



HAL
open science

Compte-rendu d'ouvrage Valérie LOZAC'H, Des doctrines aux réformes, la modernisation de l'Etat en Allemagne, Presses Universitaires de Rennes, 2016, 282

p.

Guillaume Lacquement

► **To cite this version:**

Guillaume Lacquement. Compte-rendu d'ouvrage Valérie LOZAC'H, Des doctrines aux réformes, la modernisation de l'Etat en Allemagne, Presses Universitaires de Rennes, 2016, 282 p.. Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2017, vol. 1, n°48, p. 340-344. hal-02471922

HAL Id: hal-02471922

<https://univ-perp.hal.science/hal-02471922>

Submitted on 9 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Compte rendu d'ouvrage

Valérie LOZAC'H, *Des doctrines aux réformes, la modernisation de l'Etat en Allemagne*, Presses Universitaires de Rennes, 2016, 282 p.

Guillaume LACQUEMENT

Département de Géographie et d'Aménagement

UMR 5045 ART-Dev, Acteurs, Ressources, Territoires dans le Développement

Université de Perpignan Via Domitia

lacqueme@univ-perp.fr

Issu de son habilitation à diriger les recherches, l'ouvrage publié par Valérie Lozac'h traite de la réforme de l'Etat en Allemagne. Plus précisément, l'auteure propose une analyse originale des processus sociaux qui conduisent à l'application dans le pays, de nouveaux modes de gestion et d'administration, inspiré du *New Public Management*. A partir de l'étude des réformes introduites en Saxe après la réunification, le travail considère le rôle des acteurs politiques et sociaux pour comprendre l'articulation entre la production des doctrines de modernisation de l'Etat et la mise en œuvre des réformes de l'administration. Deux projets de modernisation administrative en particulier ont retenu l'attention de l'auteure : d'une part, la réforme territoriale qui a modifié le maillage des communes et des districts, et d'autre part l'introduction d'un nouveau modèle de pilotage (*Neues Steuerungsmodell*), de formes nouvelles de gouvernance qui visent à appliquer dans le secteur public, les méthodes de gestion des entreprises.

Cet ouvrage de sociologie politique expose clairement son positionnement scientifique. Il se fait critique à l'égard des interprétations « diffusionnistes » qui tendent à réduire les changements politiques, à la transcription mécanique et linéaire des idées ou des modèles en circulation. Il souligne au contraire que, malgré la convergence des discours, la réception des modèles passe par le prisme des contextes nationaux, que les structures institutionnelles, les régimes politiques et les traditions administratives produisent au niveau national des effets de contexte qui diversifient les trajectoires de réforme du système politico-administratif. Mais le positionnement va plus loin encore. Il postule que les idées politiques circulent à travers des « opérations sociales », c'est-à-dire des jeux d'acteurs, dont les propriétés et les trajectoires socioprofessionnelles influencent l'interprétation et l'application des réformes. Les effets de contexte se mesurent donc au sein d'un espace de relations, d'échanges et de concurrences entre des acteurs impliqués dans les processus de changement politique. L'enjeu est de comprendre comment ces relations se structurent et de quelle manière elles contribuent à articuler les doctrines et les réformes.

De ce fait, la démarche d'analyse ne se borne pas à énumérer les étapes et à décrire les séquences de la réforme administrative dans le Land de Saxe. C'est par l'enquête empirique que le travail rend compte des représentations, des pratiques et des interactions à l'œuvre dans la réforme de l'Etat. La démonstration s'appuie sur la retranscription de nombreux extraits d'entretiens, ce qui facilite la compréhension des dynamiques relationnelles qui accompagnent l'appropriation des doctrines et la conduite du changement politique. L'étude monographique centrée sur un Land issu de l'absorption de l'ex-RDA par la république fédérale en 1990 accroît la pertinence du questionnement relatif aux effets de contexte. Le post-communisme interroge à la fois la dépendance au passé socialiste et la dynamique de transfert Ouest-Est imposée par la réunification. L'auteure considère ici les héritages internes et les impulsions externes au changement et montre que la transformation ne se confond pas avec l'importation d'un ordre institutionnel achevé.

Tout au long de l'opus, la démonstration est dense, l'analyse est fine et l'argumentation rigoureuse. Quatre parties structurent l'ensemble. La première se concentre sur la production des doctrines de modernisation administrative. Elle situe les deux réformes de l'Etat saxon par rapport aux différents modèles idéologiques qui se sont succédé et qui ont guidé les entreprises de modernisation de l'Etat en Allemagne depuis les années 1960. L'inspiration n'est ni vraiment keynésienne comme à l'époque de Willy Brandt, ni complètement néolibérale comme lorsque dans les années 1980, s'impose l'idée de l'Etat « mince » (*schlanker Staat*) et managérial pour promouvoir les principes du *New Public Management*. Les réformes des années 1990 s'inscrivent dans une sorte de troisième voie, une hybridation idéologique qui se fonde sur les conceptions anglo-saxonnes du développement communautaire et de l'*empowerment* et qui donne naissance en Allemagne au modèle de l'Etat « activant » (*aktivierender Staat*). Au-delà de la filiation, le propos s'intéresse à la diffusion des savoirs réformateurs. L'auteur identifie une nébuleuse réformatrice, constituée de trois pôles principaux (Universités, fondations et agences de conseil) et animée par des acteurs multipositionnés et internationalisés. A l'université, les sciences administratives construisent les savoirs gestionnaires en doctrine cohérente et les formalisent en expertise pratique, tandis que les fondations et les agences monopolisent l'expertise non académique. Au sein de cette nébuleuse, les trajectoires professionnelles se croisent et les dynamiques relationnelles favorisent la circulation des doctrines réformatrices dont l'audience s'est accrue en raison des critiques portées à l'encontre du fédéralisme coopératif et des questions posées par le poids financier de la réunification. Le système de péréquation financière est accusé de pénaliser les régions allemandes les plus performantes et de freiner l'adaptation des régions les plus pauvres. On lui préférerait un fédéralisme compétitif. La réunification ouvre une fenêtre d'opportunité et libère l'offensive réformatrice car la faillite de la RDA disqualifie l'action de l'Etat et valorise la rhétorique néolibérale sur l'efficacité de l'administration et la nécessité des réformes pour réduire l'endettement, relancer l'activité économique, adapter les services publics au changement démographique. Au terme de la démonstration, on comprend comment au début des années 1990 se dégage un consensus politique en faveur de l'Etat « activant » et des nouvelles formes de gouvernance, on comprend pourquoi l'ex-RDA est vue comme un terrain d'expérimentation des nouveaux modes d'administration et d'action publique.

La deuxième partie de l'ouvrage suit la diffusion des doctrines réformatrices au sein des discours du gouvernement saxon et des partis politiques. L'étude se focalise sur le rôle des acteurs dans la construction de l'offre idéologique sur le marché politique régional et de la catégorie d'action politique. Un profil type de prosélyte de la réforme se dessine : il s'agit d'un membre du parti chrétien-démocrate (CDU), originaire d'Allemagne de l'Ouest (*Wessi*), formé en droit et/ou en économie, ayant fréquenté les cercles réformateurs ouest-allemands. Mais sur la durée, par le jeu des coalitions gouvernementales (chrétiens-démocrates et socio-démocrates, puis chrétiens-démocrates et libéraux), la rhétorique transgresse les frontières partisans et impose la réforme comme une évidence au nom de l'efficacité et de la proximité. Les formations conservatrices et libérales privilégient le volet gestionnaire et managérial au détriment du projet décentralisateur et participatif, défendu par la gauche social-démocrate et écologiste. Mais, au final, les dynamiques relationnelles consolident le consensus idéologique autour de la nécessité de la réforme.

La troisième partie de l'ouvrage est consacrée à « l'entreprise réformatrice », décrite comme un processus discontinu et fragmenté. L'application des réformes, en dépit du consensus, ne va donc pas de soi. L'analyse du fonctionnement institutionnel du fédéralisme allemand est ici utile pour comprendre les stratégies de monopolisation de l'action réformatrice et les rivalités internes entre les services et les acteurs impliqués. L'auteure décrit les trajectoires socioprofessionnelles et les clivages disciplinaires qui expliquent les désaccords, le blocage momentané et l'inflexion des réformes dans un

sens plus libéral. L'intérêt notable de cette partie de l'ouvrage est de considérer que l'entreprise réformatrice dépend principalement d'une situation et d'un processus d'apprentissage. L'étude montre que les doctrines réformatrices font l'objet d'interprétations concurrentielles et d'appropriations différenciées selon l'appartenance institutionnelle ou disciplinaire des acteurs. Ces derniers ont un accès inégal à l'offre de savoirs produits par les cercles modernisateurs ouest-allemands, ils ont des parcours de formation différents et adoptent des positions souvent divergentes sur les contenus et les objectifs de la modernisation de l'Etat.

Dans la quatrième et dernière partie de l'ouvrage, l'étude de la « fabrique des projets de réforme » est tout aussi fine. La conception des réformes a été confiée à des experts, issus de disciplines diverses : informatique, sciences de gestion, économie, droit et management public, principalement. L'entreprise politique a en quelque sorte favorisé le développement d'un marché régional de l'expertise en administration et en action publique qui est venu compenser le manque de savoirs gestionnaires du personnel administratif. Cependant, cette *praxis*, parée des vertus de la neutralité et de l'efficacité, a été encadrée par le politique. Derrière le discours sur l'indépendance des experts, la production des solutions réformatrices s'est largement conformée aux demandes gouvernementales. L'auteure montre de façon très convaincante que le recours aux experts a servi d'outil de légitimation, a été utilisé comme une ressource pour conforter les choix politiques et réduire les résistances internes, occultant ou discréditant les solutions ou les propositions alternatives. Particulièrement intéressant est le passage consacré aux pratiques de compétition et de classement entre les Länder : sur le modèle managérial du *benchmarking* et du *ranking*, la comparaison interrégionale confère aux anciens Länder un statut de modèle, fixe l'objectif d'alignement des réformes sur les standards ouest-allemands, même s'il se borne au recyclage des expériences réformatrices, et au final conforte les logiques de transfert Ouest-Est des modèles et des savoirs.

L'ouvrage s'achève sur le devenir des deux projets modernisateurs. L'introduction du nouveau modèle de pilotage est abandonnée en raison de la fragmentation organisationnelle du système fédéral, de la concurrence institutionnelle entre les ministères chargés de la réforme et des fluctuations des soutiens politiques partisans. De son côté, la réforme territoriale est appliquée, mais les objectifs d'efficience et de proximité de la gouvernance territoriale, que les travaux d'expertise avaient traduits par des seuils de superficie et de population, ont été interprétés en fonction des enjeux et des rapports de force entre les élus locaux et les élus régionaux, principalement au sein de la formation des Chrétiens-Démocrates. L'inégale fortune des projets exprime le rôle décisif des jeux de pouvoir dans la mécanique décisionnelle. L'analyse est éclairante pour tous les chercheurs en sciences sociales qui s'interrogent sur les logiques de circulation et de transfert des modèles politique ou socio-économique ainsi que sur les mécanismes de leur application au prisme des contextes locaux et régionaux de réception. Ce travail montre clairement que l'entreprise réformatrice en Saxe procède certes de logiques de transfert Ouest-Est et d'importation des standards ouest-allemands dans Länder issus de l'ex-RDA, mais qu'elle ne se réduit pas à la simple reproduction des modèles. La réforme de l'Etat a été conduite en Saxe en fonction d'enjeux et de rapports de force structurés localement, en partie en lien avec l'héritage socialiste qui a, en quelque sorte, mis à disposition des ressources relationnelles et des savoir faire professionnels. Cet ouvrage contribue de manière très pertinente à une meilleure compréhension des logiques de transfert et d'héritage. En cela, il est une invitation au dialogue interdisciplinaire, avec les sciences géographiques en particulier.

Valérie LOZAC'H, *Des doctrines aux réformes ? La modernisation de l'Etat en Allemagne*, Presses Universitaires de Rennes, 2016, 282 p., in *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol. 1, n°48, 2017, pp. 340-344.