

LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN ALLEMAGNE : SUCÈS OU ÉCHEC DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ?

Sabine KUHLMANN

Jörg BOGUMIL

Stephan GROHS

Résumé

Le présent article évalue les résultats et les impacts de la modernisation administrative en Allemagne après dix ans d'expérience dans le domaine de la Nouvelle Gestion Publique. Il concerne les communes allemandes, échelon le plus avancé dans les réformes du secteur public. Recourant à une importante base de données, obtenue dans le cadre d'un projet de recherche relatif à l'évaluation de la Nouvelle Gestion Publique en Allemagne, les auteurs traitent les questions suivantes : Le secteur public allemand est-il toujours caractérisé aujourd'hui par des structures administratives « wébériennes » ou, au contraire, les réformes ont-elles laissé des traces durables dans le sens d'une administration managérielle ? Les autorités locales sont-elles aujourd'hui plus performantes et cela peut-il être expliqué par la modernisation ? Les résultats montrent qu'aucun changement de paradigme, de la bureaucratie wébérienne vers la Nouvelle Gestion Publique, n'a eu lieu à ce jour. Malgré une plus grande performance, le nouveau mélange d'instruments de pilotage entraîne une série de conséquences non intentionnées faisant partiellement réémerger l'administration « wébérienne ».

1) Introduction: La Nouvelle Gestion Publique au niveau local - Le *Neues Steuerungsmodell*

La version allemande de la Nouvelle Gestion Publique, le *Neues Steuerungsmodell* (NSM), s'inspire au départ de la modernisation locale mise en place aux Pays-Bas, et plus précisément dans la ville de Tilburg (Banner, 1991 ; Hendriks/ Topps, 1999 ; Reichard, 2003). Soutenu par la KGSt¹, le NSM se répand alors dans le paysage local allemand comme un « feu de brousse » (Reichard, 1994 ; Wollmann, 2003a ; Banner, 2006). Très rapidement, il devient le levier majeur de la modernisation du secteur public, non seulement au niveau local, mais aussi - après quelques hésitations - au niveau des Länder et - à un certain degré - au niveau fédéral (Jann/ Reichard, 2003 ; Jann, 2003). Contrairement à d'autres pays européens, les réformes de management public en Allemagne correspondent à un mouvement « d'en bas ». En effet, celles-ci ont été essentiellement conduites par des « entrepreneurs » locaux, alors que, pendant longtemps, le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements des Länder se sont montrés réticents à ces réformes (Klages/ Löffler, 1996, pp. 134-136).

La recherche a longtemps fait l'impasse sur les effets et les impacts de ces initiatives réformatrices. Les études empiriques menées jusqu'ici se concentrent essentiellement sur le processus de mise en oeuvre et les changements institutionnels entraînés par les efforts de modernisation (Banner, 2006a, p. 129). La question de l'influence des nouvelles structures institutionnelles et des nouveaux instruments de pilotage sur la performance, la prise de décision et le comportement de l'administration n'a pas suffisamment été traitée. Des évaluations systématiques de la réforme NSM sur le plan national font elles aussi défaut. Cet article a pour objectif de fournir une base empirique permettant d'aborder cette question évaluative. Pour cela, il fait référence à une nouvelle et importante base de données relative aux communes, unique sous cette forme en Allemagne. Celle-ci a été établie dans le cadre d'un projet de recherche nommé « 10 ans de *Neues Steuerungsmodell* - Une évaluation de la modernisation de l'administration communale »², dont l'objectif principal était d'étudier la mise en oeuvre concrète du *Neues Steuerungsmodell*, ainsi que ses impacts après plus de dix années de modernisation en Allemagne.

¹ La KGSt (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*) est une association à but non lucratif possédant une longue expérience de conseil des autorités locales pour les questions administratives et organisationnelles.

² Le projet de recherche « 10 ans de *Neues Steuerungsmodell* - Une évaluation de la modernisation de l'administration communale » a été financé par la *Hans-Böckler-Stiftung* et soutenu par la *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (KGSt) (durée: 2004-2006). Il a été conçu comme une coopération entre les Universités de Constance et de Bochum, (Jörg Bogumil (direction), Sabine Kuhlmann, Stephan Grohs, Anna K. Ohm), l'Université de Potsdam (Werner Jann, Christoph Reichard), l'Université de Marburg (Leo Kibler) et l'Université Humboldt de Berlin (Hellmut Wollmann).

Comparé au niveau international, le développement du NSM en Allemagne a été très tardif. Ce n'est que sous une pression croissante de consolidation des finances locales, au début des années 1990, que le modèle managérial du NSM se répand dans l'espace communal, suite à une large campagne de diffusion, menée par la KGSt (Wollmann, 2001, pp. 160-162 ; Banner, 2006a, pp. 127-129). Promettant des gains d'efficacité, d'effectivité et d'orientation client, le NSM renonce au débat sur la privatisation des services publics, ce qui augmente considérablement la possibilité de consensus politique. Les éléments essentiels du NSM, ainsi que le cadre normatif de l'évaluation des impacts utilisés ici, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Figure 1 - Dimensions du Neues Steuerungsmodell (NSM)

DIMENSIONS INTÉRIEURES		DIMENSIONS EXTÉRIEURES
Relations Politiques - Administration	Relèvent du modèle classique de bureaucratie	
<p><i>Séparation nette des rôles entre Politiques et Administration</i> (Définition des stratégies politiques vs. exécution/ implémentation des politiques publiques)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrats entre politiques et services administratifs - Contrôle politique de la part du conseil municipal - Budgétisation par résultats (<i>Produktbudgetierung</i>) 	<p><i>Innovations de processus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Intégration de la responsabilité professionnelle et budgétaire au niveau des services décentralisés - Pilotage et budgétisation par résultats (outputs) - Contrôle de gestion - Comptabilité analytique - Contrats d'objectifs 	<p><i>Orientation vers le client</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Démarche de qualité - Consultation des clients - Guichet unique multiservice
	<p><i>Innovations d'organisation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Structures d'entreprise - Services stratégiques de pilotage - Services transversaux agissant comme fournisseur de services 	<p><i>Éléments de compétition</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Logique de marché - Comparaison de la performance et des prestations entre collectivités et avec le privé
	<p><i>Ressources Humaines</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Groupes de projet et structures de coopération - Systèmes indemnitaires - Entretiens d'évaluation et d'appréciation professionnelles - Gestion stratégique de Ressources Humaines - Formation en microéconomie 	

2) Architecture et méthode de l'évaluation

La modernisation de l'administration sera considérée ici comme un changement intentionné des structures administratives, c'est à dire comme une *polity-policy* (Wollmann, 2004, pp. 205-206 ; Jann 2001, pp. 327-340). Ce type de *policy* relève des problèmes spécifiques de pilotage³. Cela implique que l'évaluation des politiques institutionnelles soit caractérisée par une architecture analytique plus complexe que l'évaluation des politiques sectorielles (Pollitt/Bouckaert, 2003, pp. 12-14). Une telle analyse des politiques institutionnelles vise à cerner certains changements à l'intérieur du système politico-administratif (évaluation des institutions), leurs influences sur le comportement des acteurs, la capacité productive des institutions (évaluation de la performance) et, finalement, leurs impacts dans l'environnement du système politico-administratif (évaluation du *outcome*). Pour plusieurs raisons, ce dernier point ne sera pas considéré ici⁴.

Afin d'analyser correctement les impacts des reformes administratives, une approche en deux temps semble conseillée (Wollmann, 2004 ; Bogumil/ Kuhlmann, 2004 ; Kuhlmann, 2004a). Dans un premier temps, nous présenterons un inventaire de la réalisation institutionnelle des mesures de modernisation du NSM, relatif à l'évolution des instruments, du personnel et de l'organisation (évaluation des institutions). Dans un second temps, nous nous demanderons quels ont été les impacts des activités de modernisation sur l'action administrative, en particulier dans les domaines de la capacité productive, des délais de traitement, de la réduction des coûts, de la qualité des services et de l'orientation client et personnel.

Pour satisfaire aux exigences de complexité et de « multicausalité » de l'analyse des impacts, les résultats empiriques, présentés ici, reposeront sur trois démarches méthodiques interconnectées, appliquées dans le cadre du projet de recherche.

(1) L'enquête se base sur l'analyse de nombreuses publications, notamment des rapports de recherche, des résultats de sondages et d'autres études empiriques menées pendant les dix dernières années au sujet des réformes NSM dans les communes allemandes.

³ Ainsi, le sujet et l'objet de l'intervention sont souvent identiques. L'objectif de l'intervention consiste en un changement du système politico-administratif et le discours peut être plus important que la pratique réformatrice (Jann, 2001, p. 330).

⁴ Premièrement, de tels changements n'ont pas été envisagés dans le cadre du NSM et aucun objectif clair concernant les impacts de la reforme administrative n'a été formulé. Deuxièmement, l'évaluation du *outcome* pose des problèmes de causalité et d'attribution des données, dus à la complexité de l'approche d'évaluation et au grand nombre de facteurs intervenants.

(2) Entre janvier et juin 2005, un sondage écrit des communes allemandes a été réalisé dans l'ensemble du pays. Celui-ci a été adressé à toutes les villes allemandes de plus de 20.000 habitants, aux trois quarts des villes et communes ayant entre 10.000 et 20.000 habitants et aux deux tiers des *Landkreise* (départements) allemands⁵. En raison des visions différentes et des intérêts divergents, une approche abordée sous plusieurs perspectives a été choisie (Enticott, 2004), comprenant les maires et les *Landräte*, les présidents des comités du personnel et les hauts responsables de deux secteurs administratifs locaux (les services responsables des permis de construire et de la surveillance des travaux – *Untere Bauaufsicht*, et les services chargés de la jeunesse – *Jugendamt*). Après deux rappels, entre 42% et 55% des autorités administratives interrogées se sont abstenues, ce qui peut être considéré comme très satisfaisant.

(3) En raison des problèmes méthodologiques liés à l'utilisation de données d'enquêtes (exclusivement) quantitatives dans un travail d'évaluation, des études de cas ont été menées dans quatre villes sélectionnées⁶.

3) Le niveau de mise en oeuvre du *Neues Steuerungsmodell*

Aperçu global

Au cours des dix dernières années, les communes allemandes ont considérablement fait avancer la modernisation de leurs administrations : 92,4% des communes participant à notre enquête indiquent avoir mené des mesures de modernisation de l'administration depuis les années 1990. Parmi ces communes « réformatrices », une grande majorité (82,4%) a choisi le NSM comme modèle de réforme. La prédominance discursive du NSM dans les municipalités allemandes paraît alors indiscutable.

⁵ Les trois villes-États ont été exclues à cause de leur structure particulière. Concernant les *Landkreise*, il existe un biais régional dû à un plus petit nombre de communes membres de la KGSt, particulièrement en Bavière, en Bade-Wurtemberg et dans les nouveaux Länder.

⁶ Sur leur propre demande, les différentes villes qui suivent seront rendues anonymes: ville de T. en Rhénanie du Nord/Westphalie (NRW); ville de L. en NRW, ville de N. en Mecklembourg-Poméranie, ville de R. en Bade-Wurtemberg. Ces villes comptent entre 60.000 et 300.000 habitants.

Tableau 1 - Activités de modernisation des communes allemandes

Mesures de modernisation de l'administration	Villes Départements <i>kreisfreie Städte</i>	Autres Communes	Départements <i>Kreise</i>	Ouest	Est	Total
Total	97,6 % (80)	91,0 % (579)	95,4 % (145)	92,2 % (688)	93,5 % (116)	92,4 % (804)
Poursuite du concept global du NSM	27,2 % (22)	14,7 % (85)	15,9 % (23)	17,1 % (118)	10,3 % (12)	16,1 % (130)
Poursuite de certains instruments du NSM	65,4 % (53)	64,3 % (374)	74,5 % (108)	66,7 % (461)	63,8 % (74)	66,3 % (535)

n=870 ; chiffres en pourcent ; nombre absolu entre parenthèses ; pourcentages par colonnes

Source : Enquête « 10 ans de NSM » ; Base de données des maires.

La pratique de mise en œuvre fait cependant apparaître des tendances différentes. En modernisant leurs administrations, la majorité des communes ne se réfèrent que partiellement au NSM. Seules 16,1% d'entre elles appliquent le NSM de manière globale et plus de 65% n'en poursuivent que certains éléments (voir tableau 1).

La mise en œuvre réelle des instruments du NSM fait apparaître un écart encore plus considérable. Après dix ans de réforme, il n'existe pas un seul élément principal du NSM qui ait été mis en place par la majorité des communes (voir tableau 2). Dans l'ensemble du pays, seulement vingt-deux communes (2,5%) peuvent être qualifiées de « réformateurs intransigeants du NSM » (« *Hardliner NSM* ») pour avoir introduit sept éléments principaux du NSM⁷. Globalement on constate une « lacune de mise en oeuvre » importante et continue d'éléments fondamentaux du NSM⁸.

⁷ Ceux-ci étant le soutien stratégique au pilotage, les fournisseurs internes de services, la responsabilité professionnelle et budgétaire décentralisées, la budgétisation, la définition et la description de produits, le management politique par contrat et le management interne par contrat.

⁸ Ce constat est soutenu par le fait que le bilan d'implémentation aurait été encore moins important s'il avait également pris en compte les communes n'ayant pas participé à l'enquête, en général parce qu'elles n'ont pas procédé à des démarches de réforme NSM.

Tableau 2 - Eléments centraux du NSM réalisés

Eléments centraux du NSM	Réalisation dans la totalité de l'administration	Réalisation dans certaines parties de l'administration
Organisation des services par domaines sectoriels (<i>Fachbereiche</i>)	43,6 % (379)	9,3 % (81)
Unité stratégique du pilotage	25,9 % (225)	12,4 % (108)
Unités de contrôle de gestion décentralisées	10,9 % (95)	13,6 % (118)
Transformation des domaines transversaux en fournisseurs de services	23,9 % (208)	24,7 % (215)
Réduction des niveaux hiérarchiques	34,5 % (300)	25,4 % (221)
Responsabilités professionnelles et budgétaires décentralisées	33,1 % (288)	26,2 % (228)
Budgétisation	33,1 % (288)	34,4 % (291)
Définition des « produits » (outputs)	29,0 % (252)	9,9 % (86)
Comptabilité analytique	12,7 % (108)	33,0 % (287)
Rapports de gestion sur la base des indicateurs de performance	22,1 % (192)	20,7 % (180)
	Introduit	
Contrats entre politiques et administration	14,8 % (129)	*
Contrats d'objectifs entre direction administrative et services	24,3 % (211)	*

n=870 ; * non-demandé. Source : Enquête « 10 ans de NSM » ; Base de données des maires.

La fin de la « bureaucratie wébérienne » ? Décentralisation et pilotage par objectifs et résultats

Un objectif central du NSM consiste dans le passage de l'organisation administrative « classique-bureaucratique » (wébérienne) à des formes d'organisation et de pilotage calquées sur le modèle des entreprises privées. Il vise à réduire et à flexibiliser le système hiérarchique, à intégrer les structures « atomisées » de responsabilité, à faire cesser la séparation traditionnelle entre responsabilités professionnelles et budgétaires, et enfin, à transformer les domaines transversaux en fournisseurs de services avec une fonction interne de mandataire. Ces différentes transformations doivent permettre de dépasser « l'irresponsabilité organisée » (Banner, 1991, p. 6) et d'aboutir à une organisation et à des structures de pilotage décentralisées, orientées sur la performance de l'action administrative.

Par rapport à ces objectifs, l'enquête révèle un échec partiel de la réforme. La responsabilité professionnelle et budgétaire décentralisée a été introduite dans environ 30% des communes

questionnées, souvent avec l'objectif de réduire les niveaux hiérarchiques (34,5%). Pour interpréter ces données, il faut cependant prendre en compte le fait que l'ampleur et l'étendue du transfert de responsabilité sont souvent restées très limitées.

Un des sujets de réforme les plus attirants pour les communes allemandes est l'introduction de la budgétisation. D'après les résultats de notre enquête, 33,1% des communes ont procédé à une budgétisation globale et 34,4% l'ont réalisée au moins dans certains domaines, la plupart uniquement en fonction des ressources et des besoins (budgétisation de l'input), et seules 15,7% sur des critères de résultats et de prestations (budgétisation de l'output). Par ailleurs, dans le contexte des efforts de consolidation des budgets communaux, une logique de pilotage central handicape la mise en place d'une plus large responsabilité décentralisée. Les objectifs rigides de budgétisation ne laissent pratiquement pas de marge de manœuvre pour la mise en place d'une gestion décentralisée des ressources.

Dans de nombreux cas, les premières démarches réformatrices ont concerné la définition et la description de « produits », ceux-ci étant considérés comme un support essentiel pour mesurer les outputs de l'administration, c'est-à-dire les résultats des processus administratifs. D'après notre enquête, 29% des communes ont aujourd'hui défini des produits pour la totalité de leurs activités et 9,9% pour une partie seulement de leurs fonctions. Au regard de l'enthousiasme du milieu des années 1990 pour les procédures visant les résultats de l'action administrative, le pourcentage d'implémentation après dix ans reste peu élevé. Ceci est peut-être dû à la critique de la fin des années 1990 soulignant qu'une aspiration, typiquement « teutonique » (Reichard, 1998), de la perfection aboutirait à des catalogues de produits détaillés et sophistiqués, remplaçant leur fonction initiale de pilotage par une bureaucratie de produits.

Par ailleurs, les catalogues de produits, établis avec beaucoup d'investissement, n'ont été que très peu utilisés pour des fins de pilotage. Il faut même constater qu'une part importante des communes ayant définies des produits ne les utilise ni pour l'établissement de budgets, ni pour les négociations budgétaires, ni même pour une nouvelle organisation des processus administratifs ou pour des comparaisons intercommunales (entre 33% et 66%, en fonction de l'usage souhaité). Dans 14,2% des communes utilisant des définitions de produits, il n'y a aucun ralliement des produits à d'autres instruments essentiels du NSM. Pour ces différents cas, la remise en cause des efforts considérables d'établissement des catalogues de produits

apparaît clairement.

Changements des relations entre ‘politiques’ et administration

La séparation envisagée entre ‘politiques’ et administration représente la deuxième entaille fondamentale dans l’action administrative traditionnelle au niveau communal. Cette séparation consiste en une affectation des décisions stratégiques dans le domaine de responsabilité du conseil municipal, tout en attribuant les décisions de détail uniquement à l’administration (voir KGSt 1993 ; 1996a).

Cependant, le renouvellement et la réorganisation des relations entre ‘politiques’ et administration se trouvent en fin de classement des objectifs de modernisation des communes. Seules 29,7% d’entre elles indiquent traiter ce sujet. L’appréciation des instruments concrets ne fait qu’assombrir le bilan. Le management par contrat et accord d’objectif entre le conseil municipal et (la tête de) l’administration n’est établi que dans 14,8% des communes questionnées. Un système de rapports, s’adressant au conseil municipal et servant alors d’outil de contrôle politique, existe lui aussi dans seulement 14,8% des communes. Globalement, on constate que le taux de réalisation des instruments modifiant les relations entre le conseil municipal et l’administration est au plus bas de tous les éléments de modernisation.

Changements des relations extérieures

En complément des démarches de modernisation à l’intérieur de l’administration, le NSM cherche aussi à modifier les relations extérieures de l’administration. En effet, une part importante des communes a procédé à des modifications organisationnelles, telles que la mise en place de services de proximité déconcentrés (40,0%) et la création de guichets uniques multiservices ou « services citoyens » (*Bürgeramt*) par regroupement de différents services (57,5%). Ces modifications sont accompagnées d’innovations de processus comme, par exemple, l’augmentation du temps de consultation (74,5%) et la mise en place d’un management de qualité (13,9%). Par ailleurs, 54,7% des communes questionnées tentent de renforcer la participation par la mise en place d’enquêtes auprès des clients et des citoyens.

L’orientation citoyenne croissante peut donc être considérée comme un projet réussi. Cependant, il faut préciser qu’il ne s’agit pas d’un projet NSM au sens propre. L’idée des

« services citoyens » (*Bürgerämter*) s'est développée au cours des années 1980, c'est-à-dire dans un contexte totalement différent. Toutefois, la modernisation NSM peut être considérée comme un levier important de la réactivation de cette ancienne approche de modernisation, puisque les *Bürgerämter* ont été mis en place dans la plupart des communes seulement à partir du milieu des années 1990.

4) Les impacts de la réforme NSM

Pour mesurer les impacts de la modernisation NSM sur l'activité et la capacité productive de l'administration (performance), nous utiliserons ici la typologie développée par Pollitt et Bouckaert (2004) dans leur évaluation internationale comparative du NPM. Ils distinguent les dimensions de performance suivantes (voir également Bogumil/ Kuhlmann, 2006) :⁹

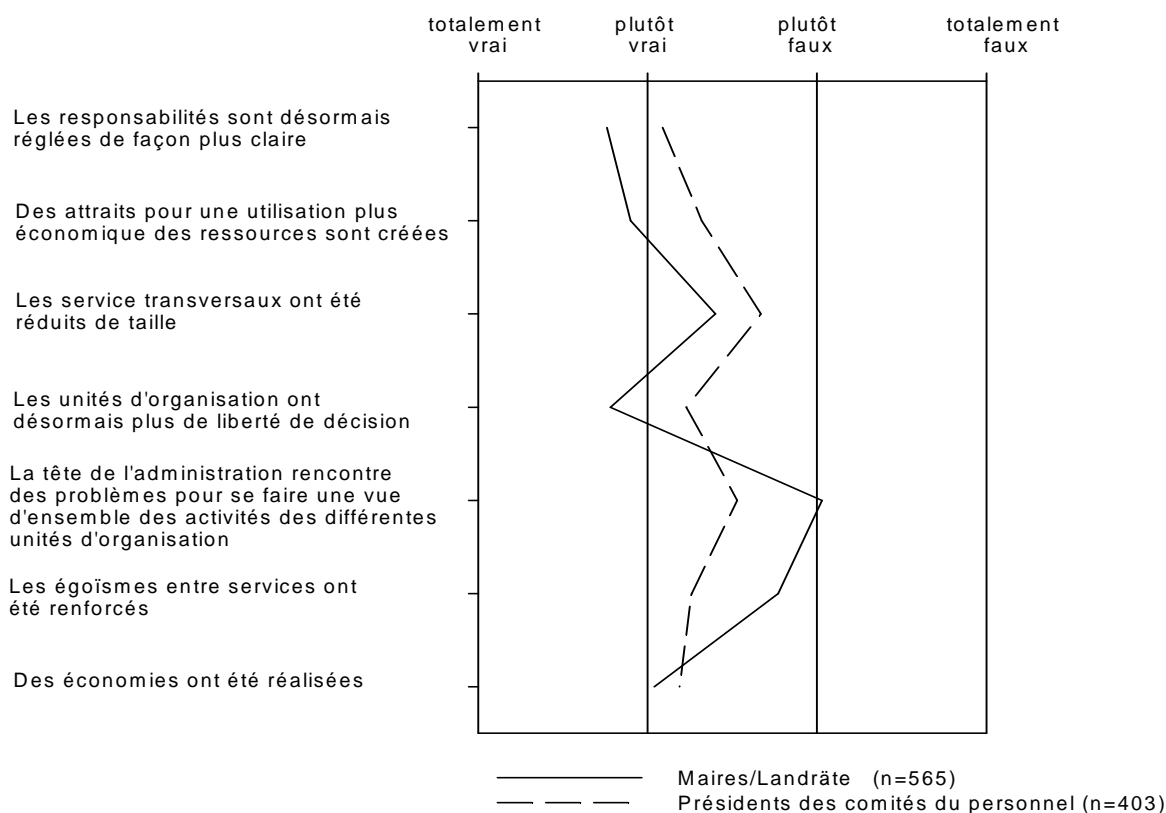
- Changements de l'input (gains d'efficacité / économies budgétaires)
- Changements de l'output et des processus (qualité des services / durée des procédures / comportement positif envers les clients)
- Changements systémiques et culturels (contrôle politique et capacité de pilotage, satisfaction du personnel)

Effets input

Dans un premier temps, on constate des succès dans le champ des changements de l'input. Selon les maires et les présidents des comités du personnel, la responsabilité budgétaire décentralisée aurait permis une utilisation économique des ressources par le personnel et - ce qui semble plus remarquable - aurait entraîné de réelles économies (voir figure 2).

⁹ La catégorie de la *productivity* ne sera pas prise en considération à cause de l'insuffisance des données disponibles.

Figure 2 - Impacts des responsabilités professionnelles et budgétaires décentralisées



Source : Enquête Projet HBS « 10 ans de NSM », valeurs moyennes. Seules les communes ayant des responsabilités professionnelles et budgétaires décentralisées sont considérées.

Les résultats des études de cas semblent également soutenir l'hypothèse selon laquelle le NSM aurait permis de réaliser des économies financières et d'améliorer la rentabilité des administrations. Par exemple, en 1995, dans une des villes pionnières du NSM (ville de T.), les responsables interviewés ont constaté qu'après seulement douze mois de mise en place d'un nouveau management financier, les différents services de la ville ont dépensé moins que les objectifs budgétaires initiaux et la ville a comptabilisé un « surplus » budgétaire de 1,4 million de *Deutsche Mark*.

En ce qui concerne les économies et les gains d'efficacité effectivement réalisés, quelques remarques semblent cependant nécessaires. Alors qu'on aurait pu supposer que les économies financières ont été réalisées grâce au transfert de compétences « vers le bas », l'enquête démontre que les services transversaux des communes allemandes n'ont pas vu leur taille se

réduire de manière significative (voir figure 2). Ce constat est confirmé par les études de cas. Dans la ville de T., il n'y a pas eu de réduction du personnel suite à la modernisation NSM. Au contraire, la décentralisation a entraîné l'augmentation du besoin en personnel des services, alors que les services transversaux n'ont pas réduit leurs effectifs dans les mêmes proportions. De plus, les calendriers budgétaires des services ne se sont pas basés sur les résultats effectifs de l'année précédente, mais sur une prévision budgétaire à moyen terme, et cela, même si les résultats effectifs sont restés en dessous des valeurs prévues. Le « système de récompense », prévoyant des bonus pour les services réalisant des économies, afin d'honorer un « bon management », a alors essentiellement profité aux services prévoyant 'beaucoup' pour ensuite utiliser 'peu'.

Afin d'établir un bilan différencié de la réforme NSM, il faut également prendre en considération les coûts liés à l'implémentation de la réforme et les « coûts de transaction » à l'intérieur de l'administration réformée (Kuhlmann/ Wollmann, 2006). Ainsi, les collectivités questionnées ont investi des ressources humaines et des heures de travail supplémentaires dans la conception et la mise en œuvre de certains éléments de la réforme NSM - 14,8 mois de travail individuel en moyenne pour le seul établissement des catalogues de produits - sans qu'une amélioration de pilotage soit constatable à ce jour. Par ailleurs, il faut considérer les frais entraînés à long terme pour l'entretien, la modification et même la « suppression » de certains éléments de réforme. Dans cette perspective, la ville est-allemande de N. a abandonné toute tentative de réforme NSM, essentiellement pour des raisons de temps et de coûts.

Par conséquent, les déclarations d'importants succès de management sont à considérer avec une certaine vigilance. Les économies constatées reflètent un contexte de superposition des mesures de modernisation de l'administration et des processus de consolidation budgétaire. Il semble donc bien qu'aucun lien direct n'existe entre les économies financières et la réforme NSM. Bien entendu, des gains d'efficacité ont été réalisés dans certains secteurs. Cependant, en prenant en compte les coûts de la réforme, on ne peut pas supposer que le NSM ait contribué, à long terme et de façon durable, à une consolidation des budgets communaux. Dans certaines communes de l'étude de cas, la décentralisation de la responsabilité des ressources semble même avoir renforcé la maximisation des budgets par les services, contribuant ainsi à une augmentation des dépenses municipales. De plus, lorsque la décentralisation est liée à des procédures opaques de budgétisation, à des bonus généreux pour des (prétendus) « gains de management » et à un manque de pilotage et de contrôle centralisé, ce constat est finalement peu étonnant.

Effets output

Du côté de l'output, on peut remarquer des améliorations considérables. Une grande majorité des interviewés constatent une orientation client améliorée (95%), une meilleure qualité des services (95%), une plus grande consultation des citoyens (85%), une diminution des temps d'attente (90%) et une réduction de la durée des procédures (50%). Globalement, le renforcement de l'orientation client et l'accélération des procédures d'autorisation sont considérés, par les acteurs questionnés, comme un réel succès par rapport aux efforts de modernisation réalisés.

Ces constats sont issus des résultats de l'étude de cas. Dans les quatre villes analysées, une amélioration visible de la qualité des services a été observée dans les secteurs en contact direct et régulier avec les clients. Par exemple, les *Bürgerämter* (services citoyens) sont aujourd'hui considérés comme la « carte de visite » des villes. Étant appréciés par les citoyens et ayant massivement contribué à la satisfaction des clients, l'ensemble des interviewés les considère comme un exemple réussi de réforme. D'autres exemples positifs d'effets outputs sont visibles dans différents domaines d'activités communales, telles que les permis de construire ou l'assistance à la jeunesse. Cependant, comme nous l'avons déjà fait remarquer, ces démarches de réforme, spécialement couronnées de succès, ne proviennent pas du répertoire conceptuel du NSM. Les liens entre le concept NSM et les résultats positifs dans l'output ne sont donc qu'indirects.

Effets systémiques : Capacités de pilotage et satisfaction du personnel

Afin de pouvoir qualifier les changements systémiques, nous distinguerons trois aspects du système de gouvernance local : Le pilotage administratif (à l'intérieur de l'administration), le pilotage politique (de la part des élus locaux) et la motivation/satisfaction du personnel.

Le Pilotage administratif : Suite à la réforme NSM, l'information et la « connaissance institutionnelle » de la performance, des coûts et des « produits » ont augmenté considérablement. Le cadre institutionnel et procédural d'un pilotage par output et la prise de décision basée sur l'évidence se sont beaucoup améliorés dans les administrations locales allemandes. Selon 86,4% des maires interrogés, la possibilité de détecter plus rapidement de faux développement marque une réelle amélioration des rapports écrits. Presque 94% d'entre eux pensent que l'information sur l'évolution des coûts s'est nettement améliorée. Toutefois,

si une amélioration réelle de la capacité de pilotage municipal est indéniable, il faut se demander jusqu'à quel point ces nouvelles possibilités de pilotage sont réellement utilisées.

L'étude de cas donne une image plutôt négative. Dans la ville de T., les rapports ne se sont pas révélés être des instruments de pilotage efficaces et n'ont nullement marqué le passage proclamé d'un pilotage réglementaire classique à un pilotage par output et à un management de performance. Nombreux responsables locaux pensent que ces rapports sont trop volumineux, qu'ils demandent trop de travail et qu'ils ne contiennent pas suffisamment d'informations utiles au pilotage. La volonté de lire les rapports et de s'en servir comme base du pilotage reste limitée et, pour le moment, les gains de savoirs et d'informations ont eu peu de conséquences positives sur l'action pratique.

« Chez nous, les rapports sont les indicateurs de l'état catastrophique de la réalisation du NSM. (...) Depuis des années, la tête de la municipalité n'a fait aucun effort pour lire les rapports. Elle n'en prend pas compte. Et quand personne ne lit les rapports, ils empirent progressivement. C'est tout à fait normal. » (Interview du 19.08.2004 avec le contrôleur central de la ville de T.)

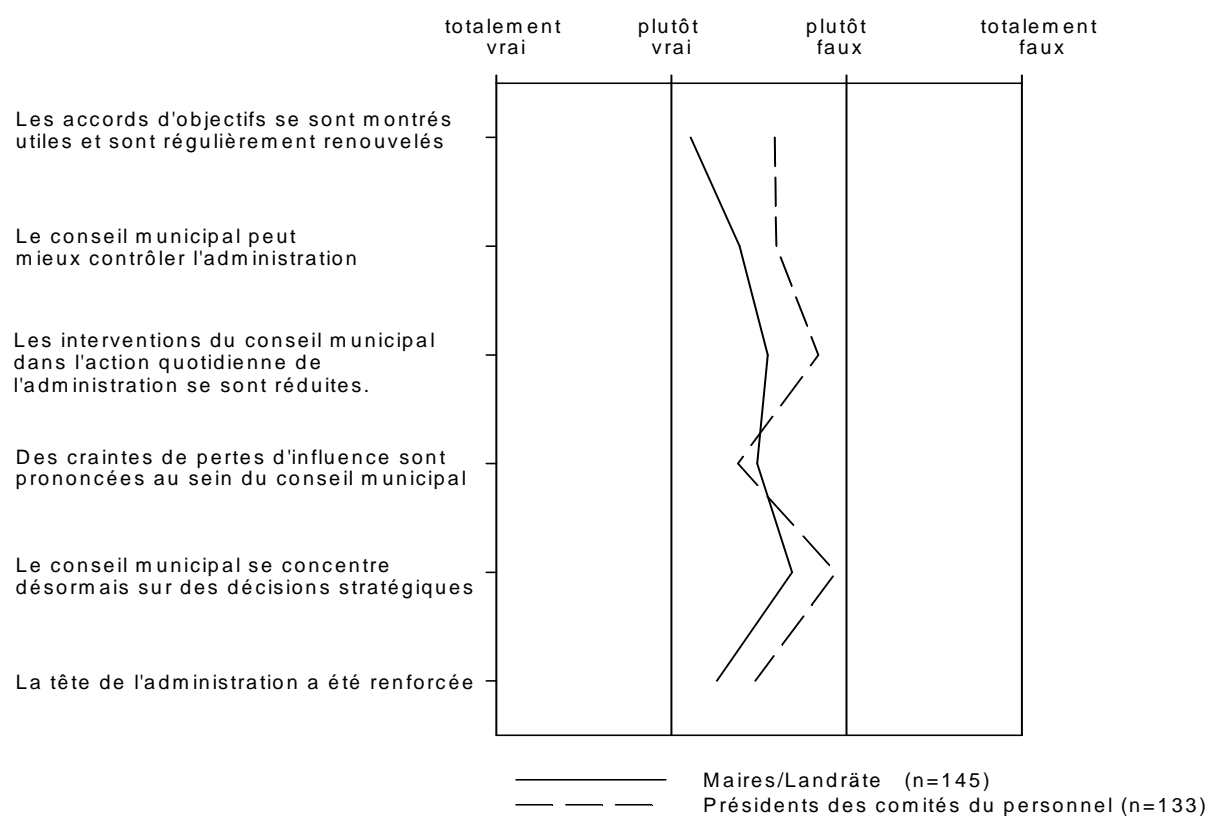
Par ailleurs, en comparant le pourcentage des villes ayant installé une unité centrale de pilotage (38,3%) avec le pourcentage des villes ayant décentralisé la responsabilité des ressources (59,3%), on constate une « lacune de contrôle » considérable. Dans un cas sur cinq, il est difficile de mettre en évidence la manière dont les unités décentralisées sont reliées au pilotage municipal. Dans ce contexte, des forces centrifuges considérables sont à constater dans les communes, notamment celles avancées dans la réalisation du NSM. Dans l'étude de cas de la ville de T., les acteurs de la cellule centrale de contrôle de gestion proclament que les services décentralisés mènent aujourd'hui une vie quasi-autonome et qu'ils peuvent difficilement être contrôlés et pilotés par des mesures centrales. En plus des frais considérables, cela crée des zones d'ombres de l'action administrative et augmente les risques de corruption et de prise d'avantages personnels.

« Cette relation centralisé/décentralisé est ingérable- cela a des conséquences plus qu'absurdes » (Interview du 19.08.2004 avec le contrôleur central de la ville de T.).

Le Pilotage politique : Les changements dans le pilotage politique peuvent être appréciés à travers la façon dont politiques et administration utilisent les contrats politiques. Ceci implique que ces contrats soient mis en place, ce qui n'est le cas que dans 14,8% des communes allemandes. Questionnés au sujet des impacts des contrats politiques, les maires de

ces communes ne constatent ni une concentration sensible du conseil municipal sur des questions stratégiques, ni même une réduction des interventions des membres du conseil municipal dans l'action quotidienne de l'administration. La fonction de contrôle du conseil municipal semble également peu renforcée. Seuls 54,5% des maires pensent qu'une amélioration a eu lieu. Finalement, seuls 1,9% des interviewés affirment que « la capacité stratégique du conseil municipal a été renforcée » 'totalemnt' et 25,4% d'entre eux sont 'plutôt' de cet avis. À la question de savoir si le renforcement de la fonction de contrôle par le conseil municipal a amélioré le raccordement démocratique (la démocratisation) de l'action administrative, le nombre de réponses positives est encore plus décevant (1,0% resp. 20,7%).

Figure 3 - Impacts du management par contrat entre le conseil municipal et l'administration



Source : Enquête Projet HBS « 10 ans de NSM », valeurs moyennes. Seules les communes ayant un management par contrat sont considérées.

Les résultats de l'étude de cas donne une image encore bien plus critique. Dans la ville de T., le pilotage politique centralisé, consistant à formuler des objectifs financiers cadres valables pour tout le monde et destinés à discipliner aussi bien politiciens que cadres administratifs, a ainsi été démunie de tout fondement. De plus en plus, la budgétisation reprend sa forme ancienne et suit le schéma d'annonces internes de besoins financiers, de renégociations, de

rappels ponctuels et de corrections de détails budgétaires. Ne faisant pas l'unanimité à l'intérieur de l'administration, les rapports sont encore moins consultés et utilisés par les élus du conseil municipal. Les élus spécialisés ne les prennent pas en considération et ne s'en servent pas pour prendre des décisions. Aux yeux des élus, les rapports ne sont pas seulement trop volumineux, ils contiennent également trop d'informations politiquement inutiles.

La Motivation du personnel : Les résultats de l'enquête montrent que les employés de l'administration éprouvent une 'fatigue de réforme' croissante et perçoivent la modernisation comme un facteur de suppression d'emplois. Le dilemme principal de la modernisation de l'administration consiste donc en une baisse significative de la motivation des employés pour la mise en place des réformes, surtout si celles-ci sont accompagnées de réductions des effectifs, comme cela est le cas dans la plupart des communes allemandes (Kuhlmann/Bogumil, 2007). En effet, les employés participent régulièrement au processus de modernisation dans seulement la moitié des administrations en modernisation (53,4%). En même temps, 57,2% des maires et 66,6% des présidents des comités du personnel affirment qu'une 'fatigue de réforme' se répand au sein des employés et que le processus de modernisation est perçu principalement comme une démarche visant à supprimer des emplois. À côté de la superposition permanente des processus de modernisation et des mesures de consolidation, un autre facteur explicatif de ce manque de motivation pour les réformes semble être la trop faible influence des employés dans les différents processus de participation. Dans 70% des cas, les représentants du personnel estiment que l'influence réelle des employés sur la conception des mesures de réforme est 'plutôt' ou 'totalement faible'. Par ailleurs, la réforme NSM a entraîné une suppression des possibilités de promotion - problème qui concerne particulièrement les employés (Wiechmann, 2005).

5) Perspective : Les communes en route vers une administration néo-wébérienne ?

Comparée aux ambitions d'origine du NSM, il semble que la réforme ait échoué en grande partie. Cependant, dès les débuts de sa mise en place, scientifiques et praticiens ont souligné les problèmes de conception du NSM. Il est admis aujourd'hui que la séparation schématique entre politiques et administration, envisagée par le NSM, contredit la réalité politique de prise de décision. Certaines composantes principales du NSM se sont donc révélées être de « fausses théories » (Pressman/ Wildavsky, 1984). Le MSN ne prend pas en compte les interconnexions existantes entre l'administration et la majorité du conseil municipal, caractéristiques du système (parlementaire) local allemand (Bogumil, 2002, pp. 133-136). De

plus, la compétition politique, présente dans la plupart des villes allemandes, empêche les acteurs politiques de définir des objectifs mesurables, de passer des contrats à caractère obligatoire et d'évaluer la réalisation des objectifs politiques. Face à ce manque d'intérêt de la part de l'administration et des politiques pour limiter leurs rôles respectifs, il n'est pas étonnant qu'une série d'instruments politiques du NSM, tels que les accords d'objectifs et les contrats politiques, n'ait jamais fonctionné, et que d'autres instruments, tels que la fixation de valeurs cadres, ont été supprimés à pas feutrés.

Si on se réfère à l'inertie institutionnelle des administrations publiques, ainsi qu'à leur résistance envers tout changement et toute réforme (Jann, 2001, p. 329), le bilan des dix dernières années semble plus positif. Contrairement au niveau fédéral et au niveau des Länder, les communes ont montré leur capacité à se moderniser et à s'adapter à de nouvelles exigences institutionnelles, même si cela s'est plutôt fait de manière pragmatique que stratégique. Par conséquent, les communes allemandes se montrent aujourd'hui plus orientées vers les citoyens et les clients qu'il y a dix ans et leurs performances se sont également améliorées. Cependant, les éléments de réforme et les améliorations les plus effectives ne trouvent pas leur origine dans le concept NSM.

Un « changement de paradigme » de la bureaucratie wébérienne vers une administration managérielle dans le sens du NSM n'a donc pas eu lieu. Dans la majeure partie des administrations locales, les nouvelles structures et instruments n'ont été mis en œuvre que de façon formelle, sans qu'ils soient utilisés de façon managériale. On essaye plutôt de les faire « rentrer » dans la bureaucratie traditionnelle. Les administrations publiques en Europe occidentale, telles qu'en Allemagne et en France, n'ont toujours pas trouvé de solutions pour combiner l'idée managérielle avec leur culture légaliste du « règne de la loi ». L'idée d'un modèle « néo-wébérien » (Bouckaert, 2006, pp. 34-35 ; Pollitt/ Bouckaert, 2004, pp. 99-102), rassemblant les avantages de l'administration wébérienne et les atouts de la Nouvelle Gestion Publique, n'a pas été réalisée à ce jour. Il n'est pas rare que les « anciennes » méthodes de pilotage (règles légales et hiérarchie) soient affaiblies avant même que les « nouvelles » méthodes (attraits économiques et management décentralisé) ne fonctionnent. Face à la tendance actuelle vers plus de privatisations, les gouvernements locaux allemands sont de plus en plus menacés par une fragmentation institutionnelle et par une lacune considérable de pilotage.

À la place d'un modèle « néo-wébérien », on constate, spécialement dans les communes qui ont mis en place rapidement la réforme NSM, un retour à Max Weber (Drechsler, 2005). Dans ces communes pionnières, les problèmes inattendus et non intentionnés des réformes NSM sont devenus de plus en plus visibles. Cette tendance est renforcée en grande partie par la crise des finances communales et par la politique de consolidation, caractérisée par un pilotage central et une coordination hiérarchique. Le pilotage du haut vers le bas, la réintégration organisationnelle, ainsi que la prise de décision réglementée, reprennent de l'importance, sans que, pour autant, tous les éléments de réforme soient abandonnés.

La dominance du discours NSM pendant une dizaine d'années a laissé des traces. La culture d'organisation et l'univers des attitudes dans l'administration communale ont changé de manière durable et l'idée marquante d'un transfert (plus ou moins réalisable) des règles de l'économie privée dans le secteur public restera dans la « mémoire institutionnelle » des communes. Cependant, le passage à une administration managérielle n'a pas eu lieu et le NSM a perdu une grande partie de son attraction initiale. Il reste alors à voir si un mélange « néo-wébérien » d'éléments legalistes et managériaux pourra un jour fonctionner.

BIBLIOGRAPHIE

- BANNER Gerhard (1991), "Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen" ["From the local authority to the municipal service enterprise: a New Steering Model for local governments"]. *VOP*, n° 13(4), pp. 3-7.
- BANNER Gerhard (2006a), "Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform", in HOFFMANN-MARTINOT Vincent, WOLLMANN Hellmut (eds), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden, VS-Verlag, pp. 125-144.
- BANNER Gerhard (2006b), "Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune" [„Strategic steering and modernization of the local government enterprise“], in JANN Werner, RÖBER Manfred, WOLLMANN Hellmut (eds), *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Berlin, Ed. Sigma, pp. 253-270.
- BOGUMIL Jörg (2002), „Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung“ [„Transforming the relationship between politics and administration: the key-problem of public sector modernization“], in *Verwaltungsarchiv*, n° 93(1), pp. 129-148.
- BOGUMIL Jörg, KUHLMANN Sabine (2004), „Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse“, in JANN Werner, *op.cit.*, pp. 51-64.
- BOGUMIL Jörg, KUHLMANN Sabine (2006), „Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation“, in JANN Werner, RÖBER Manfred, WOLLMANN Hellmut (eds), *op.cit.*, Wiesbaden, VS Verlag, (i. E.).
- BOUCKAERT Geert, (2006), „Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel“ [„Dynamics of administrative reforms. Interdependencies and contexts of reform and change“], in JANN Werner, BOGUMIL Jörg, BOUCKAERT Geert, BUDÄUS Dietrich, HOLTKAMP Lars, KIBLER Leo, MEZGER Erika, REICHARD Christoph, WOLLMANN Hellmut (eds), *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*, Berlin, edition sigma, pp. 22–35.
- DRECHSLER Wolfgang (2005), "The Re-Emergence of 'Weberian' Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective", in *Halduskultuur*, Tallinn, pp. 94-108.
- HENDRIKS Frank, TOPS, Pieter (1999), "Between democracy and efficiency: Trends in local government reforms in the Netherlands and in Germany", in *Public Administration*, n° 77(1), pp. 133-153.
- JANN Werner (2001), "Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung" ["Administrative reform and administrative policy: administrative modernization and public policy"], in ECKHARD Schröter (eds), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen, Leske + Budrich, pp. 279–303.
- JANN Werner (2003), "State, Administration and Governance in Germany – Competing Traditions and Dominant Narratives", in *Public Administration*, vol. 81(1), pp. 95-118.
- JANN Werner, REICHARD Christoph (2003), "Evaluating best practice in central government modernization", in WOLLMANN Hellmut (eds), *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 36-55.
- KLAGES Helmut, LÖFFLER Elke (1996), "Public sector modernization in Germany – recent trends and emerging strategies", in FLYNN Norman, STREHL Franz (eds), *Public sector management in Europe*, Prentice Hall Europe, Hemel Hempstead, pp. 132-171.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE (KGSt) (1993a), *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*, Bericht n° 5/1993, Cologne.

- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE (KGSt) (1993b), *Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte.*, Bericht n° 6/1993, Cologne.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE (KGSt) (1996a), *Das Verhältnis von Rat und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, Bericht n°10/1996, Cologne.
- KUHLMANN Sabine (2004a), „Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen“ [“Evaluating local administrative reform: implementation and impacts of the ‚New Steering Model‘ in German local governments“], in *Politische Vierteljahresschrift*, n° 45(3), pp. 370-394.
- KUHLMANN Sabine, BOGUMIL Jörg (2007), “Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison”, in RAADSCHELDERS Jos C.N., TOONEN Theo A.J., VAN DER MEER Frits, *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Palgrave, MacMillan, pp. 137-151.
- KUHLMANN Sabine, WOLLMANN Hellmut (2006), „Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein ‘missing link’ der Evaluationsforschung“ [“Transaction costs of administrative reforms: a ‘missing link’ in evaluation research”], in JANN Werner, RÖBER Manfred, WOLLMANN Hellmut (eds), *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Wiesbaden, VS Verlag, pp. 371-390.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert (2003), “Evaluating public management reforms: an international perspective”, in WOLLMANN Hellmut (eds), *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 12-35.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert (2004), “Public Management Reform. A Comparative Analysis”, Oxford, Oxford University Press, 2nd ed.
- PRESSMANN Jeffrey L., Wildavsky Aaron B.(1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 3^{eme} ed.
- REICHARD Christoph (1994), *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung* [Rethinking in the City Hall: New steering models in German local governments], Berlin, edition sigma.
- REICHARD Christoph (1998), „Der Produktansatz im ‚Neuen Steuerungsmodell‘ – von der Euphorie zur Ernüchterung“ [„The product concept of the ‚New Steering Model‘ – from euphoria to disillusion“], in GRUNOW Dieter, WOLLMANN Hellmut (eds) *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*, Basel, Birkhäuser, pp. 85–102.
- REICHARD Christoph (2003), “Local Public Management Reforms in Germany“, in *Public Administration*, n° 81(2), pp. 345–363.
- WIECHMANN Elke (2005), „Zehn Jahre kommunale Verwaltungsreform – eine gleichstellungspolitische Bilanz“ [„Ten years of local government reform – an assessment of gender impacts“], in *GiP*, n° 6, pp. 22–26.
- WOLLMANN Hellmut (2001), “Germany’s trajectory of public sector modernization: continuities and discontinuities”, in *Policy & Politics*, n° 29(2), pp. 151-169.
- WOLLMANN Hellmut (2003a), “Evaluation and public-sector reform in Germany: Leaps and Lags”, in WOLLMANN Hellmut (eds), *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 118-139.
- WOLLMANN Hellmut (2004), „Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext“, in STOCKMANN Reinhard (eds), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. Opladen, pp. 205-231, 2nd ed.