

# Les anomalies dans les réformes publiques: le pourquoi et le comment?

**Anne Drumaux**

La recherche sur les réformes publiques inscrite dans la tradition des sciences administratives et politiques recouvre trois orientations (Hood, 2005) : dans les années '80 un travail analytique centré sur la nouvelle gestion publique, dans les années '90 l'élaboration d'une base de données et d'informations sur les réformes publiques (Aucoin, 1995; Politt, Bouckaerts, 2000) et enfin plus récemment l'identification d'anomalies dans ces réformes (notamment Margetts, Perri6, Hood, 2010; Bezes, 2005, 2006).

La recherche en gestion est centrée sur l'action et non pas sur les institutions ou les acteurs : elle vise en termes positifs<sup>1</sup> à la construction d'une théorie de l'action et en même temps en termes normatifs à proposer des pistes d'action (Hatchuel, 2000). La recherche en management public recouvre ainsi des analyses des réformes ainsi que des approches conduisant à la prise de responsabilité (« *a responsibility-base approach* ») (Schedler, Proeller, 2010) plus normatives et tournées vers la recherche de solutions.

Cette contribution s'inscrit à fois dans la perspective de l'analyse des anomalies dans les réformes publiques (pourquoi les réformes produisent-elles des anomalies, quelle en est la nature ?) et dans la proposition de pistes pour en limiter la portée (comment résoudre les anomalies ?).

Une première ambition est de proposer une analyse pertinente des pathologies et des paradoxes dans les réformes publiques mises en oeuvre dans les pays de l'OCDE dans deux domaines centraux : les réformes budgétaires d'une part et les réformes de la haute fonction publique d'autre part. Ces réformes sont centrales dans la réforme de l'État puisqu'elles touchent d'une part à l'architecture du budget et d'autre part à la responsabilité et au rendu des comptes des hauts fonctionnaires.

Alors que les comparaisons internationales sont fréquemment utilisées pour produire un savoir commun, ce ne sont pas toujours les travaux les plus scientifiques qui sont les plus cités comme le rappelle Pollitt (2011). Le champ de l'analyse comparative des politiques publiques s'est pourtant considérablement développé, ces dernières années, il n'y a cependant pas de paradigme dominant qui se soit imposé chez les chercheurs : théories comparatives au niveau institutionnel, culturel ou organisationnel (Pollitt, 2011). La comparaison reste un exercice complexe et s'agissant de notre sujet, il ne suffit pas de constater des succès ou des échecs dans les réformes mais bien de comprendre dans quelle mesure la réforme elle-même, le contexte institutionnel, des enjeux culturels et organisationnels expliquent le résultat.

La seconde ambition est d'ouvrir la discussion sur le terrain de l'action : en d'autres termes de passer de la question du pourquoi à la question du comment. Ces deux questions sont en fait intrinsèquement liées. S'arrêter au pourquoi revient à renvoyer purement les réformes pour vice de forme sans qu'aucune alternative ne soit vraiment proposée si ce n'est un retour en arrière généralement problématique. Envisager le comment sans considérer la source des anomalies conduit à répéter voire à propager les mêmes erreurs non identifiées. Ce n'est qu'en liant les deux questions qu'il est possible de définir une troisième voie entre les recommandations de « bonnes pratiques » faciles à transférer d'un pays à l'autre (type OCDE) et l'affirmation de la « non-exportabilité » des réformes pour des raisons et contraintes notamment institutionnelles (Pollitt, 2003).

**CEB Working Paper N° 11/060**  
**November 2011**

*Université Libre de Bruxelles - Solvay Brussels School of Economics and Management*  
*Centre Emile Bernheim*  
*ULB CP114/03 50, avenue F.D. Roosevelt 1050 Brussels BELGIUM*  
*e-mail: [ceb@admin.ulb.ac.be](mailto:ceb@admin.ulb.ac.be) Tel. : +32 (0)2/650.48.64 Fax : +32 (0)2/650.41.88*



<sup>1</sup> Positif est ici opposé à normatif : il s'agit des effets des réformes par opposition aux intentions de celles-ci

## Les anomalies dans les réformes publiques: le pourquoi et le comment?<sup>1</sup>

Anne Drumaux  
Public Management Department - CEB  
Solvay Brussels School of Economics and Management/ Université Libre de Bruxelles  
[www.solvay.edu](http://www.solvay.edu)

La recherche sur les réformes publiques inscrite dans la tradition des sciences administratives et politiques recouvre trois orientations (Hood, 2005) : dans les années '80 un travail analytique centré sur la nouvelle gestion publique, dans les années '90 l'élaboration d'une base de données et d'informations sur les réformes publiques (Aucoin, 1995; Politt, Bouckaerts, 2000) et enfin plus récemment l'identification d'anomalies dans ces réformes (notamment Margetts, Perri6, Hood, 2010; Bezes, 2005, 2006).

La recherche en gestion est centrée sur l'action et non pas sur les institutions ou les acteurs : elle vise en termes positifs<sup>2</sup> à la construction d'une théorie de l'action et en même temps en termes normatifs à proposer des pistes d'action (Hatchuel, 2000). La recherche en management public recouvre ainsi des analyses des réformes ainsi que des approches conduisant à la prise de responsabilité (« *a responsibility-base approach* ») (Schedler, Proeller, 2010) plus normatives et tournées vers la recherche de solutions.

Cette contribution s'inscrit à fois dans la perspective de l'analyse des anomalies dans les réformes publiques (pourquoi les réformes produisent-elles des anomalies, quelle en est la nature ?) et dans la proposition de pistes pour en limiter la portée (comment résoudre les anomalies ?).

Une première ambition est de proposer une analyse pertinente des pathologies et des paradoxes dans les réformes publiques mises en oeuvre dans les pays de l'OCDE dans deux domaines centraux : les réformes budgétaires d'une part et les réformes de la haute fonction publique

---

<sup>1</sup> Nous adressons nos remerciements à nos collègues Elio Borgonovi (Bocconi), Jan Mattijs (SBS/ULB), Francesco Longo (Bocconi), Paul Joyce (Nottingham University) pour les commentaires sur des versions préalables de cet article

<sup>2</sup> Positif est ici opposé à normatif : il s'agit des effets des réformes par opposition aux intentions de celles-ci

d'autre part. Ces réformes sont centrales dans la réforme de l'État puisqu'elles touchent d'une part à l'architecture du budget et d'autre part à la responsabilité et au rendu des comptes des hauts fonctionnaires.

Alors que les comparaisons internationales sont fréquemment utilisées pour produire un savoir commun, ce ne sont pas toujours les travaux les plus scientifiques qui sont les plus cités comme le rappelle Pollitt (2011). Le champ de l'analyse comparative des politiques publiques s'est pourtant considérablement développé, ces dernières années, il n'y a cependant pas de paradigme dominant qui se soit imposé chez les chercheurs : théories comparatives au niveau institutionnel, culturel ou organisationnel (Pollitt, 2011). La comparaison reste un exercice complexe et s'agissant de notre sujet, il ne suffit pas de constater des succès ou des échecs dans les réformes mais bien de comprendre dans quelle mesure la réforme elle-même, le contexte institutionnel, des enjeux culturels et organisationnels expliquent le résultat.

La seconde ambition est d'ouvrir la discussion sur le terrain de l'action : en d'autres termes de passer de la question du pourquoi à la question du comment. Ces deux questions sont en fait intrinsèquement liées. S'arrêter au pourquoi revient à renvoyer purement les réformes pour vice de forme sans qu'aucune alternative ne soit vraiment proposée si ce n'est un retour en arrière généralement problématique. Envisager le comment sans considérer la source des anomalies conduit à répéter voire à propager les mêmes erreurs non identifiées. Ce n'est qu'en liant les deux questions qu'il est possible de définir une troisième voie entre les recommandations de « bonnes pratiques » faciles à transférer d'un pays à l'autre (type OCDE) et l'affirmation de la « non-exportabilité » des réformes pour des raisons et contraintes notamment institutionnelles (Pollitt, 2003).

### **Anomalies dans les réformes : le pourquoi ?**

Comment caractériser une réforme ? Le débat est souvent compliqué à la fois pour des raisons théoriques et circonstanciées qui s'entrelacent. Ainsi, l'émergence au tournant des années '80

d'un modèle se réclamant de la nouvelle gestion publique (NGP) a polarisé rapidement les discussions entre partisans et opposants. Constitué autour d'une série de problématiques (management professionnel, mesures de performance et de produits, unités décentralisées, introduction de la concurrence, style de gestion importé du privé, culture de parcimonie), ce référentiel n'en demeure pas moins un concept flou (Hood, 1991). La NGP n'est pas au sens propre un modèle mais plutôt un ensemble de propositions pas forcément cohérentes les unes par rapport aux autres. Plusieurs modèles contradictoires coexistent en fait dans la NGP que Talbot (2003) résume comme suit : la décision appartient aux politiques, le management appartient aux managers, le choix appartient aux consommateurs, la participation appartient aux actionnaires. Voilà pour les aspects théoriques, pour le moins contrastés.

Pour les circonstances, le succès de la formule NGP va en faire une métonymie, la partie signifiant le tout. Certaines réformes partageant parfois partiellement l'un ou l'autre aspect du catalogue NPG seront confondues avec les réformes de type « anglo-saxon » mises en œuvre dans les années '80 au Royaume Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie. A partir de là on dira de ces réformes qu'elles sont inspirées de la NGP voulant dire par là qu'elles rompent d'une manière ou d'un autre avec les traditions de la gestion administrative. Certains thèmes, par exemple l'évaluation des résultats seront indissociablement associés à la NPG par certains chercheurs continentaux, sans doute influencés par les débats dans la littérature anglo-saxonne focalisée à juste titre sur la NGP alors que les travaux de management public dans la littérature européenne continentale, en particulier en France, en Italie mais aussi Allemagne ne s'inscrivent pas nécessairement dans ce courant, précisément en raison de la tradition légaliste de ces pays (Kickert, 2005).

Ces raccourcis parasitent le débat et l'ont cantonné parfois à des oppositions entre disciplines, les sciences politiques et administratives d'une part, la gestion d'autre part. La question se résume à discuter si l'administration publique a ou non vocation à être analysée et à fortiori réformée à l'aide de dispositifs extérieurs à la science administrative. Noordegraaf et Abma (2003) parlent

ainsi d'oppositions entre le « management par la mesure » d'une part et le « management contre la mesure » sur la question de mesurer ou non les performances de l'action publique et sur la possibilité de le faire.

Un point est certain : il est nécessaire d'analyser en profondeur les réformes centrées sur la performance pour en comprendre tous les effets.

### Quelles réformes ?

Parmi les réformes publiques centrées sur la performance, il est proposé ici une relecture de la littérature sur les réformes budgétaires et de la fonction publique. Ce choix est motivé par leur focalisation sur la performance et par leur caractère central au cœur même du secteur public, en particulier par la visée de modification de la façon dont l'action publique est définie par le budget et mise en œuvre par les hauts fonctionnaires. En ce sens, elles sont emblématiques des réformes entreprises dans les pays de l'OCDE depuis les années '90.

Les réformes budgétaires ont ainsi visé à redessiner l'architecture des budgets en définissant missions, objectifs et programmes, en se centrant sur les résultats réels et attendus plutôt que sur les moyens comme c'était le cas dans les budgets traditionnels et à concevoir le contrôle à travers le lien entre moyens et résultats. Depuis plus de 20 ans, la majorité des pays de l'OCDE (Curristine, 2005a) se sont inscrits dans cette tendance. On peut citer les exemples emblématiques du GPRA américain de 1993 qui a introduit les plans stratégiques et les plans annuels de performance dans le processus budgétaire, désormais GPRAMA depuis 2011<sup>3</sup> avec l'ajout d'objectifs prioritaires dans un nombre limité de programmes transversaux (Rubin, Willoughby, 2011). Un autre exemple est celui de la LOLF<sup>4</sup> française de 2001.

Les réformes de la fonction publique ont cherché quant à elles à redéfinir le rôle et la fonction des hauts dirigeants de la fonction publique et à renforcer leur engagement et leurs obligations de rendre des comptes. Selon les pays, il s'agit d'introduction de mandats à durée déterminée, de

---

<sup>3</sup> GPRA pour "Government Performance and Results Act" mis en œuvre par l'administration Clinton en 1993 et GPRAMA pour GPRA Modernization Act de l'administration Obama en 2010

<sup>4</sup> LOLF pour Loi organique relative aux Lois de Finance, votée en 2001

redéfinition des processus d'évaluation voire de la mise en place de mécanismes de récompenses liant le salaire à la performance. Pour ces réformes, les acronymes sont moins répandus que pour les réformes budgétaires et leur dénomination semble plus générique ; on peut citer notamment les réformes Kinnock de 2000 pour la Commission Européenne, ou encore toutes les réformes de l'administration publique ayant introduit l'individualisation du salaire des agents et réformé le statut de hauts fonctionnaires (OCDE, 2003, 2008).

Documenter les réformes est un exercice difficile car confronter les objectifs d'une réforme aux politiques mises en œuvre renvoie à la difficile question : qu'est que le résultat d'une réforme ? (Pollitt, Bouckart, 2004) et les approches sont multiples. La perspective comparative évidemment ne réduit pas la difficulté. Le choix méthodologique qui a été privilégié est celui de la relecture de la littérature sur les réformes concernées dans les pays de l'OCDE : il s'agit donc bien de sources secondaires (environ 120 références). Cette relecture a été enrichie grâce à la formalisation d'une double grille de lecture : une première typologie établissant la nature ou la gravité des anomalies dans les réformes et la seconde typologie cherchant à distinguer l'origine des contradictions générées.

### **Pathologies, dilemmes, paradoxes et effets physiologiques : une typologie**

Différents travaux ont cherché à cerner les dysfonctionnements administratifs. Commençons par la manifestation la plus fréquemment citée de dysfonctionnements, la paperasserie (« *red tape* »). Ainsi pour Bozeman (2000), en accord avec Cope (1997), la paperasserie comme *pathologie de la bureaucratie* est de l'ordre du « *too much of a good thing* ». Par exemple, le contrôle est utile pour une meilleure coordination mais l'excès de contrôle est pathologique car il nuit à cette coordination.

Dans cette approche la pathologie est un excès, une surproduction, une overdose avec l'hypothèse que l'effet initial, physiologique en quelque sorte, puisse être bénéfique. Ainsi le pathologique est un prolongement du physiologique à la suite d'une perturbation, à analyser par ailleurs.

Pour Hood (1974) plus généralement les *maladies administratives* recouvrent trois problèmes différents : le dilemme et la non-linéarité, l'inefficience et les inefficacités de différents types, l'origine interne ou externe. Alors que le dilemme renvoie aux effets secondaires inévitables, la non-linéarité caractérise les actions entreprises à la mauvaise échelle c'est-à-dire produisant des rendements décroissants après un certain seuil. Quant aux types de dysfonctionnements, on retrouve la distinction classique entre inefficience (le résultat est atteint mais à un coût trop élevé) et inefficacités (le résultat désiré n'est pas atteint soit parce que rien ne se passe ou parce que l'action administrative a déplacé le problème et enfin le résultat atteint n'est celui désiré). Les dysfonctionnements peuvent être internes ou externes et trouver leur origine du côté de l'offre administrative ou provenir de la demande c'est-à-dire de la relation entre administrés et administration. Les formes prises par ces dysfonctionnements pour Hood sont à la fois de phénomènes de sous-organisation (corruption) et de sur organisation (paperasserie), de gaspillage et des non-linéarités (surdimensionnement et effet contre-productif<sup>5</sup>).

Dans des travaux ultérieurs inspirés des travaux de l'anthropologue Mary Douglas (1991), Hood (1998) propose une définition culturaliste de la pathologie (nous y reviendrons ultérieurement) qui lie les manifestations des désastres administratifs et les caractéristiques culturelles de l'organisation, "*véritables talons d'Achille*". Ultérieurement et en référence à une typologie<sup>6</sup> proposée par Hirschman (1991), Hood (2007) caractérise le degré de gravité des anomalies en distinguant les effets pervers qui produisent le résultat combattu, les effets secondaires non attendus et les effets nuls.

Par ailleurs pour Moynihan (2008), il faut confronter les promesses et les résultats de la gestion de la performance. Les promesses sont les suivantes :

Bénéfices revendiqués	Manifestation du bénéfice
Efficience allocative	L'information sur la performance améliore les décisions budgétaires en améliorant l'efficience allocative par une meilleure distribution des

<sup>5</sup> Hood (1974) mentionne le "*big stick syndrome*" et le "*negative demonstration effect*"

<sup>6</sup> Hirschman (1991) distingue les "*futility, jeopardy, perversity*"

	ressources
Responsabilité externe du gouvernement devant le public	L'information sur la performance des institutions publiques est disponible et rend potentiellement possible une implication des citoyens dans la définition des objectifs
Responsabilité interne des bureaucrates devant les élus	Les objectifs des élus sont traduits opérationnellement au niveau des programmes. Les bureaucrates peuvent être tenus pour responsables s'ils contrôlent les objectifs
Effizienz technique	La transparence sur la productivité facilite la pression descendante. Une boucle simple d'apprentissage alimente les décisions de réorientation. Les gestionnaires utilisent leur savoir fonctionnel pour générer plus de réorientations de processus et saisir les opportunités d'améliorations.

**Tableau 1: bénéfices revendiqués par la doctrine du management de la performance (Moynihan, 2008)**

Que retenir de ces définitions pour une approche des anomalies des réformes administratives ?

On retiendra l'idée d'effets de seuil (les « *non-linearity's* ») mais en intégrant la possibilité d'un effet positif (« *too much of a good thing* ») et non pas seulement négatif ou inattendu. De même l'origine interne ou externe de l'anomalie permet de faire la distinction entre la réforme proprement dite et les effets liés à la confrontation au contexte. Enfin le fait qu'une pathologie puisse conduire à des manifestations différentes selon le contexte culturel est une piste intéressante même si le contexte ne résume pas aux caractéristiques culturelles.

En résumé, une typologie des effets des réformes doit être complète. En face des défauts et des ratés, il faut inclure ce que l'on pourrait appeler les effets physiologiques<sup>7</sup> par opposition aux pathologies. Pour analyser les échelons qui séparent un succès de l'insuccès, Perri6 (2010) propose trois critères : l'anticipation, l'intention et la désirabilité que nous retiendrons ici pour construire un continuum:

- la pathologie dans une réforme est un effet non intentionnel, non anticipé et non désiré car produisant des effets contraires aux objectifs poursuivis et sans précautions et dispositions d'accompagnement pour en circonscrire ou limiter les effets ; c'est un effet

<sup>7</sup> La physiologie est l'étude du fonctionnement biologique ; par extension la physiologie de la réforme est ici envisagée comme l'étude des fonctions de la réforme

pervers hors contrôle qui annihile les intentions de la réforme, il est destructeur de l'intention initiale de la réforme ;

- le dilemme est un effet secondaire non intentionnel que l'on peut anticiper et qui n'est pas nécessairement malvenu, un doute subsiste ; s'il est négatif, il est possible de prévoir des mesures d'accompagnement ;
- le paradoxe dans une réforme est un résultat singulier qui contient une contradiction apparente, il est non-intentionnel et non anticipé dans l'esprit de la réforme ; il n'est pas malvenu en soi mais c'est un effet nul qui conduit au statut quo avant la réforme ;
- le succès que nous appellerons quant à nous effet physiologique est à la fois intentionnel (efficacité allocative et technique, responsabilités externes et internes accrues), il est attendu dans un délai raisonnable au regard de l'agenda de la réforme et il est désirable en soi et par rapport aux réformes antérieures.

Pour résumer le tableau 1 reprend les différents effets associés aux réformes :

Effet des réformes	intention	anticipation	désirabilité
Pathologie	non	non	non
Dilemme	non	oui	indéfini
Paradoxe	non	non	indéfini
Physiologie	oui	oui	oui

**Tableau 2 : une définition des effets des réformes**

Cette première typologie permet de « classer » les effets en termes de gravité, il reste à proposer une grille de lecture permettant de tracer l'origine de ces anomalies, internes ou externes, liées au contexte ou non.

#### **L'origine des anomalies : une typologie**

Discuter l'origine des anomalies est en effet une étape incontournable pour définir une stratégie d'action pour les réformes sauf à supposer que la situation initiale avant réforme était optimale. Il ne s'agit pas de chercher ici une causalité stricte mais de distinguer l'apparition des anomalies qui sont liées ou produites par interaction avec le contexte (institutionnel, culturel, organisationnel)

de celles qui sont plus intrinsèquement liées à la réforme et à ses outils. Ces distinctions sont importantes pour aborder ultérieurement la question du comment.

Il est souvent affirmé que le contexte doit être pris en compte pour comprendre l'avancement ou le statut d'une réforme. De fait plusieurs approches peuvent être envisagées comme des méthodes d'observation :

- la première de type universelle consiste à documenter les effets des réformes dans leur généralité à l'exclusion de tout élément de contexte ; il s'agit de repérer ce qui dans la réforme, dans les outils qu'elle mobilise, dans sa mise en œuvre concrète est producteur d'anomalies ;
- l'approche institutionnelle historique vise à documenter les effets des réformes dans leur contexte institutionnel. Les réformes dans leur histoire s'inscrivent dans des sentiers de dépendance (North, 1990). Bouckaert et Pollitt (2004) soulignent l'importance des trajectoires institutionnelles dans la compréhension des réformes dans un nombre important de pays de l'OCDE. Kickert (1997, 2005) montre également à partir des exemples de la France, de l'Allemagne et de l'Italie que les histoires institutionnelles affectent la forme et le contenu des réformes administratives ; en les suivant on peut inférer que les anomalies seront elles aussi inscrites dans l'histoire institutionnelle, dans les rapports entre pouvoirs législatif, exécutif, au sein de l'exécutif et entre ses niveaux, entre cabinets politiques et directions administratives ;
- La lecture culturaliste consiste à rechercher dans les caractéristiques d'une société ou d'une organisation, envisagée comme un tout, l'origine d'anomalies produites par les réformes. Comme l'ont montré Schedler et Proeller (2007), cette dimension croise souvent d'autres approches<sup>8</sup>, en particulier l'institutionnalisme historique dans lequel la culture est comprise comme une culture nationale ou politique et constitue un des traits

---

<sup>8</sup> Nous faisons l'hypothèse que ce croisement contribue au manque de visibilité de l'explication culturaliste, une autre raison étant la définition très extensive du concept de culture

d'un régime politico-administratif. (Bouckaert (2007); Beuselinck et al. (2007)). C'est le cas également pour le néo-institutionnalisme<sup>9</sup> qui a d'ailleurs revendiqué cette ambition d'entrée de jeu de réconciliation de la culture et de la *cognition* (DiMaggio, 1997). Enfin, et ce sont ces dernières approches que nous garderons comme centrales pour la grille de lecture, la lecture culturaliste envisage la culture organisationnelle de manière fonctionnelle comme un levier ou un obstacle ; la culture étant envisagée comme une stratification en comportements visibles, artefacts symboliques et hypothèses fondamentales inscrites dans les pratiques sociales et nationales (Schein 1982). Cette piste conduit à rechercher les failles introduites par les réformes par rapport aux hypothèses fondamentales (éthique, rapport au temps etc.... Par ailleurs la lecture purement culturaliste insiste aussi sur la construction du sens pour les membres du groupe en relation aux règles et à la force du groupe. Sur base d'une grille poids des normes/loi du groupe (Douglas, 1970, 1982), Hood (1998) a établi une classification des désastres administratifs:

- Pour les organisations hiérarchiques comme les administrations (normes et groupe forts) des échecs retentissants de projets trop ambitieux ('think big' plans)
  - Pour les organisations individualistes comme les agences (normes et groupe faibles) des échecs allant du manque de coopération à la corruption
  - Pour les organisations égalitariennes comme les universités (normes faibles, groupe fort) des échecs résultant de conflits d'influence
  - Pour les organisations fatalistes comme la magistrature<sup>10</sup> (normes fortes, groupe faible) des échecs du fait de l'inertie
- La lecture néo institutionnelle ou organisationnelle cherche l'explication des anomalies dans la construction de l'identité organisationnelle. Deux pistes sont ouvertes

---

<sup>9</sup> Ou institutionalisme sociologique

<sup>10</sup> Nous donnons cet exemple en référence à une recherche sur la justice pénale (Bernard, Drumaux, Mattijs, 2011)

(Greenwood, Hinings, 1996). La première, la plus fréquemment citée, insiste sur la stabilité et les isomorphismes (coercition, normes, mimétisme) pour expliquer la convergence des organisations (Di Maggio, Powell, 1991) et en particulier le mimétisme dans les réformes du fait de prescripteurs internationaux par exemple, l'OCDE, la Banque Mondiale ou l'UE. Il y aurait selon cette explication mimétisme dans les anomalies, conséquence du « one size fits all ». La seconde insiste sur le changement comme facteur de stabilité et envisage l'« *implementation gap* » (Pressman, Wildavsky, 1973) comme le résultat d'une *hypocrisie organisationnelle* (Brunsson, 2002) assurant la continuité par une *culture de l'espoir* (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000) conduisant à répliquer les réformes indéfiniment. Dans cette lecture l'anomalie est supposée temporaire puisqu'un nouveau train de réformes devrait y apporter une solution sans forcément que la nature de l'anomalie n'ait été diagnostiquée.

#### **Une relecture de la littérature sur les réformes budgétaires et de la haute fonction publique dans les pays de l'OCDE**

La littérature sur les réformes budgétaires et les réformes de la haute fonction publique est synthétisée ici à l'aide des deux typologies présentées aux points précédents. Sans prétendre ici à l'exhaustivité, cette relecture s'appuie un nombre conséquent d'articles (120 références environ) dont témoigne la bibliographie ; elle a permis de documenter ces réformes dans les pays de l'OCDE et au niveau de la Commission de l'UE.

Les tableaux 4 et 5 en annexe reprennent en détail pour chacune des réformes envisagées, les pathologies, les paradoxes et les effets secondaires selon leur origine et mentionnent les sources bibliographiques qui les documentent.

Ci-après seules les anomalies les plus graves, à savoir les pathologies seront discutées dans une perspective de management public. La raison de ce choix tient à la définition de la pathologie comme un effet pervers annihilant les intentions de la réforme et potentiellement destructeur de la cohésion des organisations. On conviendra qu'il s'agit là du plus dommageable et qu'il est

essentiel de pouvoir tracer des pistes d'action. Le tableau 3 ci-après reprend en synthèse les pathologies dans les réformes budgétaires et de la haute fonction publique. Soulignons que la fréquence des items est influencée non seulement par l'antériorité de la réforme budgétaire dans certains pays mais aussi par l'ampleur de la littérature scientifique sur le sujet.

**Tableau 3 : Pathologies des réformes publiques d’après la littérature**

Source	Réformes de la fonction publique	Réformes budgétaires
Universelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systèmes d’incitation affaiblissant l’indépendance professionnelle des hauts fonctionnaires (Cepiku &amp; Meneguzzo, 2008)</li> <li>• Incitation à manipuler les évaluations en cas de médiatisation (Goddard &amp; Mannion, 2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de rigueur dans définition des outputs (Carlin &amp; Guthrie, 2001) ; Manque de données comparatives entre les juridictions (Newcomer, 2007) ; Données peu ou non fiables, indicateurs peu significatifs, faible qualité de l’information (Ginnerup et al., 2007; Lacaze, 2005; Newcomer, 2007; Siné &amp; Lannaud, 2007; Debets, 2007; Stercks, et al. 2004) ; Perte de sens à travers les indicateurs (Schick, 2007; Lacaze, 2005) ; Biais ou exclusion en défaveur de l’équité (Henrich, 2002 ; Frederikson, 1997)) ; Orientation trop quantitative et biais par rapport à ce qui est mesurable (Lacaze, 2005; Henrich, 2002 ; Emery &amp; Giauque, 2005) ; Trop faible part des objectifs sur la qualité (Cour des Comptes, 2011), biais en faveur de la qualité perçue des services fournis ( Emery &amp; Giauque, 2005);</li> <li>• Trop d’indicateurs insuffisamment hiérarchisés (Siné &amp; Lannaud, 2007 ; Curristine, 2005a,b ; Cour des Comptes, 2011); Perte de flexibilité dans la définition des objectifs (Wildavsky, 1978) ; Trous noirs ou difficultés pour les objectifs multi départements, risque de distorsion des objectifs (Lacaze, 2005; Siné &amp; Lannaud, 2007; Ginnerup et al. 2007; Kravchuk &amp; Schack, 1996; Trosa, 2006) ; Manque de liens entre objectifs socio économiques et objectifs pragmatiques pertinents (Trosa, 2006)</li> <li>• Responsabilisation des administrateurs de programmes ou agences responsables pour des résultats sur lequel contrôle minimum (Rubin &amp; Kelly, 2008; Gruber, 2003) ; imputabilité de résultats hasardeuse pour activités complexes (Brunetière, 2010)</li> <li>• Lier la performance trop strictement aux accroissements budgétaires induit incitation à déformer l’information (Rubin, Kelly, 2008) ; Mesures de performance peuvent informer aussi bien que désinformer (Kravchuk &amp; Schack, 1996)</li> <li>• Jeu incessant de corrections budgétaires incrémentales (Talbot, 2001) ; Augmentation du coût de correction (Wildavsky, 1978) ; Renforcement paperasserie, (Schick, 2007; Radin, 1998; Debets, 2007) Augmentation potentielle des coûts de transaction au sein de l’administration (Mcnab &amp; Melese, 2003) ; Évaluations externes trop coûteuses et sans valeur ajoutée (Ginnerup et al., 2007) ; Coûts de transaction dans la négociation entre Ministre et agences (Blöndal, 2001)</li> <li>• Le budget programme pourrait ne pas correspondre aux demandes d’une politique budgétaire garantissant une créativité suffisante (Wildavsky, 1969) ; Planning au prix de l’innovation (Halachmi, 2002)</li> </ul>
Institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d’activité annuel induit dans les cas de non achèvement des objectifs des glissements de responsabilités entre acteurs (États membres, Conseil, DG) (Levy, 2003); Frictions existantes entre cabinets des Commissaires et DG sont accentuées (Levy, 2003) ; Effets contre-productifs dans les relations avec les hauts fonctionnaires et glissement du blâme pour raisons politiques (Hood, 1998b) ; Découragement des entrepreneurs au niveau du management intermédiaire affecte la définition des politiques et le Policy making (Bauer, 2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des divergences bipartisanes au sein du législatif (Radin, 1998) ; PART vu comme un instrument partisan (Moynihan, 2008) ; Biais de centralisation et conflits au sein de l’Exécutif entre États et niveau fédéral (Wildavsky, 1966)</li> <li>• Asymétries d’information croissantes entre agences, Congrès et GAO (Government Accountability Office) en raison de la coexistence du budget GPRA et du budget traditionnel (Mcnab &amp; Melese, 2004) ; Pas de contrôle sur les outcomes des agences par les ministères (Blöndal, 2001) ; Asymétries d’information entre gestionnaires de dépenses, Ministère des Finances et autres ministères (Riahi, 2007, Ginnerup et al., 2007) ; indicateurs « hors sol » présentés au Parlement et inconnus des</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inconsistances et contradictions dans les réformes des pays ((Politt &amp; Bouckaert, 2000)</li> </ul>	<p>gestionnaires (Cour des Comptes, 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Transparence peut influencer le processus de décision politique comme levier pour obtenir plus de budget (Ginnerup et al., 2007)</li> <li>Légitimité insuffisante des parties prenantes associées (Newcomer, 2007)</li> </ul>
<b>Culturelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Danger possible à focaliser les programmes de développement du leadership sur la stimulation des capacités individuelles et non sur l'objectif de "colle collective" obtenu par la socialisation (OECD, 2003);</li> <li>Focalisation sur l'efficacité et les résultats diminue les obligations de long terme des administrateurs, l'engagement pour le service et la mémoire des dossiers publics (Terry, 1995; Frederickson, 1997); Changement des systèmes d'incitation pour les fonctionnaires dirigeants affaiblit les valeurs de la gouvernance (Matheson &amp; Kwon, 2003); Altération possible de la loyauté des hauts fonctionnaires en raison des mandats (Ketelaar et al. 2007) ; Impact destructeur possible sur l'éthique due à des approches éclectiques (abandon des standards et des règles de conformité) (Cini, 2004)</li> <li>Dissimulation défensive (« snow effect ») pour éviter le blâme (Hood, 2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientation entrepreneuriale aux dépens de la solidarité institutionnelle (Lynn, 2001) ; Diminution des obligations de long terme et sens de service (Terry, 1995) ;</li> <li>Collecte de l'information, si non utilisée, augmente le sentiment de fardeau (Curristine, 2005a,b) ; Sentiment de harcèlement à la performance, hyper contrôle conduisant à la réduction de la performance (Lacaze, 2005; Curristine, 2005a,b)</li> </ul>
<b>Neo-institutionnelle/organisationnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réformes de la CCE renforce charge de travail, le nombre et la complexité des relations de dépendance (Levy, 2006) ; Scepticisme et possible sabotage de la part des Directeurs Généraux opérationnels, manque d'engagement (Politt &amp; Bouckaert, 2000; Levy 2003)</li> <li>Réforme du statut des hauts fonctionnaires de la CE a conduit à un déclin du moral et non à une amélioration avec la conséquence d'un accroissement des retraites anticipées et des départs (Ban, 1987)</li> <li>Pression aux résultats affaiblit la volonté des officiels à prendre des risques (Elinas &amp; Suleiman, 2008); Hauts fonctionnaires dans une position désagréable en raison des incertitudes pesant sur les pénalités, les critères d'évaluation (Drumaux &amp; Goethals, 2007a; Levy, 2003); incertitude dans l'évaluation des hauts fonctionnaires affaiblit le leadership (Thijs, 2005)</li> <li>Egoïsme institutionnel : optimisation des sous-systèmes (les services) au détriment de celle de l'organisation toute entière (Emery &amp; Giaucque, 2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement excessif de la technostructure de standardisation (experts en qualité, contrôle de gestion, comptables) en face des experts professionnels dans les bureaucraties professionnelles et mécaniques (Bezes, 2005; Drumaux et al., 2009; Rubin &amp; Kelly, 2008) ; Surcharge du reportage du bas vers le haut (Trosa, 2006) ; Conflits de responsabilité (CAE, 2007) ; « Zoo organisationnel » ou prolifération d'organisations brouillant la visibilité de l'action publique (OECD, 2005: 136) ; Sur-pilotage ( Emery &amp; Giaucque, 2005)</li> <li>Opportunisme de conformité, déformation des objectifs (Lacaze, 2005; Henrich, 2002; Curristine, 2005a,b ; Perret, 2006) ; Objectifs glissants (Dumez, 2008); Découplage entre pratiques formelles et informelles (Posner, 2007) ;</li> <li>Mode décision cybernétique (évitement de l'incertitude, rétrécissement des répertoires de réponse, évitement des conflits, résolution par attention séquentielle, utilisation sélective de l'information (Kravchuk &amp; Schack, 1996) Fongibilité et limitation des reports: un aléa moral potentiel pour les gestionnaires de dépenses (Riahi, 2007)</li> </ul>

## Pathologies: le comment?

En gestion, il ne suffit pas de constater les anomalies ou les écarts, il faut pouvoir en tirer des leçons et si possible des recommandations qui fassent avancer le savoir concret sur la conception et la mise en œuvre des réformes.

Les *pathologies universelles*, rappelons-le, sont des anomalies se produisant indépendamment du contexte, elles sont intrinsèquement liées à la philosophie et/ou aux modalités de mise œuvre de la réforme. On peut considérer qu'elles transcendent les systèmes institutionnels, les différentes cultures et les organisations et que c'est la réforme avant toute chose qui produit l'effet. C'est un signal important pour le « policy making » et le transfert d'expériences entre pays. C'est probablement dans cette catégorie qu'il y a le plus à apprendre des autres : une démarche de bonne pratique ex post en quelque sorte.

L'analyse comparée des réformes de la haute fonction publique indique que les systèmes d'incitation (mandats, mécanismes de récompense) induisent potentiellement une dégradation de l'ethos de la haute administration (loyauté, perte d'indépendance, manipulation). Évidemment rien ne dit qu'avant ces réformes, les hauts fonctionnaires étaient loyaux, indépendants et sans opportunisme. Il convient donc d'insister sur le fait que les mécanismes incitatifs individuels doivent être équilibrés par rapport à des mécanismes de légitimation plus collectifs.

Pour ce qui concerne les réformes budgétaires, il ressort clairement que les systèmes d'évaluation données-indicateurs, outputs/outcomes-objectifs sont entachés de nombreuses imperfections qui tronquent une partie de la réalité. Il faut en tirer la conclusion qu'il serait prudent de compléter ces évaluations de données qualitatives et d'éviter d'utiliser ces systèmes comme mécanismes d'allocations budgétaires des départements ou comme mécanismes d'évaluation des responsables si on veut éviter la désinformation. Faire la part entre le mesurable et l'appréciable (Brunetière, 2010) doit faire partie de l'exercice. Par ailleurs les coûts de transaction semblent être importants, ce qui renvoie à la nécessité de garder sous contrôle le coût du système à savoir la taille des organes de contrôle (taille des bureaucraties dédiées) mais aussi la fréquence des interactions

en simplifiant les exigences du système de rapportage. Enfin le défaut plus fondamental semble être le danger du planning au coût de l'innovation, ce qui est un grand classique en contrôle de gestion des organisations privées. Il convient donc d'être attentif à ce défaut en développant dans l'administration des capacités de prospective et d'exploration qui dépassent la visée du simple contrôle de gestion pour toucher à la stratégie. Produire de l'information sur la performance n'est pas gérer la performance, c'est seulement une pré-condition. Ceci renvoie à la nécessité à penser les systèmes en vue de favoriser la prise de décision des acteurs en chair et en os et non pas d'alimenter principalement des bases de données sur la performance qui risquent par ailleurs d'être inutilisées. L'information sur la performance n'est pas objective en soi, elle devrait consister avant tout à promouvoir un outil de dialogue entre niveaux administratif et exécutif (Moynihan, 2008).

Les *pathologies institutionnelles* sont le résultat d'une interaction entre la réforme et le contexte institutionnel (niveau supranational, gouvernement(s), parlement, ministères, agences). Elles sont potentiellement dangereuses car elles mettent à mal l'équilibre des institutions.

Pour les réformes de la fonction publique, il semble clair qu'une réforme qui accroît les difficultés entre niveaux institutionnels non seulement manque son objectif mais aggrave la situation. Les glissements de responsabilités entre les niveaux institutionnels et la déresponsabilisation du politique par glissement du blâme sur les hauts fonctionnaires sont des dérives très dangereuses car elles ne fragilisent pas seulement les bureaucrates mais l'État et par ricochet ou boomerang les responsables politiques. Les réformes de la fonction publique ne peuvent faire l'impasse sur la précision des responsabilités de chacun des niveaux et doivent promouvoir la prise de responsabilité au regard de l'autonomie réellement accordée.

Quant aux réformes budgétaires, les tensions au sein du législatif sont probablement de nature à s'estomper sauf si le système devient notoirement obsolète ; par ailleurs les conflits dans les systèmes fédéraux ne sont à sous-estimer. Les asymétries d'information entre niveaux institutionnels existent indépendamment d'une architecture particulière de budget; le danger

d'une aggravation doit être combattu en évitant la multiplication des outils et leur usure prématurée. La gestion de la performance publique implique un véritable dialogue entre niveaux institutionnels, c'est sans doute à cet interface qu'il y a le plus à faire en repensant les modes de communication et de dialogue entre instances. Enfin le désir de transparence et l'amélioration de la gouvernance par l'association de parties prenantes comportent des risques de perte d'autonomie et de prise d'intérêt particulier. Cette association étant une clef de voûte démocratique (Brunetière, 2010), il peut être utile d'ajouter le monde scientifique pour construire une compréhension commune sur des phénomènes faisant débat dans la société tout en étant conscients que l'évaluation est impossible quand les points de vue diffèrent par trop.

Les *pathologies culturelles* sont le résultat d'une interaction entre la réforme et le contexte culturel national et/ou de l'organisation, ces niveaux interagissant comme l'a montré Schein (1985). L'argument est ici de dire que la culture comme *colle sociale* (Siehl, Martin, 1984) pourrait être fragilisée par la promotion de valeurs incompatibles ou concurrentes. Le groupe se forge t-il une réponse « universelle » cadrée par les règles et la loi du groupe (professionnel par exemple) ou y a-t-il possibilité pour une coexistence dans l'organisation entre valeurs dites « traditionnelles » et valeurs individuelles et de compétition, entre les « anciens » et les « modernes » si on veut ? Dans quelle mesure les valeurs « nationales » transcendent-elles ces questions ? Parions sur la coexistence. Les valeurs et les croyances de ceux qui travaillent dans le secteur public ( haut degré de professionnalisme, sens de la mission et intégrité) sont en soi des facteurs de performance (Moynihan, 2008). Il convient dès lors de ne pas créer des oppositions artificielles sans qu'un lien soit établi entre sens du service et éthique de la performance. En outre, les valeurs clefs liées à la performance publique peuvent prendre des formes variées pas nécessairement compatibles (Hood, 1991) : frugalité, rectitude ou résilience, il n'y a pas de modèle unique, à fortiori entre différentes pays.

Pour les réformes de la fonction publique, les risques mentionnés sont la diminution des obligations de long terme et d'engagement pour le service, le recul des valeurs de la gouvernance. A cet égard, il semble que l'abandon des standards classiques et des règles de conformité soient un facteur aggravant car le signal n'est pas donné de la nécessité de coexistence entre éthique du service et éthique de la performance. Les systèmes d'évaluation doivent intégrer cette double dimension. L'existence de différents modèles culturels (le ministère des finances ne ressemble pas celui de la Justice ou de l'Education) est une dimension à prendre en compte même si des principes d'égalité des fonctionnaires s'appliquent transversalement. Par ailleurs l'obligation de transparence peut entrer en contradiction avec le traditionnel évitement du blâme dans les organisations bureaucratiques et conduire à un renforcement de cette stratégie. En fin de compte, les scénarios révolutionnaires de changement culturel radical sont à proscrire, non pas tellement pour leur dangerosité mais pour leur inefficacité.

Dans les réformes budgétaires, les mêmes préoccupations se manifestent avec peut-être moins d'acuité dans la mesure où les systèmes d'évaluation sont en principe moins centrés sur les personnes. Les dommages potentiels sont ici non pas le recul de l'ethos professionnel mais la perte de la dimension collective des politiques publiques et leur ancrage par rapport à la loi et aux procédures. L'enjeu est ici de trouver l'équilibre entre l'ensemble des critères d'évaluation budgétaires traditionnels à savoir le respect des procédures (compliance) et la conformité aux décisions budgétaires et d'autre part les critères de l'évaluation (économie, efficacité, impact, cohérence). Tout est dans l'équilibre entre contrôle ex-ante et ex-post et dans l'équilibre entre critères. Le harcèlement à la performance comme conséquence de l'hypercontrôle et de la surcharge des systèmes de contrôle et de centralisation est un problème à prendre au sérieux car l'hypercontrôle tue la motivation dans ses fondements profonds et met parfois les individus en danger comme en témoignent certains exemples de dérives dans l'univers des entreprises publiques.

Enfin les *pathologies organisationnelles* sont celles qui résultent de l'interaction entre la réforme et les jeux entre les acteurs au sein des organisations qui les mettent en oeuvre. D'une manière générale, les effets se font ressentir au niveau de l'organisation du travail dans son ensemble.

Dans les réformes de la fonction publique, on note des formes de résistance pouvant aller du scepticisme au sabotage de la part des hauts fonctionnaires, jeu naturel dans la mesure où ces réformes modifient le statut de ces acteurs. Les effets profondément dommageables pour l'organisation sont l'augmentation incontrôlée du turnover qui menace l'équilibre de fonctionnement de l'organisation et l'affaiblissement des capacités de leadership, y compris dans la volonté de prendre des risques. Les réformes ne s'imposent pas par le haut quoiqu'en pensent leurs concepteurs, elles doivent être intégrées, ce qui impose un passage de relais fait de consensus et de collaboration entre concepteurs et directions opérationnelles.

Les réformes budgétaires font apparaître des effets pathologiques au niveau de la structure des organisations et au niveau des comportements, deux niveaux classiquement analysés par la théorie des organisations. Au niveau de la structure, le renforcement des technocraties de standardisation des résultats voire leur prolifération, outre qu'elles alourdissent le coût du contrôle (voir précédemment) renforcent le caractère de bureaucratie mécaniste (Minzberg, 1982) de l'administration favorisant le contrôle au détriment de l'audit, accroissant les procédures formalisées et renforçant le pouvoir décisionnel centralisé. Véritable contre-sens par rapport à l'intention des réformes, cette tendance ne pourra être inversée qu'en limitant le rôle de ces nouvelles bureaucraties. Quant aux comportements d'opportunisme des acteurs, ceci n'est pas un fait nouveau en soi, le vrai danger réside dans l'apparente objectivité que les systèmes d'évaluation semblent produire, ce qui n'empêche nullement l'utilisation sélective d'informations et le rétrécissement des répertoires de réponse. Comme le rappelle Moynihan (2008), l'enjeu est de construire un instrument de dialogue sur la performance et non pas un outil de rapportage et d'instaurer des pratiques réelles de dialogue entre acteurs.

## Conclusion

Le premier résultat de cette contribution est la construction d'un cadre d'analyse permettant de répondre à la question du *pourquoi* les réformes publiques ne sortent pas nécessairement leurs effets et produisent des anomalies. Pour ce faire, deux typologies ont été élaborées :

- la première introduit les concepts de pathologie, de dilemme, de paradoxe et de physiologie pour préciser la nature des résultats constatés ;
- la seconde distingue les anomalies de type universel, institutionnel, culturel et organisationnel afin de comprendre les effets du contexte;

Le deuxième résultat est une relecture grâce aux deux typologies de la littérature (environ 120 références) consacrée aux réformes budgétaires et aux réformes de la haute fonction publique dans les pays de l'OCDE. La synthèse détaille les effets de ces anomalies en fonction de leur nature et de leur source (tableaux dans le corps du texte et en annexe).

Le troisième résultat est une ébauche de réponse à la question : *comment* faire par rapport à ces anomalies ? Dans une perspective de management public, il ne suffit pas de les documenter, il faut tracer la suite. Des pistes de réponse ont été envisagées pour les pathologies.

Pour poursuivre sur cette lancée, il conviendrait d'approfondir le diagnostic dans deux directions :

- Pour dresser un bilan complet des anomalies dans une perspective de management public, il faut approfondir les pistes pour les pathologies mais aussi traduire les paradoxes et les dilemmes en les confrontant à la question du comment car ils pourraient également donner du sens pour adapter ou réformer les réformes ;
- La documentation du résultat des réformes reste, on le sait, une gageure (Politt, Bouckaert, 2000). Les résultats présentés dans cette contribution sont basés sur la lecture de la littérature, en particulier d'articles scientifiques analysant la réalité des réformes. Il serait adéquat d'enrichir cette comparaison par le recours à des sources primaires sur les

réformes, avec cependant la difficulté de conserver la dimension comparative. Il s'agit là d'une ambition en soi : tirer de l'analyse de cas des enseignements transversaux qui fassent sens pour adapter les réformes sans simplisme ni revendication à l'universalité sauf et uniquement quand elle est justifiée.

## Bibliography

- Alexander J.(1999), "A new ethics on the budgetary process", Administration & Society, Vol.31, N°4, pp. 542-565.
- Anessi-Pessina E., Steccolini I.(2005), "Evolutions and Limits of New Public Management-Inspired Budgeting Practises in Italian Governments", Public Budgeting & Finance, summer 2005, pp.1-14.
- Aucoin P. (1995), The New Public Management: Canada in Comparative Perspective, Institut for Research On Public Policy, Montréal, 277p.
- Ban C. (1997), « The Crisis of Morale and Federal Senior Executives », Public Productivity Review, Vol, 11, N°1, pp.31-49.
- Barrett P., J., (2000), « Managing Compliance For Assurance and Performance : Setting the Course – Integrating Conformance with Performance », Working Paper, Department of Finance and Administration, Attorney-General's Departments and the Australian Competition and Consumer Commission, Canberra.
- Bauer M.W., Knills C. (eds) (2007), Management Reforms in International Organizations, Nomos Verlag, 226 p.
- Bhatta G. (2001), "Enabling the cream to Rise to the Top : A Cross-jurisdictional Comparison of competencies for Senior Managers in the Public Sector", Public Performance & Management Review, Vol. 25, N°2, pp. 194-207.
- Behn R.D. (1998), "What Righth Do Public Managers Have to Lead?", Public Administration Review, Vol.58, N°3, pp.209-224.
- Behn R.D. (2002), "The Psychological barriers to Performance Management: or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon?", Public Performance and Management Review, vol.26, N°1, pp.5-25.
- Bernard B., A., Mattijs J. (2011), La justice pénale en prospective : six scénarios à l'horizon 2020, Bruylant, Bruxelles, 240 p.
- Beuselinc E. Verhosek K., Bouckaert G. (2007), « Reforms of central government coordination in OECD-countries : culture as counterforce for cross-national unifying processes ? », in Schedler K., Proeller I. (eds) (2007), Cultural Aspects of Public Management Reform, UK, Emerald, pp.77-115.
- Bezes P. (2005) "Le renouveau du contrôle des bureaucraties, L'impact du New Public Management », Informations Sociales, 2005/6, N°126, pp.26-37.
- Bezes P. (2006) « Un jeu redistribué sous le cinquième république : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'Etat. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », Revue Française d'Administration Publique, 2006/4, n°120, pp.721-742.
- Bingman C.F., Pitsvada B.T.(1998), "Perceptions of Federal Management in the Clinton Era", Public Administration, winter, Vol.76, pp.761-777.
- Blöndal, J. R (2001), "Budgeting in Sweden", OECD Journal of Budgeting, N°1, pp. 27-57.
- Blöndal J. R. (2003), « La Réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire, Vol.2, N°4, pp.43-59.
- Borgonovi, E, Ongaro, E. (2009), "The civil service in Italy" in : Massey A. (Ed), The International Handbook of Civil Service Systems, Cheltenham, Edward Elgar, 25 p.
- Bouckaert G. (2007), "Cultural characteristics from public management reforms worldwide", in Schedler K., Proeller I. (Eds), Cultural Aspects of Public Management Reforms, UK, Emerald, pp.29-64.
- Bozeman, B.(2000), Bureaucracy and Red Tape, London, Prentice-Hall, 210p.
- Brunetière J.R. (2006), " Les indicateurs de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF): une occasion de débat démocratique", Revue Française d'administration publique, N°117, pp. 477-495.
- Brunetière J.R. (2010), "Les objectifs et le syndicats de la LOLF, quatre ans après..." , Revue française d'administration publique, N°135, pp.477-495.
- Brunsson N.(1989), "Administrative reforms as routines", Scandinavian Journal of Management, Vol. 5, pp.219-228.
- Brunsson N. (2002), The Organization of Hypocrisy – Talks, Decisions and Action in Organizations, John Wiley and Son Inc., 250p.
- Brunsson N. (2006), "Reforms, organization and hope", Scandinavian Journal of Management, Vol. 22, pp.253-255.
- Brunsson N., Sahlin-Andersson, K. (2000), "Constructing Organizations: The example of Public Sector Reform", Organization Studies, 21/4, pp.721-746.

- Burns R.C., Lee R.D. Jr (2004), "The Ups and Downs of State Budget Process Reform: Experiences of Three Decades", Public Budgeting & Finance, Fall, pp.1-30.
- Capano G. (2003), "Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms matter - the case of Italian Administrative Reform in the 1990s", Public Administration, Vol.81, N°4, pp.781-801.
- Calmette J.F. (2008), « La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques », Informations Sociales, 2008/6, N°150, pp.22-31.
- Carlin, T. M., Guthrie. J. (2001), "A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting.", in Jones L.R., Guthrie J., Steane P. (ed.) (2001), Elseviers, Learning from International Public Management Reforms, Vol. 11A, pp.89-100.
- Caroll (1995), "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review", Public Administration Review, may-june, Vol.55, N°3, pp.302-312.
- Cepiku D., Meneguzzo M., Colangelo R., Giordano R.(2008), "Public administration reform and Leadership Development strategies in OECD countries: how Italy compares", in Cepiku D., Meneguzzo M., Senese M. (2008), Innovations in Public Management and Governance in Italy, Aracne, Roma, pp. 39-58.
- Cepiku D., Meneguzzo M. (2008), "Public Administration and management reform in Italy: domestic patterns and influence from abroad", in Cepiku D., Meneguzzo M., Senese M. (2008), Innovations in Public Management and Governance in Italy, Aracne, Roma, pp. 59-93.
- Cini M. (2004), "The Reform of The European Commission; An Ethical Perspective", Public Policy and Administration, Vol.19, N°3, pp. 42-54.
- Christensen T., Laegreid P. (1999), "New Public Management: Design, Resistance or Transformation? A study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System", Public Productivity & Management Review, Vol.23, N°2, pp.169-193.
- Conseil d'Analyse Economique, Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J-H., Samson, J. (2007), Economie Politique de la Lolf, La Documentation française, 372p.
- Cohen Elie (2007), "La Lolf et l'autonomie des universités", Conseil d'Analyse Economique, sous la direction de Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J-H., Samson, J. (2007), Economie Politique de la Lolf, La Documentation française, 372p., pp. 351-358.
- Cope G. (1997), "Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness", Journal of Public Administrative Research and Theory, Vol.7, N°3, pp.461-471.
- Cour des Comptes (2011), La mise en oeuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives, novembre 2011, 236p.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G.(2007), "Da Bureaucrati a manager: una riforma a meta", Primo Rapporto sulla dirigenza pubblica italiana, OCAP, Egea, Milano, n°1-2, 160p.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007a), "Le condizioni per l'attuazione della riforma della dirigenza. il caso del pay-system dei dirigenti dei Comuni", in Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007), "Da Bureaucrati a manager: una riforma a meta", Primo Rapporto sulla dirigenza pubblica italiana, OCAP, Egea, Milano, n°1-2.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007b), "Riformare la dirigenza pubblica: partire dalle competenze e dalle responsabilità", in Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007), "Da Bureaucrati a manager: una riforma a meta", Primo Rapporto sulla dirigenza pubblica italiana, OCAP, Egea, Milano, n°1-2, pp.151-159.
- Cristofoli D., Danese G. (2007), "Trasformare i dirigenti pubblici in public manager: un modello interpretativo della riforma", in Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007), "Da Bureaucrati a manager: una riforma a meta", Primo Rapporto sulla dirigenza pubblica italiana, OCAP, Egea, Milano, n°1-2, pp.21-32.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G.(2008), "Modernizzare i Governi: la sfida per il futuro", Working Paper, Osservatorio sulle Cambiamento delle Amministrazione Pubbliche, Egea, Milano, n°1. 11p.
- Cristofoli D., Valotti G. (2008), "Lo stato imprenditore tra politica e management", Primo Rapporto sui CDA delle public utilities, OCAP, Egea, Milano, n°2, 105p.
- Curristine T. (2005a), "Performance information the Budget Process: Results from the OECD Questionnaire 2005", in OECD Journal on Budgeting, Vol.5, N°2, pp.87-131.
- Curristine T. (2005), "Government Performance: Lessons and Challenges", OECD Journal on Budgeting, Vol.5, N°1, pp. 127-151.
- de Lancer Jules P., Holzer M. (2001), « Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors affecting Adoption and Implementation », Public Administration Review, Vol.61, N°6, pp.693-708.
- Debets R. (2007), « Performance Budgeting in the Netherlands », OECD Journal on Budgeting, Vol.7, N°4, pp.103-122.
- Denis J-L., Langley A. (2007), « Rethinking leadership in public organizations », in Ferlie E., Lynn L.E.Jr., Politt C. (2007), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, pp.446-467.
- De Visscher C. (2005), "Le coup dans l'eau de Copernic : Réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participative en Belgique", Colloque de la Revue politiques et management public, Paris, 2005, 12p.
- Di Maggio P.(1997), "Culture and Cognition", Annual Review of Sociology, vol. 23, 1997, pp.263-287.

- Di Maggio P. J., Powell W.W.(1991), “The iron-cage revisited : Institutional Isomorphisms and Collective Rationality in Organizational Field” in Di Maggio P.J., Powell W.W. (eds) (1991),The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago University Press, pp.63-82.
- Dingwall R., Strangelman T. (2007), “Organizational Cultures in the Public Services”, in Ferlie E., Lynn L.E.Jr (2007), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, pp.468-490.
- Dobel J.P. (2005), “Public Management And Ethics”, in Ferlie E., Lynn L. E., Politt C. (2005), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, pp.156-182.
- Douglas M. (1970), Natural Symbols, London/ Routledge Classics, 2003, 3th edition, 183p.
- Douglas M., (1982), « Cultural Bias », In the Active Voice, Routledge & Kegan Paul, London, chapter 9, 306p.
- Douglas M., Wildavsky A. (1982), Risk and Culture, University of California Press, Berkeley, 224p.
- Douglas M. (1986), How Institutions think?, Syracuse University Press, 146p.
- Drumaux A., Goethals, C. (2007a), “Strategic Management: a Tool for Public Management? An Overview of the Belgian Federal Experience”, International Journal of Public Management Sector, Emerald Group Publishing Ltd, vol. 21, pp.638-634.
- Drumaux A., Goethals, C. (2007b), “De l'intention à la mise en œuvre stratégique dans l'administration fédérale belge”, Revue Politique et Management Public, Paris, Vol 25, n°4, pp.21-44.
- Drumaux A. (2010) « La réforme Copernic : du big bang à la culture de l'espoir », in Revue *Pyramides*, ULB, Bruxelles, N°20, décembre, pp. 23-43.
- Drumaux A., Fouchet R., Turc E. (2009), « L'olf from the vantage point of the University », Working Paper, Centre Emile Berheim, SBSEM, Brussels, 22p.
- Dumez H. (2008), « De l'obligation de rendre des comptes ou accountability », Gérer et Comprendre, Mars, pp.4-8.
- Elinas A., Suleiman E.(2008), “Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization”, Journal of European Public Policy, Vol.15, N°5, pp.708-725.
- Emery Y., Giauque D. (2005), Paradoxes de la gestion publique, L'Harmattan, Paris, 251p.
- Ferlie E., Lynn L.E.Jr, Politt C. (eds)(2007), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, 789p.
- Frederickson H.G. (1997),The Spirit of Public Administration, Jossey-Bass, San Francisco, 272p.
- Fouchet, R., Turc, E. (2006a), « From Management Improvements to Radical Change: The Role of Path Dependency in Bringing about Effective University Reforms », 2nd Workshop on the Process of Reform of University Systems, EIASM, 33p.
- Fouchet, R., Turc, E. (2006b), « Radical change goes underground: Performance-based budgeting in French Higher Education », A Performing Public Sector: the second transatlantic Dialogue, EGPA, 27p.
- Fouchet, R., Turc, E. (2007), “LOLF and Changes in the French Public Sector: The Case of The Paul Cézanne University – Aix - Marseille III”, in Longo, F. et Cristofoli D. (Eds.) Strategic Change Management in the Public Sector: An EFMD European Case-Book, Chichester: Wiley, pp. 81-118.
- Gagliardi P. (1986), “The creation of change of organizational cultures: a conceptual framework” in Organization Studies, N° 7, pp.117-134.
- Gilmour J.B. (2007), « Implementing OMB'S Program Assessment Rating Tool (PART) : Meeting The Challenges of Integrating Budget and Performance », OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, N°1, pp. 121- 160.
- Ginnerup R., Jorgensen T. B., Jacobsen A.M., Refslund N. (2007), “Performance Budgeting in Denmark”, OECD Journal On Budgeting, Vol.7, N°4, pp.67-122.
- Goddard M., Mannion R.(2004), « The Role of Horizontal and Vertical Approaches to Performance Measurement and Improvement in the UK Public Sector », Public Performance & Management Review, Vol.28, N°1, pp.75-95
- Gregory R.J. (1999), « Social Capital Theory and Administrative Reform : Maintaining Ethical Probity in Public Service », Public Administration Review, Vol. 59, N°1, pp.63-75.
- Greve C. (2006), “ Public Reform in Denmark”, Public Management Review, Vol. 8, Issue 1, pp.161-169.
- Gruber, A. (2003), « OMB Ratings have Little Impact on Hill Budget Decisions », Government Executive, june 1 (accessed on line at www.govexec.com).
- Gueorguieva V., Accius J., Apaza C., Bennett L., Brownley C., Cronin S., Preechyanud P. (2009), “The Program Assessment Rating Tool and The Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and disconnections”, The American Review of Public Administration, Vol. 30, N°3, pp.225-254.
- Greenwood, R., Hinings, C.R., (1996) « Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism », Academy of Management Review, Vol.21/4, pp.1022-1054.
- Halachmi A.(2002), « Performance Measurement Accountability and Improved Performance », Public Performance and Management Review, Vol.25, N°4, pp.370-374.
- Hatchuel A. (2000), “Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective”, in D. Albert D., Hatchuel, A, Laufer, R., Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Paris, Vuibert, pp.7-34.
- Hérault B., (2003), “Qu'en est-il du côté de l'Etat?”, Informations sociales, N°110, pp. 75-87.
- Henrich C. J. (2002), « Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness», Public Administration Review, November/ December 2002, Vol. 62, No. 6, p. 712-725.

- Henrich C.J. (2007), « Evidence-Based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects in two Parallel Movements », The American Review of Public Administration, Vol.37, N°3, pp.255-277.
- Greenwood, R., Hinings, C.R., (1996) « Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism », Academy of Management Review, Vol.21/4, pp.1022-1054.
- Hirschman A. (1991), Deux siècles de rhétorique réactionnaire, Paris, Fayard, 295p.
- Hofstede G.(1980), Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values, Beverly Hills, CA Sage Publications, 476p.
- Hondeghem A., Depré R., (Ed.)(2005), De Copernicus Hervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid, Brussel, Vandenbroele, 447p.
- Hood C. (1974), “Administrative Diseases”, Public Administration, pp.439-454
- Hood C. (1991), “A public management for all seasons?”, Public Administration, Vol. 69, spring 1991, pp.3-19.
- Hood C. (1998a), The Art of The State, Culture, Rhetoric and Public Management, Oxford University Press, 261p.
- Hood C. (1998b), “Individual Contracts for Top Civil Servants: Copying Business, Path-Dependant Political Re-engineering-or Trobriand Cricket?”, Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol.11,N°4, pp.443-462.
- Hood C, Lodge M. (2004), “Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis”, Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol.17, N°3, pp.313-333.
- Hood C. (2005), « Public Management: The World, the Movement, the Science », in Ferlie, E., Lynn L.E., Politt C. (2005), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, pp.7-27.
- Hood C. (2006), “Gaming in the Target world: The Targets Approach to Managing British Public Services”, Public Administration Review, July/August, pp.515-521.
- Hood C. (2007), “What happens when transparency meets blame avoidance”, Public Management Review, Vol.9, pp.191-210.
- Ingraham P.W., Eisenberg E.F. (1993), “Analyzing the Comparative Pay-for-performance Experience: Are there Common Lessons?”, Public Productivity & Management Review, Vol.17, N°2, pp.117-128.
- Ingraham P.W. (1997), “Play it again, Sam; it’s still not right: searching for the right notes in administrative reform”, Public Administration review, Vol.57, N°4, pp.325-331.
- Ingraham P.W. (2007), “Striving for Balance: Reforms in Human Resource Management”, in Ferlie E., Lynn L.E. Jr (2007), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, pp. 521-536.
- Joyce, P. G. (2011) “The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting?”, Public Administration Review, May/June, Vol.71, N°3, pp.356-367.
- Kassim H. (2004), « The Kinnock Reforms in Perspective : Why Reforming the Commission is An heroic, But Thankless Task », Public Policy and Administration, Vol.19, N°3, pp. 25-41.
- Kassim H. (2008), « Mission impossible, but mission accomplished : The Kinnock reforms and the European Commission », Journal of European public Policy, Vol.15, N°5, pp.648-668.
- Kickert W.J.M.(1997), « Public Governance in the Netherlands : An Alternative to Anglo-American Managerialism », Public Administration, Vol.75, Winter, pp. 731-752.
- Kickert W. J.M. (2005), « Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe – A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy », Public Management Review, Vol.7, N°4, pp.537-563.
- Kravchuk R.S., Schack R.W. (1996), « Designing Effective Performance-Measurement Systems under The Government performance and Results Act of 1993 », Public Administration Review, Vol.56, N°4, pp.348-358.
- Kernaghan K. (2003), « Integrating Values into Public Service : The Values Statement as Centerpiece », Public Administration Review, Vol.63, N°6, pp.711-719.
- Ketelelaar A., Manning N., Turkish E. (2007), “Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances – les expériences respectives de l’OCDE et de différents pays”, Documents de travail sur la gouvernance publique, N°5, 85 p.
- Lacaze A. (2005), « La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ?, Gérer & Comprendre, Sept, N°81, pp.5-13.
- Lenkowsky L., Perry J.L. (2000), « Reinventing Government : The Case of National Service », Public Administration Review, Vol.60, N°4, pp.298-307.
- Levy R. P. (2003), « Critical success factors in public management reforms : the case of the European Commission », International Journal of Administrative Science, Vol.69, pp.553-566.
- Levy R.P. (2004), « Between Rhetoric and Reality : Implementing Management Reform in the European Commission », The International Journal of Public Sector Management, N°17, 2/3, pp.166-177.
- Levy R.P. (2006), « European Commission Overload and the Pathology of Management reforms : garbage cans, rationality and risk aversion », Public Administration, Vol. 84, N°2, pp.423-439.
- Long E., Franklin A. (2004), « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act : Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation », Public Administration Review, May 2004, Vol.64, N°3, pp.309-319.
- Lynn L.E. (2001), « The Myth of the Bureaucratic Paradigm : What Traditionnal Public Administration Really Stood For », Public Administration Review, N°61, pp.144-160.

- Mac Cormack L. (2007), « Performance Budgeting in Canada », OECD Journal on Budgeting, Vol.7, N°4, pp.49-66.
- Margetts H, Perri, Hood C. (2010), Paradoxes of Modernization, Oxford University Press, 272p
- Marini P. (2006), “La loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF), un outil pour la réforme de l’Etat”, Sociétal, N°53, pp.33-37.
- Matheson A., Kwon H-S.(2003), « Public Sector Modernization : a new Agenda », OECD Journal On Budgeting, Vol.3, N°1, pp. 8-23.
- Matheson A., Weber B., Manning N., Arnould E. (2007), « Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires », Documents de travail sur la gouvernance publique, N°6, Éditions OECD, 75p.
- McNab R., Melese F. (2003), « Implementing the GPRA : Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government », Public Budgeting & Finance, June 2003, Vol. 23, Issue 2, pp. 74-84.
- Meneguzzo M., Mele V. (2008), « Designing and Implementing innovation Policy in the public sector : the italian experience », Cepiku D., Meneguzzo M., Senese M. (2008), Innovations in Public Management and Governance in Italy, Aracne, Roma, pp. 15-38.
- Meyers R.T., Joyce P.G. (2005), «Congressional Budgeting at Age 30: Is It Worth Saving?», Public Budgeting & Finance, December 2005, Vol. 25, Supplement, pp.68-82.
- Mintzberg H. (1982), Structure et dynamique des organisations, Editions des Organisations, Paris, 434p.
- Mintzberg H.(1994),“The fall and Rise of Strategic Planning”, Harvard Business Review, Vol.84, N°1, January-February, pp. 107-114.
- Molander, P., Nilsson, J.-E., and Schick, A. (2002), "Does Anyone Govern ? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden, Report from the SNS Constitutional Project (Swedish Center for Business and Policy Studies), on the Web [http : //www.const.sns.se/english/publications/doesanyone.pdf](http://www.const.sns.se/english/publications/doesanyone.pdf).
- Moynihan D.P. (2006), “Managing For Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform”, Public Administration Review, N°66 (1), pp. 77-89.
- Moynihan D.P.(2008), The Dynamics of Performance Management, Constructing information and reform, Georgetown University Press, Washington D.D., 250 p.
- National Audit Office (NAO) (2001), "Measuring the Performance of Government Departments, », HMSO Report by the Comptroller and Auditor General, March 22, London, 69p.
- Newcomer K.(2007),“Measuring Government Performance”, International Journal of Public Administration, Vol.30, pp.307-329.
- Noordegraaf M.(2000),“Professional sense-makers: managerial competences amidst ambiguity”, The international Journal of Public Sector management, 13, 4, pp.319-333.
- Noordegraaf M.,Abma T.(2003), “ Management by Measurement? Public Management Practises Amidst Ambiguity”, Public Administration, Vol. 81, N°4, pp.853-871.
- North D. (1990),Institutions Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 153p.
- Nutt P.C., Backoff R.W.(1995), “Strategy for public and third-sector organizations”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.5, N°2, April, pp.189-211.
- OECD (2003), “Managing Senior Management: Senior Civil Service reform in OECD Member Countries”, Background Note, GOV/PUMA (2003) 17, Paris, pp.1-46.
- OECD (2005), “Public Sector Modernisation: The Way Forward”, OECD Observer, November, 8p.
- OECD (2008), L’emploi public: un état des lieux, OECD, Paris, 101p.
- Ongaro E. (2008), “Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain”, International Journal of Public Sector Management, Vol.21, N°2, pp.101-117.
- Ongaro E., Valotti G. (2008), “Public Management Reform in Italy: explaining the implementation gap”, International Journal of Public Sector Management, vol21, N°2, pp.184-204.
- Pelgrims C.(2005), “Op zoek naar topmanagers voor de federale administratie” in: Hondelghem en Al. De Copernicus Hervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid, Vandenbroele, Brussel, pp.187-196.
- Perret B. (2006), “De l’échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finance (LOLF)”, Revue française d’administration publique, 2006/1, N°117, pp.31-41.
- Perri (2010), “When Forethought and Outturn Part : Types of Unanticipated and Unintended Consequences” in Margetts H, Perri, Hood C. (2010), Paradoxes of Modernization, Oxford University Press, pp.44-62.
- Perry J.L., Endbers T.A., Jun S.Y.(2009),“Back to the future? - Performance-Related Pay Empirical Research and the Perils of Persistence”, Public Administration Review, January-February, pp.39-51.
- Peters G.B. (2000), “Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gap?”, Journal of Public Administration Research and Theory, N°10, pp.35-47.
- Peters G. B. (2008), “The Napoleonic Tradition”, International Journal of Public Sector Management, Vol.21, N°2, pp.118-132.
- Politt C., Bouckaert G. (2000),Public Management Reform – a comparative Analysis, Oxford University Press, 314p.
- Politt C. (2003), “Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale”, Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire, Vol.3, pp. 137-153.

- Politt C. (2011), « Not odious but honerous : comparative public administration », Public Administration, Vol.89, N°1, pp. 114-127.
- Posner P., Park Ch-K (2007), “Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations”, OECD Journal on Budgeting, Vol.7, N°3, pp.77-102
- Pressman J.L., Wildavsky A. (1973), Implementation: How Great expectations in Washington are Dashed in Oakland or Why it’s amazing that Federal Programs Work at all, University of California Press, 182p.
- Radin B.A. (1998), “The Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?”, Public Administration Review, July-August, Vol.58, N°4, pp.307-316.
- Radin B.A.(2000), “The Governance Performance and Result Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 10, N°1, pp.111-135.
- Riahi F. (2007), “ Lolf et marges de manoeuvres budgétaires”, in Conseil d’Analyse Economique, sous la direction de Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J-H., Samson, J. (2007), Economie Politique de la Lolf, La Documentation française, 372p, pp. 327-349.
- Ring P.S., Perry J.L. (1985), “Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints”, The Academy of Management Review, Vol. 10, N°2, pp.276-286.
- Rohr J.A. (1989),Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Virtue, Dekker, New York, 327p.
- Rouban L. (2008), “Reform without doctrine: public management in France”, International Journal of Public Sector Management, Vol.21, N°2, pp.133-149.
- Rubin I.S., Kelly J. (2008?), “Budget and Accounting Reforms”, in Ferlie E., Lynn L.E.Jr, Politt C. (eds)(2007) The Oxford Public Management Manual, Chap. 24, Oxford University Press, pp. 563-590.
- Rubin M., Willoughby K., (2011), “Measuring Government Performance: The Intersection of Strategic Planning and Performance Budgeting”, Paper presented at the 7th Transatlantic Dialogue Conference, Dialogue on Strategic Management of Public Organizations, ASPA-EGPA, Newark, New Jersey, June 23-25, 38p.
- Sahlin-Andersson K. (2002), “National, International, Transnational Constructions of Public Management” in Christensen T., Laegreid P. (Eds) (2002), New Public Management: The Transformation of Ideas and Practises, Aldershot, UK, Ashgate, pp. 43-72.
- Schedler K., Proeller I. (2007), Cultural Aspects of Public Management Reform, Elsevier, 367p.
- Schedler K., Proeller I. (2010), Outcome-Oriented Public Management, A Responsibility-Base Approach to the New Public Management, IAP, 254p.
- Schein E. (1985), Organizational Culture and Leadership, Jossey-Bass, 3rd edition, 407p.
- Schick A., (2002), “Does Budgeting have a future?”, OECD Journal of Budgeting, Vol.2, N°2, pp.7-48.
- Schick A. (2007), “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tool?” OECD Journal on Budgeting, Vol.2, N°2, pp.109-138.
- Siehl C., Martin J., (1984), « The role of symbolic management : how can managers effectively transmit organizationnal culture ? », in Hunt J.D., Hosking D., Schiiesheim C and Steward (eds), (1984), Leaders and Managers : International Perspective on Managerial Behavior and Leadership, Pergamon, New York, pp.227-239.
- Siné A., Veillet I., (2007), “La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques”, LOLF - le Bilan, Regards sur l’actualité, La Documentation Française, N°335, 112p.
- Siné A, Lannaud B., (2007), “La mesure de la performance de l’action publique”, Conseil d’Analyse Économique, sous la direction de Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J-H., Samson, J. (2007), Economie Politique de la Lolf, La Documentation française, 372p, pp. 253-277.
- Sterck M., Scheers B. ; Bouckaert G. (2004), « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », Revue Internationale de Politique Comparée, Vol.11, N°2, pp.241-269.
- Stevens, A., and Stevens H. (2001), Brussels Bureaucrats ? The Administration of The European Union, Palgrave, Basingstoke, 304p.
- Talbot C. (2001), « Government by Performance Based Budgeting », ASPA Online Columns, August 31
- Talbot C. (2003), « Le Réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l’expérience britannique », Revue Française d’Administration Publique, N° 105-106, pp.11-24.
- Terry L.D. (1995), Leadership of Public Bureaucracies : The Administrator As Conservator, Sage, Thousand Oaks, 196p.
- Terry L. D. (1998), « Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the New Public Management Movement, Public Administration Review, N°58(3), pp.194-201.
- Thys N.(2005), “Het verhaal van de Copernicushervorming “ in HONDEGHEM et Al. (2005), De Copernicus Hervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid, Vandenbroele, Brussel, pp.67-121.
- Trompenaars F. (1993), Riding the waves of culture Understanding cultural diversity in business, Nicholas Brealey publishing, London, 297p.
- Trosa S. (2006), « La loi organique relative aux lois de finance (LOLF): contrôle ou liberté ? », Revue Française d’administration publique, N°117, pp.57-68.

- Van Der Hoek P. (2005), « From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector : The Dutch Experience », Public Budgeting & Finance, Spring, pp.32-45.
- Van Wart M. (2003), « Public Sector leadership theory : an assessment », Public Administration Review, Vol.63, N°2,
- Virtanen T. (2000), « Changing competences of public managers : Tensions in commitment », The International Journal of Public Sector Management, 13,4, pp.333-341.
- Wildavsky A. (1966), « The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, and Program Budgeting », Public Administration Review, Vol.26, N°4, pp.292-310.
- Wildavsky A.(1969), «Rescuing Policy Analysis from PPBS», Public Administration Review, Vol. 29, N°2, pp.189-202.
- Wildavsky A. (1978), «A budget for all Seasons? Why the traditional budget lasts», Public Administration Review, Vol.38, N°6, pp.501-509.
- Wildavsky A. (1988), «A cultural theory of budgeting», International Journal of Public Administration, New York, Vol. 11, pp.651-678.
- Wise L.R. (2002), «Public Management Reform: Competing Drivers of Change», Public Administration Review, Vol.62, N°5, pp.555-567.

Annexe : Tableau 4 - Nature et origine des effets des réformes budgétaires

Source	Paradoxes – effets nuls	Dilemmes - Effets secondaires	Pathologies - effets pervers
Universelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses obligatoires croissantes réduisant partie discrétionnaire du budget (Bingman &amp; Pitsvada, 1998; Riahi, 2007) ; Pas de politique budgétaire discrétionnaire facile pour le gouvernement sauf celle résultant des stabilisateurs automatiques (Riahi, 2007) ; Impact limité pour une discipline fiscale au niveau macro (Ginnerup et al. 2007) ; Fongibilité asymétrique affaiblie par réduction des marges sur les masses salariales (Cour des Comptes, 2011)</li> <li>• Information de performance discutée occasionnellement, Mise à disposition limitée de l'information sauf exception (Moynihan, 2008) ; Amendements budgétaires insignifiants (Ingraham, 1997) ; Information de performance non utilisée dans la décision budgétaire sauf éducation et santé (Ginnerup et al. 2007) ; Impact limité sur les décisions budgétaires (Meyers &amp; Joyce, 2005) ;</li> <li>• Redondance dans le rendu de comptes (Marini, 2006; Posner &amp; Park, 2007)</li> <li>• Attentes imprécises sur l'utilisation des données et sur les modes de récompense ou de punition (Newcomer, 2007) ;</li> <li>• Pas de revue périodique des missions et des programmes (Cour des Comptes, 2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enjeux pour absorber la variété de l'information pertinente (Kravchuk &amp; Schack, 1996) ; Dilemme entre trop d'indicateurs généraux et indicateurs plus précis mais "amorphes" (Talbot, 2001) ; Enjeu de définir des objectifs pas trop abstraits et des cibles pertinentes (Debets, 2007; Ginnerup et al. 2007; Kravchuk &amp; Schack, 1996) ; Indicateurs plus faciles pour services tangibles et plus difficiles pour les services non tangibles délivrés aux individus et à la collectivité (Curristine, 2005a,b ; Brunetière, 2011) ;</li> <li>• Evaluation des politiques publiques perspective plus large (Brunetière, 2006; Siné &amp; Veillet, 2007) ; Difficulté pour les missions interministérielles (Cour des Comptes, 2011) ; Indicateurs et cibles plus un instantané qu'un guide pour le futur (Curristine, 2005a,b) ;</li> <li>• Négociations et enjeux de définition sur les outputs et les outcomes (Schick, 2007) ; Controverses sur l'utilisation d'indicateurs chiffrés (Cour des Comptes, 2011) ;</li> <li>• Évaluation qualitative nécessaire pour les services "non-delivering" (Siné &amp; Lannaud, 2007) Équité, égalité et éthique à intégrer (Barrett, 2000)</li> <li>• Enjeu pour définir des objectifs adéquats et maintenir le système de collecte de données (Curristine, 2005a,b ; Données agrégées sur la performance gouvernementale collectées à des moments différents (Rubin, Kelly, 2008)</li> <li>• Liens manquants, incompatibilités ou concurrence entre les outils de la performance (GPRA-PART) (LOLF-RGPP) (Glimour, 2007; Henrich, 2007; Georguieva et al. 2009; Calmette, 2008), Contradictions entre Lolf et RGPP (Cour des Comptes, 2011)</li> <li>• Définition de cibles pour les outputs ou outcomes impose de relâcher le contrôle sur les inputs (Curristine, 2005a,b); Dilemme entre contrôle financier et budgets performance selon augmentation ou diminution de la dette (Stercks, et al. 2004) ; Dilemme entre mesures de l'impact et du résultat (Stercks et al. 2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de rigueur dans définition des outputs (Carlin &amp; Guthrie, 2001) ; Manque de données comparatives entre les juridictions (Newcomer, 2007) ; Données peu ou non fiables, indicateurs peu significatifs, faible qualité de l'information (Ginnerup et al., 2007; Lacaze, 2005; Newcomer, 2007; Siné &amp; Lannaud, 2007; Debets, 2007; Stercks, et al. 2004) ; Perte de sens à travers les indicateurs (Schick, 2007; Lacaze, 2005) ; Biais ou exclusion en défaveur de l'équité (Henrich, 2002 ; Frederiskson, 1997)) ; Orientation trop quantitative et biais par rapport à ce qui est mesurable (Lacaze, 2005; Henrich, 2002 ; Emery &amp; Giauque, 2005) ; Trop faible part des objectifs sur la qualité (Cour des Comptes, 2011), biais en faveur de la qualité perçue des services fournis ( Emery &amp; Giauque, 2005);</li> <li>• Trop d'indicateurs insuffisamment hiérarchisés (Siné &amp; Lannaud, 2007 ; Curristine, 2005a,b ; Cour des Comptes, 2011); Perte de flexibilité dans la définition des objectifs (Wildavsky, 1978) ; Trous noirs ou difficultés pour les objectifs multi départements, risque de distorsion des objectifs (Lacaze, 2005; Siné &amp; Lannaud, 2007; Ginnerup et al. 2007; Kravchuk &amp; Schack, 1996; Trosa, 2006) ; Manque de liens entre objectifs socio économiques et objectifs pragmatiques pertinents (Trosa, 2006)</li> <li>• Responsabilisation des administrateurs de programmes ou agences responsables pour des résultats sur lequel contrôle minimum (Rubin &amp; Kelly, 2008; Gruber, 2003) ; imputabilité de résultats hasardeuse pour activités complexes (Brunetière, 2010)</li> <li>• Lier la performance trop strictement aux accroissements budgétaires induit incitation à déformer l'information (Rubin, Kelly, 2008) ; Mesures de performance peuvent informer aussi bien que désinformer (Kravchuk &amp; Schack, 1996)</li> <li>• Jeu incessant de corrections budgétaires incrémentales (Talbot, 2001) ; Augmentation du coût de correction (Wildavsky, 1978) ; Renforcement paperasserie, (Schick, 2007; Radin, 1998; Debets, 2007) Augmentation potentielle des coûts de transaction au sein de l'administration (McNab &amp; Melese, 2003) ; Évaluations</li> </ul>

			<p>externes trop coûteuses et sans valeur ajoutée (Ginnerup et al., 2007) ; Coûts de transaction dans la négociation entre Ministre et agences (Blöndal, 2001)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le budget programme pourrait ne pas correspondre aux demandes d'une politique budgétaire garantissant une créativité suffisante (Wildavsky, 1969) ; Planning au prix de l'innovation (Halachmi, 2002)</li> </ul>
<p><b>Institutionnelle</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Danger d'une rhétorique essentiellement politique (Ingraham, 1997) ; Révision des dépenses essentiellement une question de volonté politique (Riahi, 2007) ;</li> <li>Vision programmatique très théorique (Perret, 2006) ; Meilleure « accountability » des bureaucrates contribue peu à améliorer la capacité du Principal à la définition de politiques (Rubin &amp; Kelly, 2008) ; « Accountability » conditionnelle (Posner &amp; Park, 2007) ; relations entre gestionnaires de programmes et Parlement restent à construire (Cour des Comptes, 2011)</li> <li>Redéfinition des périmètres des missions limitée par les cloisonnements interministériels (Cour des Comptes, 2011)</li> <li>Utilisation faible par les élus en vue d'exercer un contrôle (Moynihan, 2008 ; Currstine, 2005a,b ; Cour des Comptes, 2011) ; Faible évidence sur la capacité du Parlement de superviser la performance du secteur public (NAO, 2001 ; Stercks et al., 2004) ; Utilisation limitée du PART par le Congrès (Gruber, 2003) ; Manque de « buy-in » par le Congrès (Joyce, 2011) ; Gamme limitée d'actions publiques (surtout technique) par les commissions parlementaires (Hérault, 2003 ; Bourgault, 2006) ; Autorité insuffisante et signaux hybrides de la part des commissions législatives (Newcomer, 2007) ;</li> <li>Trop grande attente des citoyens d'une évidence claire sur les résultats mine le système (Newcomer, 2007) ; L'« accountability » ne signifie pas transparence pour le public dans les systèmes de parlement « Westminster » (Rubin &amp; Kelly, 2008) ; Gestion orientée résultats (NMP) ne convient pas à des systèmes parlementaires qui ne sont pas du</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Multiples lois et directives de l'exécutif (Newcomer, 2007) ; Budget patrimonial ne peut être le seul système car lois budgétaires requièrent une autorisation du parlement et des membres de la législature (Van Der Hoek, 2005)</li> <li>Confusion dans les transferts intergouvernementaux (Carlin &amp; Guthrie, 2000)</li> <li>Relation complexe entre organisme chargé de la délivrance du service et régulateur (Newcomer, 2007) ; Déséquilibres entre tutelle et opérateurs (Cour des Comptes, 2011)</li> <li>Perte de contrôle à priori et pouvoir limité du législateur (Rubin &amp; Kelly, 2008) ; Dilemme entre contrôle politique et autonomie managériale (Stercks et al. 2004) ; Partage des responsabilités difficile entre niveau politique et administration (Cour des Comptes, 2011) ; Trade-off complexe entre « accountability » augmentée sur les outputs et les outcomes et décentralisation du contrôle sur les inputs (Rubin &amp; Kelly, 2008)</li> <li>Évaluation des outcomes, base difficile pour le Parlement et les Cabinets pour allocation des ressources et des responsabilités (Rubin &amp; Kelly, 2008)</li> <li>Friction entre l'autorité budgétaire et les ministères sur la mesure (Radin, 1998 ; Henrich, 2007) ; Chevauchement entre unité du Premier Ministre, « Cabinet Office » et Trésor pour surveillance performance de départements clefs (Talbot, 2001) ; Enjeux de pouvoir entre Président, Cabinets des Ministres, législature et bureaucratie (Rubin &amp; Kelly, 2008) ; Pouvoir accru du Office of Management and Budget (OMB) grâce au GPRA (Caroll, 1995) ; Reprise du réseau des gestionnaires par la direction du Budget qui focalise essentiellement sur le budgétaire et non sur la modernisation (Cour des Comptes, 2011)</li> <li>Outil non adapté en raison de la fragmentation des politiques, des structures institutionnelles et des modes de décision politique (Radin, 1998) ; Outil hybride entre bureaucratie et « policy making » (Siné &amp; Lannaud, 2007) ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement des divergences bipartisanes au sein du législatif (Radin, 1998) ; PART vu comme un instrument partisan (Moynihan, 2008) ; Biais de centralisation et conflits au sein de l'Exécutif entre États et niveau fédéral (Wildavsky, 1966)</li> <li>Asymétries d'information croissantes entre agences, Congrès et GAO (Government Accountability Office) en raison de la coexistence du budget GPRA et du budget traditionnel (McNab &amp; Melese, 2004) ; Pas de contrôle sur les outcomes des agences par les ministères (Blöndal, 2001) ; Asymétries d'information entre gestionnaires de dépenses, Ministère des Finances et autres ministères (Riahi, 2007, Ginnerup et al., 2007) ; indicateurs « hors sol » présentés au Parlement et inconnus des gestionnaires (Cour des Comptes, 2011)</li> <li>Transparence peut influencer le processus de décision politique comme levier pour obtenir plus de budget (Ginnerup et al., 2007)</li> <li>Légitimité insuffisante des parties prenantes associées (Newcomer, 2007)</li> </ul>

	type Westminster (« accountability diffuse ») (Radin, 2000; Terry, 1998)	<p>Incompatibilité entre LOLF et gestion des corps (GRH) (Perret, 2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'uniformité dans la gestion par la performance (Greve, 2006)</li> <li>• Information pour le public plus problématique dans les systèmes politiques polarisés (Curristine, 2005a,b); Enjeux de confiance avec les parties tierces associées (Posner &amp; Park, 2007); Enjeux de communication avec les parties prenantes (Newcomer, 2007)</li> </ul>	
<b>Culturelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaction passive (Dumez, 2008)</li> <li>• Non convergence des scénarios de changement (Drumaux, 2010)</li> <li>• Fongibilité asymétrique affaiblie par maintien des pratiques de gestion traditionnelles (Cour des Comptes, 2011); Processus de management interne inchangé fondamentalement (Guthrie, 2001)</li> <li>• LOLF, mythe rassurant (Brunetière, 2010) d'une transparence de principe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anxiété quant à la comparaison de performance entre juridictions (Newcomer, 2007); Crainte individuelle d'être évalué (de Lancer Julnes &amp; Holzer, 2001; Behn, 2002)</li> <li>• Enjeux multiples de changement culturels (citoyens, législateurs, exécutif, fonctionnaires de base) (Behn, 2002); Nouveaux instruments ne modifient pas comportements, sous-estimation du changement culturel nécessaire (OECD, 2003)</li> <li>• Responsabilité discrétionnaire managériale réconciliable avec l'éthique si moyen d'une responsabilité et d'une action effective, nécessité d'une politique de l'éthique (Dobel, 2005); Absence de référence à un ethos démocratique (basé sur des valeurs) permettant de connecter l'« accountability » administrative aux outcomes collectifs et de guider l'action discrétionnaire (Alexander, 1999); Responsabilité discrétionnaire arbitraire en l'absence d'un ancrage moral traditionnellement inscrit dans le respect de la loi et des procédures (Rohr 1989)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation entrepreneuriale aux dépens de la solidarité institutionnelle (Lynn, 2001); Diminution des obligations de long terme et sens de service (Terry, 1995);</li> <li>• Collecte de l'information, si non utilisée, augmente le sentiment de fardeau (Curristine, 2005a,b); Sentiment de harcèlement à la performance, hyper contrôle conduisant à la réduction de la performance (Lacaze, 2005; Curristine, 2005a,b)</li> </ul>
<b>Neo-institutionnelle/organisationnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Injonctions paradoxales et hypocrisie organisationnelle (Falbot, 2003); Répétition des réformes (Schick, 2007; Drumaux et al., 2009)</li> <li>• Respect formel, recul dans l'orientation performance des budgets des États US (Burns &amp; Lee, 2004); Défaut de mise en œuvre, respect procédures au lieu de performance (Curristine, 2005a,b; Moynihan, 2006) Accent sur les résultats sans augmentation de l'autorité managériale dans les États US (Moynihan, 2006, Trosa, 2004)</li> <li>• Responsables de programmes peinent à trouver leur place (Cour des comptes, 2011); espérances déçues des gestionnaires de programmes quant aux marges de manoeuvre (Cour des Comptes, 2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isomorphismes (mimétique, normatif, coercitif) (Dumez, 2008)</li> <li>• Pouvoir accru du Office of Management and Budget (OMB) grâce au GPRA (Caroll, 1995); Reprise du réseau des gestionnaires par la direction du Budget qui focalise essentiellement sur le budgétaire et non sur la modernisation (Cour des Comptes, 2011); Intérêt investi par le Central Budget Office sur base de connaissances académiques partagées en économie, comptabilité et organisation (Rubin &amp; Kelly, 2008); Bureaucratie loftienne et émergence de nouveaux acteurs (directeurs de programmes) (CAE, 2007); Réorganisation des interactions entre acteurs (Drumaux et al., 2009); Glissement de pouvoir entre agences (Caroll, 1995);</li> <li>• Tension entre ambition stratégique et technicité bureaucratique (Cohen, 2007); Renforcement du top-down</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement excessif de la technostructure de standardisation (experts en qualité, contrôle de gestion, comptables) en face des experts professionnels dans les bureaucraties professionnelles et mécaniques (Bezes, 2005; Drumaux et al., 2009; Rubin &amp; Kelly, 2008); Surcharge du reportage du bas vers le haut (Trosa, 2006); Conflits de responsabilité (CAE, 2007); « Zoo organisationnel » ou prolifération d'organisations brouillant la visibilité de l'action publique (OECD, 2005: 136); Sur-pilotage (Emery &amp; Giaque, 2005)</li> <li>• Opportunisme de conformité, déformation des objectifs (Lacaze, 2005; Henrich, 2002; Curristine, 2005a,b; Perret, 2006); Objectifs glissants (Dumez, 2008); Découplage entre pratiques formelles et informelles (Posner, 2007);</li> <li>• Mode décision cybernétique (éviter l'incertitude, rétrécissement des répertoires de réponse, éviter des</li> </ul>

		<p>avec le temps (Long &amp; Franklin, 2004)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Limites liées à la rationalité limitée dans l'utilisation de l'information par les décideurs (Carristine, 2005a,b) ;</li><li>• Renforcement de l'évaluation nécessite un investissement en recrutement, training et formation (Mac Cormack, 2007)</li><li>• Nécessité de coupler réforme administrative et réforme budgétaire (CAE (2007)</li></ul>	<p>conflits, résolution par attention séquentielle, utilisation sélective de l'information (Kravchuk &amp; Schack, 1996) Fongibilité et limitation des reports: un aléa moral potentiel pour les gestionnaires de dépenses (Riahi, 2007)</p>
--	--	--	--

Annexe : Tableau 5 - Nature et origine des effets des réformes de la haute fonction publique

Source	Paradoxes – Effets nuls	Dilemmes – Effets secondaires	Pathologies – Effets pervers
<b>Universelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque de ressources financières adéquates et stables pour les plans de rémunération à la performance, évidence limitée de succès (Ingraham &amp; Eisenberg, 1993; Ingraham, 2007) ; Rémunérations au mérite incluant primes et bonus plafonnés en période de forte inflation (Ban, 1987; Ingraham &amp; Eisenberg, 1993)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diffusion d'une rhétorique managériale (Borgonovi et al., 2008 ; Borgonovi &amp; Ongaro, 2009)</li> <li>Pressions contingentes en augmentation (Hood, 1998b)</li> <li>Contributions des équipes non valorisées (Ketelaar et al 2007)</li> <li>Difficulté à relier la performance individuelle et les objectifs globaux (Ingraham &amp; Eisenberg, 1993; Kettelaar et al. 2007)</li> <li>Dilemmes de responsabilité par rapport au pouvoir discrétionnaire accordé aux gestionnaires (Ingraham, 2007) ; autonomie de pilotage des managers tout en maintenant possibilités d'ingérence du politique, confusion des responsabilités du pilotage (Emery &amp; Giaque, 2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systèmes d'incitation affaiblissant l'indépendance professionnelle des hauts fonctionnaires (Cepiku &amp; Meneguzzo, 2008)</li> <li>Incitation à manipuler les évaluations en cas de médiatisation (Goddard &amp; Mannion, 2004)</li> </ul>
<b>Institutionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Défauts de mise en oeuvre (Ongaro &amp; Valotti, 2008; Cristofoli et al., 2007a) en raison d'une dépendance au contexte (Cepiku &amp; Meneguzzo, 2008)</li> <li>Référentiel de compétences pour les fonctionnaires dirigeants plus autoréférentiels que introduisant un véritable paradigme de perestroïka (Hood &amp; Lodge, 2004)</li> <li>Innovation par la loi, oxymore d'une "régulation de la dérégulation", approche trop prescriptive (Meneguzzo &amp; Mele, 2008)</li> <li>Réformes sont seulement instrumentales sans modifier les caractéristiques de base du système administrative (poids politique et symbolique du service public, corporatisme, mélange d'élitisme et de socialisme) (Rouban, 2008)</li> <li>Paradigme hégémonique de la loi dans la tradition napoléonienne (Capano, 2003; Ongaro &amp; Valotti, 2008; Ongaro, 2008; Peters, 2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faible crédit politique à la réforme de la Commission Européenne (Kassim, 2004, 2008)</li> <li>Débats sur les récompenses appropriées quand faible consensus, Caractère ouvert et public de la surveillance des dépenses budgétaires affaiblit les systèmes de rémunérations au mérite et à la performance (Schick, 2002; Perry et al., 2009)</li> <li>Entrée latérale pour les cadres avec des appointements contractuels mais peu de fondements en termes de gouvernance (Gregory, 1999)</li> <li>Équilibre entre neutralité et rendu de compte pour les hauts fonctionnaires (Matheson et al., 2007) ; Équilibre à trouver entre réactivité politique et neutralité des compétences (OECD, 2008)</li> <li>Leadership des gestionnaires publics, une réponse aux échecs de gouvernance (organisationnelle, analytique, gouvernementale, législative, politique, civique, juridique) (Behn, 1998)</li> <li>Leadership administratif après les réformes sont jugées plus positivement au niveau local qu'aux niveaux régional et ministériel. (Cepiku &amp; Meneguzzo, 2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport d'activité annuel induit dans les cas de non achèvement des objectifs des glissements de responsabilités entre acteurs (États membres, Conseil, DG) (Levy, 2003); Frictions existantes entre cabinets des Commissaires et DG sont accentuées (Levy, 2003) ; Effets contre-productifs dans les relations avec les hauts fonctionnaires et glissement du blâme pour raisons politiques (Hood, 1998b) ; Découragement des entrepreneurs au niveau du management intermédiaire affecte la définition des politiques et le Policy making (Bauer, 2008)</li> <li>Inconsistances et contradictions dans les réformes des pays ((Politt &amp; Bouckaert, 2000)</li> </ul>

<p><b>Culturelle</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Révolution sans base, changement culturel incrémental déphasé par rapport à la stratégie de survie (Drumaux, 2010)</li> <li>• Culture bureaucratique traditionnelle de La Commission Européenne est une combinaison de valeurs napoléoniennes et germaniques (primauté de la hiérarchie, codification, rationalité intellectuelle, esprit de corps + participation des fonctionnaires, autonomie du Commissaire) rend la Commission immune par rapport aux réformes du nouveau management public (Stevens &amp; Stevens, 2001)</li> <li>• Pays caractérisés par une distance au pouvoir et évitement du risque importants moins enclins à favoriser le changement (Bouckaert, 2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Défauts de compétences: plus d'accent sur les manques que sur les aspirations et les valeurs (Bhatta, 2001); Lien entre motivation et récompense à évaluer (Manning &amp; Turkish, 2007)</li> <li>• Orientation équipe pas toujours considérée comme une compétence clé en contradiction avec le caractère collectif du travail en équipe du secteur public (Bhatta, 2001)</li> <li>• Manque de compréhension des composants du leadership dans le secteur public (Ingraham, 2007) ; Changements culturels dans le leadership sont un processus de long terme (Politt &amp; Bouckaert, 2000) ; Leadership administratif peu analysé systématiquement (Cepiku &amp; Meneguzzo, 2008) en raison notamment d'une approche très instrumentale du leadership (Van Wart, 2003)</li> <li>• Réformes influencées par d'autres facteurs (équité sociale, démocratisation, humanisation de l'État) (Wise, 2002) ; Nécessité d'une préoccupation éthique et de soutien des valeurs essentielles dans un environnement moins encadré par des règles (Ingraham, 2007) ; Tensions dans les engagements des gestionnaires publics (tâches, au plan professionnel, politique et éthique) sont l'expression d'un lent changement culturel (Virtanen, 2000)</li> <li>• Problèmes instrumentaux se résolvent en gardant intactes certaines règles culturelles essentielles (Christensen &amp; Laegreid, 1999)</li> <li>• Tensions à propos de la protection des gains à CT et à LT de toutes les parties prenantes contraignent les possibilités de cloner les cultures dans un modèle client (Dingwall &amp; Strangleman, 2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Danger possible à focaliser les programmes de développement du leadership sur la stimulation des capacités individuelles et non sur l'objectif de "colle collective" obtenu par la socialisation (OECD, 2003);</li> <li>• Focalisation sur l'efficacité et les résultats diminue les obligations de long terme des administrateurs, l'engagement pour le service et la mémoire des dossiers publics (Terry, 1995; Frederickson, 1997); Changement des systèmes d'incitation pour les fonctionnaires dirigeants affaiblit les valeurs de la gouvernance (Matheson &amp; Kwon, 2003); Altération possible de la loyauté des hauts fonctionnaires en raison des mandats (Ketelaar et al. 2007) ; Impact destructeur possible sur l'éthique due à des approches éclectiques (abandon des standards et des règles de conformité) (Cini, 2004)</li> <li>• Dissimulation défensive (« snow effect ») pour éviter le blâme (Hood, 2007)</li> </ul>
<p><b>Neo-institutionnelle - organisationnelle</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouvelle structure organisationnelle virtuelle (Drumaux, 2010)</li> <li>• Écart entre rhétorique et réalité dans la mise en oeuvre de la réforme (Levy, 2004; Lenkovsky &amp; Perry, 2000) ; Pas de grand enthousiasme parmi les gestionnaires européens vis à vis du processus douloureux d'une évaluation plus rigoureuse (Stevens &amp; Stevens, 2001)</li> <li>• Transformations organisationnelles nécessaires à l'achèvement réussi des réformes visant à</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isomorphismes (Sahlin-Andersson, 2002; Cristofoli et al., 2007a)</li> <li>• Conflits entre catégories de personnel à propos de la récompense (Ketelaar et al., 2007)</li> <li>• Leadership particulièrement complexe entre modèle entrepreneurial et tradition du service en raison de pressions politiques et normatives (Denis &amp; Langley, 2007)</li> <li>• Compétences managériales des gestionnaires publics sont interprétatives, institutionnelles et</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réformes de la CCE renforce charge de travail, le nombre et la complexité des relations de dépendance (Levy, 2006) ; Scepticisme et possible sabotage de la part des Directeurs Généraux opérationnels, manque d'engagement (Politt &amp; Bouckaert, 2000; Levy 2003)</li> <li>• Réforme du statut des hauts fonctionnaires de la CE a conduit à un déclin du moral et non à une amélioration avec la conséquence d'un accroissement des retraites anticipées et des</li> </ul>

	<p>augmenter la capacité discrétionnaire sont complexes et lentes à la mise en oeuvre (Ingraham, 2007)</p>	<p>textuelles, elles touchent à la maîtrise de l'ambiguïté (Noordegraaf, 2000)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mise en œuvre partielle des réformes organisationnelles cherchant à s'adapter aux traditions existantes, et aux processus de suivi (Christensen &amp; Laegreid, 1999)</li></ul>	<p>départs (Ban, 1987)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Pression aux résultats affaiblit la volonté des officiels à prendre des risques (Elinas &amp; Suleiman, 2008); Hauts fonctionnaires dans une position désagréable en raison des incertitudes pesant sur les pénalités, les critères d'évaluation (Drumaux &amp; Goethals, 2007a; Levy, 2003); incertitude dans l'évaluation des hauts fonctionnaires affaiblit le leadership (Thijs, 2005)</li><li>• Egoïsme institutionnel : optimisation des sous-systèmes (les services) au détriment de celle de l'organisation toute entière (Emery &amp; Giaque, 2005)</li></ul>
--	--	--	---