lorsqu'il s'agit d'adopter des réformes administratives. Il n'existe pas de doctrine administrative ou d'idéal de gestion généraux ou communs qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration du gouvernement central.

Pour en revenir au fondement théorique de l'étude, une combinaison d'explications instrumentales-structurelles et culturelles expliquent apparemment l'essentiel de la variation dans les perceptions, tandis que l'importance des variables démographiques est plus faible et plus diffuse. Comme on pouvait s'y attendre, et conformément aux études antérieures, les variables illustrant la position structurelle formelle et la culture administrative sont les plus significatives (Christensen et Lægreid 1998a). L'important, c'est que ces ensembles de variables semblent renforcer les réactions vis-à-vis des efforts de réforme et la façon dont les fonctionnaires les perçoivent, ce qui fait non seulement apparaître des regroupements entre les fonctionnaires qui privilégient différents ensembles de réformes, mais aussi un regroupement des acteurs qui sont encore relativement hésitants et négatifs à leur égard.

Il est également important de préciser que la présente communication étudie les perceptions de l'importance et de la pertinence des outils de réforme aux échelons supérieurs de l'administration en Norvège. Les tendances observées pour les ministères peuvent différer d'autres organisations publique comme les agences centrales subordonnées (Lægreid, Roness et Rubecksen 2006, 2007, 2008). Un grand nombre des éléments de réforme auxquels nous nous sommes intéressés sont pertinents, comme les systèmes de réglementation au sein de l'État ou les instruments de direction entre le ministère et les agences subordonnées. Certains des outils de réforme peuvent également avoir une importance variable en fonction du type d'organisation publique et de leur portefeuille de tâches. Il est donc difficile de généraliser à l'échelle des ministères et du gouvernement central en général, mais cette étude donne une idée intéressante de la façon dont les outils de réforme sont perçus par la haute fonction publique.

Dans la trajectoire de réforme norvégienne, la stratégie plus radicale de « marchandisation » ou de « minimisation » est un élément faible et on peut plutôt la qualifier de « modernisateur » hésitant (c.f. Pollitt et Bouckaert 2004). Le processus de réforme au sein de la fonction publique est davantage un processus d'ajout que de « démolition » et certains éléments de NMP sont bien entendu préférés à d'autres, et on observe également un recours plus limité à certains outils (Pollitt, van Thiel et Holmburg 2007). Lorsque les différentes recettes de réforme sont importées

dans le contexte norvégien, elles doivent passer un test de compatibilité : certaines sont rejetées, d'autres sont adaptées, et ce ne sont pas uniquement des mesures du NMP qui sont inscrites à l'ordre du jour (Røvik 2002). En outre, le degré de réceptivité des différents services de la fonction publique au sein des ministères à l'égard des éléments de réforme est déterminé par les caractéristiques culturelles, les tâches principales et la question de savoir si les personnes concernées sont des dirigeants ou non. La plupart des grandes tâches opérationnelles ont lieu en dehors des ministères, ce qui veut dire que les conséquences les plus importantes du NMP ne se retrouvent peut-être pas dans les ministères, mais dans les agences et au sein des autorités locales qui font effectivement le travail.

## Références bibliographiques

- Brower, R.S. et M.Y. Abolafia (1997). "Bureaucratic politics: The view from below". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (2): 305-332.
- Brunsson, N. et J.P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Christensen, T. et P. Læg Reid (1998a). *Den moderne forvaltning (The Modern Public Administration)*. Oslo: TANO Aschehoug.
- Christensen, T. et P. Læg Reid (1998b). "Administrative reform policy: the case of Norway". *International Review of Administrative Science*, 6: 457-475.
- Christensen, T. et P. Læg Reid (1999). "New Public Management – Design, Resistance or Transformation?" *Public Productivity & Management Review*, 23 (2): 169-193.
- Christensen, T. et P. Læg Reid (2001). "A Transformative Perspective on Administrative Reforms". In T. Christensen and P. Læg Reid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. et P. Læg Reid (2002). *Reform og lederskap (Reform and Leadership)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. et P. Læg Reid (2006). "Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?" Paper presented at the 22nd EGOS Colloquium in Bergen, sub-theme 26 "Public Sector Agencies – The Problem of Coping with Autonomy, Steering and Regulation", Bergen July 6-8.
- Christensen, T., A.L. Fimreite et P. Læg Reid (2007). "Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of coordinating diverse public organizations". *International Review of Administrative Science*, 73 (3)
- Christensen, T. et P. Læg Reid, eds. (2007a). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. et P. Læg Reid (eds.) (2007b). *Organisation Theory and the Public Sector*. London: Routledge.
- Egeberg, M. (2003). "How bureaucratic structure matters: An Organizational Perspective", In B.G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Krasner, S.D. (1988) "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
- Light, P.C. (1998). *The Tides of Reform. Making Government Work 1945-1995*. New Haven: Yale University Press.
- Læg Reid, P. et J.P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger (Bureaucracy and decisions)*. Bergen: Scandinavian University Press.
- Læg Reid, P., P.G. Roness et K. Rubecksen (2006) "Performance management in practice – The Norwegian way", *Financial Accountability and Management*, 22 (3): 251-270.
- Læg Reid, P., P.G. Roness et K. Rubecksen (2007). "Modern management tools in state agencies: the case of Norway" *International Public Management Journal*, 10 (3).

- Lægneid, P., P.G. Roness et K. Rubecksen (2008) "Controlling Regulatory Agencies". *Scandinavian Political Studies* 31 (1) (Forthcoming).
- Naschold, F. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin: de Gruyter.
- Olsen, J.P. et B. G. Peters (eds.) (1996), *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2.edition.
- Pollitt, C. et al. (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-autonomous Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. ; S. van Thiel et V. Holmberg, eds. (2007). *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. London: Palgrave.
- Rouban, L. (1995). "The civil service culture and administrative reform". In B.G. Peters and D.J. Savoie (eds.) *Governance in a changing environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Røvik, K.A. (2002). "The Secrets of the Winners: Management Ideas That Flow", in K. Sahlin-Andersson and L. Engwall (eds.). *The Expansion of Management Knowledge*, 113-144, Stanford, California: Stanford University Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan.
- Streeck, W. et K.Theelen (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advances Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

## Remerciements

Une version antérieure de la présente communication a été présentée lors de la conférence sur le thème « *Leading for the Future : The Third Transatlantic Dialogue* » (Diriger pour l'avenir : Le troisième dialogue transatlantique), atelier 5 Leadership et nouveau management public, université du Delaware, du 31 mai au 2 juin 2007. Nous tenons à remercier les participants à l'atelier ainsi qu'un arbitre scientifique anonyme pour leurs précieux commentaires.