

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/87071>

Please be advised that this information was generated on 2021-01-19 and may be subject to change.



Contextualiser le sens des réformes du management public : comparaison entre les Pays-Bas et la Corée du Sud

Taco Brandsen

Sunhyuk Kim*

1 - Introduction

Même si les réformes du secteur public peuvent sembler similaires d'un pays à l'autre, leur signification varie considérablement en fonction des relations générales entre l'État et la société civile dans lesquelles elles s'inscrivent. —1

Dans la gestion publique, la « mondialisation » s'est récemment surtout traduite par la propagation rapide des mouvements de réforme s'inspirant du paradigme du « nouveau management public » (NMP). Depuis son apparition et sa prolifération dans les pays anglo-saxons, beaucoup de pays non anglo-saxons ont aussi adopté des réformes de la gestion publique similaires. Dans le discours et la pratique, différents pays ont adopté des mesures s'inspirant de sa philosophie. —2

Le paradigme du NMP est cependant moins cohérent qu'il n'y paraît a priori, ce qui permet des interprétations multiples. En dépit de la nature globale des réformes de la gestion publique, les façons dont elles ont été traduites en politiques et en programmes sont loin d'être uniformes. Dans certains pays, les réformes se sont arrêtées au niveau du discours politique. Dans d'autres, elles ont redéfini les structures de l'administration publique, les processus de formulation des politiques et les pratiques administratives. Les recherches comparatives en gestion publique ont beaucoup progressé depuis dix ans, mais elles commencent à peine à découvrir la grande variété de pratiques dans leur champ de vision. —3

Le présent article espère contribuer à ce processus de découverte en montrant comment les interprétations de réformes apparemment similaires peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre en fonction du contexte des relations entre l'État et la société civile. L'analyse comparative des réformes de la gestion publique est compliquée non seulement par le fait que les réformes adoptées présentent des formes, des tailles et des vitesses différentes, mais aussi par le fait qu'elles ont des significations sociales variables. Même lorsque les réformes ont la même apparence formelle, elles peuvent avoir une signification variable pour le système politico- —4

administratif et pour la société dans laquelle elles sont mises en œuvre. Cela ne rend pas forcément caduque une analyse en termes de convergence et de divergence, mais cela montre bel et bien à quel point il est important de contextualiser l'analyse.

Ce que nous soutenons dans cet article, c'est que la contextualisation nous oblige non seulement à examiner les caractéristiques de l'État proprement dit, mais aussi à tenir compte de la position plus générale de l'État et de ses relations avec la société civile. Pour démontrer cette idée, nous allons comparer deux pays aux traditions variables en termes de relations entre l'État et la société civile : les Pays-Bas et la Corée du Sud. Presque toutes les comparaisons transnationales de réformes de la gestion publique portent sur des pays au contexte similaire, comme les démocraties industrialisées à l'État providence bien développé. Cette homogénéité masque un élément potentiellement important du contexte historico-institutionnel. Nous espérons avec cet article contribuer à combler cette lacune. Nous allons comparer et analyser les réformes de la gestion publique dans deux pays eu égard à leur développement historique distinct, à leurs circonstances sociales antérieures et aux coalitions de réformes disponibles au moment de la mise en œuvre des réformes. Pour ce faire, nous avons adopté une approche comparative qui s'intéresse aux complexités historiques des cas et ne vise pas à établir des généralisations probabilistes.

Le présent article s'organise comme suit. Dans les deux parties qui suivent, nous présentons notre cadre analytique et examinons respectivement nos catégories de réformes et notre interprétation des conditions institutionnelles. Dans la quatrième partie, nous décrivons les processus de réforme aux Pays-Bas et en Corée du Sud. Dans la cinquième partie, nous expliquons pourquoi il est difficile de comparer ces réformes et proposons une analyse comparative basée sur une interprétation de l'évolution historique des relations entre l'État et la société. Nous concluons en présentant quelques implications de notre analyse comparative pour les recherches futures.

2 - Classer les réformes du management public

On appelle souvent la récente vague de réformes du management public « nouveau management public ». Ce terme général englobe plusieurs types de réformes qui ont été adoptées et mises en œuvre par beaucoup de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) depuis le début des années 80. Ces réformes visent à améliorer le rendement des organisations dans le secteur public. La description la plus citée de ce type de réformes est celle proposée par Hood, qui comprend les éléments suivants : gestion de type interventionniste, mesure du rendement, contrôle de la production, désagrégation et décentralisation, concurrence, styles de gestion du secteur privé et discipline financière (Hood, 1991: 4-5).

On s'accorde aujourd'hui pour dire que ces réformes ne convergent pas vers un modèle unique, comme l'indiquent certaines publications sur la question (par ex.,

Osborne & Gaebler, 1992). Au lieu de cela, des éléments variables sont introduits et mis en œuvre ponctuellement par différents pays, à tel point que l'on s'est même demandé s'il existait vraiment un paradigme cohérent (McLaughlin et al., 2006; Pollitt & Bouckaert, 2004). Pollitt a « analysé » les réformes du management public eu égard à la façon dont elles sont mises en œuvre et a imaginé une typologie utile dans le cadre de laquelle la convergence peut s'appliquer aux résultats, à la mise en œuvre de mesures similaires, à la mise en œuvre de mesures en apparence similaires et enfin au simple discours (Pollitt, 2001). La convergence s'observe surtout dans le discours sur la réforme du management public, essentiellement parce qu'elle est mise en œuvre par d'importants organismes de financement internationaux, comme la Banque mondiale. Le discours ne se traduit cependant pas toujours en politiques et encore moins en pratiques. Par ailleurs, nous connaissons encore mal les effets réels de ces pratiques (Pollitt, 2006).

—9

En conséquence, lorsque l'on examine la diffusion et l'expansion du paradigme de réforme, il est essentiel de définir les aspects du paradigme (discours, décisions programmatiques, pratiques administratives ou conséquences stratégiques) qui sont diffusés. Nous allons analyser comment le discours sur la réforme du management public a été mis en pratique par le biais d'initiatives et de décisions stratégiques spécifiques. En examinant de près la façon dont différents pays soulignent et exécutent différents éléments de réforme, nous pourrions mieux comprendre comment les idées stratégiques globales sont adoptées et mises en œuvre dans le contexte national.

—10

À des fins analytiques, nous traiterons toutes les mesures de réforme nationale comme des éléments d'un seul et même paradigme de réforme, celui qu'on appelle le « nouveau management public » (pas si nouveau). Nous sommes conscients que le terme est passé de mode et que de multiples alternatives ont été proposées (« nouveau service public », « nouvelle gouvernance publique », etc.), mais l'idée est d'émettre une théorie sur l'interprétation des réformes du management public ; dans ce cadre, le NMP est plus pertinent que jamais. Nous allons adopter les classements existants des éléments du NMP pour éviter de réinventer la roue. On distingue différents types de trajectoires de réforme dans les dimensions épinglées par Pollitt et Bouckaert (2006) : la gestion financière (budgétisation et comptabilité), la gestion du personnel (capacité, compétences et coordination) et l'organisation (relations entre les organisations ou les sous-unités). Nous allons nous intéresser à l'importance relative, aux objectifs fondamentaux et au contenu concret des réformes de la gestion publique sur la base de ces trois dimensions principales.

3 - Le sens des réformes

3.1 - Les conditions institutionnelles

Si l'on conçoit les récentes réformes de la gestion publique comme un paradigme unique qui est interprété et réalisé de façon variable par les pays, la question devient

—11

alors : quelles conditions nationales déterminent sa forme ultime ? Nous partirons du principe (comme le font d'autres études que nous avons mentionnées) que les réformes réalisées sont au final le résultat de stratégies intentionnelles suivies par des élites politico-administratives. Lorsque le paradigme est importé ou imposé de l'extérieur, les acteurs nationaux (publics et privés) ont le choix entre souligner et amplifier différents aspects de celui-ci, profiter de leur situation dans l'organisation politique, mobiliser l'aide et éviter l'opposition. Ce processus consistant à traduire ce paradigme global dans une initiative de réforme nationale va en dire beaucoup sur les « filtres institutionnels » par lesquels les idées globales de l'administration publique et de la formulation des politiques sont interprétées et mises en œuvre dans différents pays. Dans le domaine de l'administration publique comparée, l'importance des « filtres institutionnels » est soulignée depuis un certain temps. Par exemple, Welch & Wong (1998) soulignent que les pressions globales comme l'évolution de la technologie de l'information, l'impact des institutions mondiales et les revendications en matière de réformes influencent les bureaucraties publiques dans différents pays de façon variable via les « filtres nationaux » uniques des systèmes politique, économique et social. Dans le même ordre d'idées, Subramaniam (2000) constate que les pressions globales influencent, par le biais de « canaux nationaux » idiosyncrasiques, les systèmes administratifs et bureaucratiques et les processus de formulation des politiques de façon variable dans différents pays.

—12

La notion de « filtres » vient à l'origine de la théorie organisationnelle néo-institutionnelle et désigne des caractéristiques organisationnelles qui déterminent la mesure dans laquelle les différentes exigences environnementales sont compatibles avec le système de normes et de valeurs d'une organisation et doivent être adaptées (Bresser & Millonig 2003). En ce qui concerne la politique publique, elle désigne des caractéristiques du système politico-administratif qui déterminent les aspects des réformes génériques qui sont acceptés et mis en œuvre – et comment. Par exemple, les différences culturelles encourageront un État à se concentrer sur un type de réforme s'inspirant du NMP alors que pour un autre, cette réforme aura relativement peu d'intérêt. Au lieu d'un processus automatique de mise en œuvre, la réalisation d'une réforme particulière variera en fonction des attributs internes du système dans lequel elle est importée.

Par exemple, Pollitt & Bouckaert (2006) citent cinq variables institutionnelles qui influencent la forme des réformes nationales : la structure de l'État (par ex., fédéral ou unitaire), la nature du gouvernement exécutif au niveau central (par ex., majoritaire ou basé sur le consensus), les relations entre les exécutifs politiques et les fonctionnaires (par ex., politisées ou non), la culture administrative (par ex., *Rechtsstaat* ou axé sur l'intérêt général) et les sources de conseil stratégique (par ex., agents de l'État, consultants et/ou universitaires). Les recherches empiriques peuvent préciser les conséquences de chacune de ces variables. Par exemple, dans une comparaison intéressante des réformes aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, Yesilkagit & De Vries (2004) examinent de façon critique l'hypothèse selon laquelle les systèmes majoritaires parviennent mieux à mettre en œuvre les réformes du

management public que les systèmes basés sur le consensus et concluent que ce n'est pas le cas. Même si les réformes en Nouvelle-Zélande ont été mises en œuvre plus rapidement, elles ont finalement suscité des conséquences négatives sur le plan électoral. Des réformes presque aussi ambitieuses dans le contexte néerlandais ont été diffusées sur une période plus longue et ont suscité une opposition moins vive. Ce type d'étude empirique comparative est essentiel pour en savoir plus sur l'importance relative et l'influence de structures et de conditions institutionnelles différentes sur les réformes du management public.

Cependant, le transfert d'idées d'un pays à un autre ne peut être considéré comme le seul facteur de changement stratégique (Dolowitz & Marsh, 2000). Il y a généralement des facteurs de réforme autres que la diffusion d'un paradigme global, même si ces facteurs sont moins visibles (Wise, 2002). Certains auteurs ont en effet suggéré l'existence d'une réflexivité cyclique dans les systèmes administratifs : chaque type de philosophie de réforme dominante donnerait naissance à un autre type compensant ses lacunes perçues (Vries, 1999). Si tel est le cas, le paradigme global pourrait être considéré comme un facteur de changement parmi tant d'autres. Le paradigme global n'est alors pas conceptualisé comme un moteur unique d'idées qui se transforme par le biais de filtres institutionnels, mais comme un facteur parmi d'autres, qui rivalisent pour l'emporter dans un contexte institutionnel (cf. Timmermans, 2001). Selon cette approche, la concurrence est propre à la réforme du management public car elle est considérée comme une lutte entre les réformateurs et les adversaires – une analyse institutionnelle similaire à celle de Pierson (1994). Cette idée suppose qu'il existe des élites rivales (un groupe préconisant les réformes et d'autres groupes y résistant ou préconisant d'autres types de réformes). Cette idée est cependant limitée sur le plan théorique. Comme indiqué dans l'introduction, on peut concevoir le NMP comme un paradigme unique, mais il englobe en réalité plusieurs idées de réforme qui ne se réalisent pas nécessairement dans des proportions égales. Les coalitions de réforme peuvent insister sur différents aspects du NMP, ce qui peut se traduire par des trains de réforme très différents. En effet, lorsque des éléments contradictoires sont soulignés dans le paradigme, les controverses peuvent être relativement marquées ; par exemple, lorsque les contrôles des résultats sont renforcés au point qu'ils limitent sérieusement l'autonomie des agents. En d'autres termes, le fait de réaliser que le NMP se compose d'idées et de mesures de réforme multiples nous permet d'aller au-delà de la dichotomie pro-réforme/anti-réforme et d'analyser comment différents acteurs nationaux utilisent un paradigme importé pour faire progresser différents trains de réformes avec leur vision et leurs intérêts. À cet égard, notre approche permet de développer la perspective institutionnaliste centrée sur les acteurs qui sous-tend beaucoup d'études comparatives des réformes du NMP.

3.2 - L'interprétation des réformes

Les objectifs des acteurs sont souvent considérés comme exogènes – l'analyse portant essentiellement sur la façon dont les obstacles institutionnels et les opportunités déterminent leur évolution dans la mise en œuvre des réformes

souhaitées. Cependant, si l'on devait adopter une vision culturelle des institutions (Hall & Taylor, 1996), on se rendrait mieux compte que le désir des décideurs d'appliquer des éléments du NMP doit être intégré dans des réformes préalables. Les programmes de réforme ne tombent pas du ciel (à moins qu'ils ne soient totalement imposés de l'extérieur et involontairement) et ils sont au moins partiellement définis au sein des institutions nationales. Même si le paradigme du NMP est mondial, il doit être lié à des objectifs nationaux et locaux. En d'autres termes, il doit s'intégrer d'une certaine manière dans des modèles culturels si l'on veut qu'il soit reconnu, et *a fortiori* adopté. De ce point de vue, le paradigme peut aboutir précisément parce qu'il est polysémique, c'est-à-dire ouvert aux interprétations, et qu'il permet par conséquent d'intégrer des arrangements nationaux.

14

Pour être plus précis, on peut considérer les réformes du NMP comme se composant de deux éléments principaux. Premièrement, elles présentent un contenu normatif, épousant une philosophie donnée de l'État. Deuxièmement, ce sont des discours qui ont été fondés avec vigueur politique, car ils ont été adoptés par des pays et des bailleurs de fonds puissants. Les réformes peuvent être imposées à des pays, par exemple lorsque la Banque mondiale les impose en guise de condition pour des prêts, ou par imitation, pour relever la légitimité d'un gouvernement donné (voir DiMaggio & Powell, 1991). Lorsque le discours de réforme se traduit en mesures concrètes au niveau national, on peut supposer que le contenu normatif est transféré avec lui. Mais ce n'est pas toujours le cas. Les mesures de réforme peuvent être ouvertes à plusieurs interprétations, et les raisons pour lesquelles elles sont adoptées sont parfois liées à une autre signification (Wise, 2002). Par exemple, on peut accorder aux agents locaux une autonomie assortie de mesures approximatives de la production sur la base d'une philosophie catholique de subsidiarité, très éloignée de la perspective instrumentale du NMP.

15

La question est donc la suivante : Quelles sont les conséquences de réformes similaires ou différentes ? La prudence s'impose lors de la définition de la variable dépendante : s'agit-il des structures formelles (par ex., l'introduction d'un certain type de système comptable) ou s'agit-il du sens commun de ces structures dans un contexte social donné ? Encore une fois, si l'on part du principe, sur le plan théorique, qu'il existe une source générale de réformes du NMP à utiliser, on peut examiner comment ces réformes sont adoptées de façon variable (objets, styles, vitesses variables, etc.) et comment différentes variables ont influencé leur adoption. Mais même lorsque les similarités et les différences entre les réformes adoptées ont été décrites et ajoutées, on ne peut être certain de ce que l'on a mesuré car les réformes formelles en soi disent peu de choses sur leur importance normative dans un contexte social donné. Par exemple, si une mesure de réforme a été mise en œuvre de façon parcellaire, est-ce parce qu'elle était considérée comme non significative ou parce qu'elle était si délicate qu'elle ne pouvait que procéder lentement afin de ne pas menacer les intérêts ? Prenons un autre exemple : dans une culture traditionnellement hiérarchique, l'introduction d'une réforme de la mesure

du rendement même mineure peut être très importante sur le plan symbolique car elle encourage la mobilité sociale, ce qui ne cadre pas avec les conventions historiques. Dans une culture plus égalitaire, la même mesure sera simplement considérée comme un instrument de gestion des ressources humaines (GRH), c'est-à-dire comme une simple adaptation technique. Il ne s'agit pas uniquement d'expliquer pourquoi les mesures sont adoptées d'une certaine manière ; il s'agit aussi d'identifier le sens social, intersubjectif de ces mesures dans l'environnement institutionnel dans lequel elles sont implantées.

Cela rend d'autant plus difficiles les analyses comparatives, car cela suppose que les filtres institutionnels soient aussi de nature cognitive (voir Scott, 1995). Cela veut dire que l'on ne peut évaluer correctement le sens social des réformes sans tenir compte du contexte historique général dans lequel elles sont mises en œuvre. Il faut bien sûr isoler les réformes du NMP sur le plan analytique pour pouvoir les examiner de manière comparée. D'un côté, le fait d'axer l'analyse sur le management public en guise de variable dépendante risque d'entraîner une interprétation trop limitée des origines des réformes et de leur signification eu égard aux différentes fonctions de l'État et aux relations entre l'État et la société civile. D'un autre côté, une perspective trop large risque d'empêcher les comparaisons systématiques.

Si l'on doit tenter d'éviter ces deux risques, nos connaissances sur la littérature actuelle dans le domaine indiquent que le premier est plus urgent. La plupart des études comparatives sur les réformes du management public considèrent les caractéristiques du système politico-administratif proprement dit comme des filtres institutionnels à l'adoption de réformes. Rares sont ceux qui ont tenté d'analyser l'influence de la position de ce système par rapport à la société civile en général sur le sens des réformes, même si le fait de tenir compte du contexte en général peut entraîner une réinterprétation des réformes et une révision des théories existantes.¹ C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour une approche historique plus qualitative.

Les réformes feront partie de programmes nationaux généraux définis dans des circonstances historiques particulières, et les éléments de réforme auront des significations et une importance variables dans le cadre des trains de réformes nationales et sur le plan transnational. On risque de perdre la diversité des relations État-société civile résultant de l'Histoire si l'objet de l'étude comparative est trop limité et elles ne se révéleront parfois qu'au terme d'une étude approfondie des circonstances dans lesquelles les réformes du NMP sont adoptées. Tandis que certains auteurs ont signalé l'importance des relations entre l'État et la société civile dans les analyses des réformes (par ex., Christensen & Laegreid, 2003), rares sont ceux qui ont étudié la comparaison historique de façon plus détaillée, et c'est ce que nous tentons de faire ici.

Sachant cela, il est intéressant de réexaminer la question des types de cas qui mettraient le mieux en évidence les complexités et les particularités historiques des deux cas. Comme nous le verrons plus loin, cela passe par un choix de méthode comparative particulier.

3.3 - Le choix des cas

—16

La plupart des études sur le NMP s'intéressent pour l'instant aux démocraties industrialisées à l'État providence bien développé. Il s'agissait d'un choix logique pour des raisons empiriques (analyse des régions où le NMP se propage le plus rapidement) et méthodologiques (limiter la variété). Cependant, face à la propagation mondiale des réformes s'inspirant du NMP, d'autres différences, plus fondamentales, doivent être prises en considération. Les recherches antérieures se sont davantage intéressées aux conditions institutionnelles liées aux caractéristiques de l'État, et plus précisément aux relations entre ses différentes composantes (par ex., central/local, exécutif politique) et son cadre décisionnel (culture administrative, transparence/accessibilité). Une question qui a été laissée de côté concerne le rôle de l'État dans le contexte plus général de la société et, partant, le sens des réformes eu égard aux développements sociaux généraux. C'est problématique, même dans des régions comme l'Europe occidentale, avec ses traditions extrêmement variables, mais ça l'est encore plus lorsque des pays non occidentaux, avec des histoires et des trajectoires de développement radicalement différentes, sont pris en considération. C'est la raison pour laquelle les comparaisons entre des pays occidentaux et des pays non occidentaux peuvent être intéressantes pour les études comparées dans le domaine du management public, car elles révèlent des interprétations plus riches et plus complexes du paradigme. C'est pourquoi nous avons porté notre choix sur la comparaison inhabituelle mais fascinante entre les Pays-Bas et la Corée du Sud. Pour chaque pays, nous avons recueilli des données au moyen d'une analyse documentaire et d'une analyse secondaire.

—17

À certains égards, les deux pays sont relativement similaires. On peut les considérer tous les deux comme des pays très industrialisés et économiquement avancés. De même, dans chaque pays, l'État a toujours joué un rôle essentiel dans le maintien de l'ordre social. Cependant, en ce qui concerne la relation entre l'État et la société civile, il existe des différences de taille. Les Pays-Bas ont pendant longtemps été un État unitaire décentralisé basé sur une démocratie parlementaire. Ce qui est tout à fait propre à la tradition de l'État néerlandais, c'est son intégration de la société civile pour gérer l'État providence. En Corée du Sud, en revanche, la structure de l'État est centralisée. Cela vient de l'État colonial puissant mis en place à l'époque de l'annexion par le Japon de la péninsule coréenne (1910-45) et s'est renforcé sous l'effet de l'industrialisation descendante rapide par l'État-promoteur dans les années 60-80. L'État a sévèrement mis fin à la société civile durant la période autoritaire (1961-87) ; en réponse, la société civile s'est vivement opposée à l'État. Ce n'est qu'après la démocratisation en 1987 que la coopération a été introduite dans les relations entre l'État et la société civile. En conséquence, si les deux pays sont comparables en termes de développement économique et compte tenu du caractère très développé de l'État, les relations entre l'État et la société civile qui les caractérisent sont au départ très différentes.

Le fait d'avoir choisi deux cas aux caractéristiques aussi variables signifie qu'il ne s'agit pas d'une analyse comparée au sens de beaucoup de comparaisons

transnationales des réformes du management public. Celles-ci sont, selon Ragin (1981), basées sur une « méthode statistique ». De ce point de vue, il serait logique de comparer des pays plus similaires. Cette méthode a pour objectif de vérifier des hypothèses découlant de la théorie qui concernent les corrélations entre différentes variables. En conséquence, la méthode doit envisager un modèle expérimental dans la mesure du possible, en supprimant autant que possible les variables contradictoires. L'avantage d'une approche de ce type concerne sa généralisabilité mais, comme l'indique Ragin (1987, p. 32), « il n'est possible de définir un point de départ pour faire des généralisations sur les cas qu'en formulant des hypothèses simplificatrices sur leur fonctionnement ». La nature multiple, conjoncturelle et complexe des processus historiques peut par conséquent rester en grande partie masquée.

Aux fins de notre étude, à savoir examiner la façon dont les réformes de la gestion publique s'insèrent dans le contexte historique général des relations entre l'État et la société civile, une approche plus adaptée concerne ce que Ragin appelle la « méthode comparative », une approche historique qualitative dans la tradition wébérienne qui examine les configurations de conditions responsables de certains phénomènes sociaux. Il s'agit d'une méthode davantage interprétative qui compare « les cas les uns avec les autres en tant qu'ensembles pour arriver à des généralisations modestes, généralement sur les origines historiques et les résultats, concernant des catégories de phénomènes définies de façon relativement étroite » (p.31). Dans ce cadre, nous ne contestons pas l'utilité de l'approche générale consistant à comparer les réformes du management public, comme en témoigne le recours fréquent à ces études dans le présent article. Nous nous en éloignons cependant en optant pour des cas plus différents que semblables. Nous pensons qu'en utilisant cette autre approche, nous pourrions mieux comprendre les particularités des origines historiques complexes de l'État-société civile qui ont une influence sur les réformes du management public. Nos affirmations en matière de généralisation probabilistique sont donc modestes. Le recours à la méthode comparative historique qualitative multiplie néanmoins les possibilités de comparaisons et pourrait permettre d'intégrer un éventail plus large de pays dans le champ d'application de l'étude – ce qui ferait assurément avancer le débat.

4 - Description des réformes néerlandaises et sud-coréennes

4.1 - Les Pays-Bas

rendement. Au fil du temps, les gouvernements ont adopté des réformes pour ancrer davantage la mesure des résultats dans le processus stratégique. Cela a débouché sur l'adoption d'un système comptable à l'échelle nationale en 2001, qui remplaçait le budget axé sur les ressources par un système qui mettait l'accent sur l'imputabilité. Les services administratifs devaient définir raisonnablement des objectifs détaillés, les mesures adoptées pour atteindre ces objectifs et les coûts estimés. On les comparerait ensuite aux résultats dans le cadre d'une procédure annuelle standard. Cette association plus étroite entre les objectifs énoncés et les réalisations s'accompagnait d'une plus grande transparence en ce qui concerne les données internes.

Les réformes du personnel aux Pays-Bas, en revanche, étaient relativement secondaires, les récentes mesures étant essentiellement destinées à réduire la taille de la fonction publique. Il est intéressant de noter que malgré des restrictions apparemment drastiques, on ignore au juste si les effectifs ont effectivement été réduits. Un rapport d'un *think tank* influent en 2007 reprochait au gouvernement le fait qu'il n'avait pas d'idée précise de la taille de ses propres effectifs ; le rapport constatait que le nombre d'agents de l'État était en réalité en hausse depuis un certain temps, ce que le gouvernement a contesté. Des réformes limitées axées sur la rémunération liée au rendement ont été introduites dans les années 80 et 90. La réforme la plus ambitieuse concernait la création d'un corps de la fonction publique qui encourageait la rotation entre les services et la professionnalisation des hauts fonctionnaires. Cela concernait cependant moins d'un pour cent du nombre (estimé) d'agents au niveau du gouvernement central. Aucun des changements n'a été inscrit dans la loi. Aucune évolution significative n'a été enregistrée ces dernières années dans la réforme de la gestion financière ou de la gestion du personnel.

La situation est plus intéressante dans le domaine des *réformes organisationnelles*, qui prêtent davantage à controverse et sont moins linéaires. Au début des années 80, l'intérêt s'est renforcé pour la privatisation des services publics, ce qui s'est traduit par un certain nombre de mesures. Premièrement, certaines agences départementales ont été mises à l'écart, en restant tantôt officiellement dans le département, en en étant tantôt totalement séparées, avec des variations d'un domaine stratégique à l'autre (Thiel, 2006; Smullen, 2007). Leur nombre varie selon la façon dont on les comptabilise mais en 2008, selon un rapport officiel, on dénombrait 143 agences de ce type. Deuxièmement, certaines organisations ont été totalement privatisées, légalement et/ou financièrement. À la fin des années 90, cette stratégie a été suivie par des mesures plus systématiques visant à faire évoluer la gouvernance dans les services publics vers des systèmes de marché, dans des domaines tels que le logement social, l'énergie, les communications, les taxis et les soins de santé. Enfin, notamment en réponse aux phénomènes mentionnés plus haut, l'imputabilité a été renforcée par la création d'agences de supervision indépendantes. Si beaucoup de réformes ont été initiées par le gouvernement chrétien-démocrate/libéral évoqué plus haut, elles ont été développées par les gouvernements ultérieurs de différentes tendances et elles ont fait intervenir les principaux partis (chrétiens-démocrates, sociaux-démocrates et libéraux) ainsi que

des partis plus petits.

Ces évolutions ont par conséquent non seulement affecté les agences gouvernementales, mais aussi les organisations du secteur tertiaire (sans but lucratif privées), nettement plus nombreuses et agissant au service de l'État, qui contrôlent la majeure partie de la prestation de service dans le logement social, l'éducation, les soins de santé et les services personnels. Les réformes s'inspirant du NMP touchaient non seulement le gouvernement central, mais aussi le secteur public dans son ensemble. Ce constat est particulièrement intéressant pour une analyse des réformes ces dernières années car le phénomène semble avoir perdu de son uniformité. Au début du nouveau millénaire, plusieurs *think tanks* influents ont commencé à publier des rapports préconisant une variété de gouvernance davantage basée sur la confiance et insistant moins sur l'imputabilité et sur la mesure des résultats. Leurs recommandations concernaient particulièrement les organisations dans les domaines fondamentaux de l'État providence et faisant intervenir de nombreux fournisseurs privés. La situation de ces prestataires de services reste très controversée. Parallèlement à cela, le mécanisme de marché a fait d'autres incursions dans le secteur public, stimulé par l'influence grandissante de la réglementation relative au marché unique de l'Union européenne. L'orientation globale de la réforme néerlandaise est difficile à évaluer et plusieurs mesures se répètent ou vont dans des sens contraires. Comme nous le verrons, c'est là le résultat non seulement de coalitions de réforme intérieures, mais aussi de traditions historiques plus larges dans lesquelles les réformes du NMP s'inscrivent.

4.2 - La Corée du Sud

C'est à l'époque du gouvernement Kim Dae Jung (1998-2003) que le paradigme du NMP a été importé et mis en œuvre en Corée du Sud. Tentant de se remettre d'une crise économique sans précédent en 1997-98, la Corée du Sud a lancé une campagne de réforme à l'échelle nationale. La réforme avait une portée exhaustive : elle affectait non seulement le secteur privé, mais aussi le secteur public, car la plupart des Sud-Coréens pensaient à l'époque que la principale cause de la crise résidait dans les relations collusoires entre les entreprises et l'État (Kim & Shin, 2004; Kang, 2002). Le principal objectif de la réforme du secteur public était de créer un « gouvernement petit mais efficace et plus efficace ». Le marché était le principal principe directeur. Le gouvernement suivant, dirigé par Roh Moo Hyun (2003-08), n'a pas suivi les réformes axées sur le NMP de ses prédécesseurs. Au lieu de s'intéresser à l'efficacité, au souci de la clientèle, à la dérégulation et aux autres valeurs du NMP, il mettait davantage l'accent sur la participation et la décentralisation et reléguait l'efficacité et la productivité au second plan. Le paradigme centré sur la société civile, connu sous le nom de paradigme de la nouvelle gouvernance, est ainsi devenu plus populaire et plus influent que le NMP. Le paradigme de la nouvelle gouvernance, par rapport au NMP, portait davantage sur la participation d'agents de l'État ordinaires, de citoyens ordinaires, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations du secteur tertiaire concernées. Ces différences d'approches ont influencé les réformes

ultérieures.

Kim, le nombre d'agents de l'État a baissé de 20,2 %, soit 4800 personnes (Im, 2003a: 93). Les réformes ont eu des incidences non seulement sur la taille de l'État, mais aussi sur la qualité de l'emploi dans le secteur public car un nombre considérable de charges publiques ont fait l'objet de procédures de recrutement et de renvoi plus « flexibles ».

Dans la gestion organisationnelle, le gouvernement Kim a privatisé les entreprises publiques. À partir de 2002, huit sociétés publiques ont été privatisées et la main-d'œuvre des entreprises publiques a été réduite de 25 %. Plusieurs fonctions dans les entreprises publiques n'ayant pu être privatisées ont été confiées à des sociétés extérieures (Im, 2003a: 93). Parallèlement à cela, les agences exécutives s'inspirant du modèle britannique ont été utilisées de façon plus intensive. Le gouvernement Kim a établi des agences afin de promouvoir une gestion autonome et responsable (voir P. S. Kim, 2003, pour une présentation des propositions et des prescriptions en matière de réforme des agences quasi-gouvernementales). Le nombre d'agences est passé de 10 en 2000 à 13 en 2001. Ces agences étaient néanmoins encore en grande partie contrôlées par des ministères centraux sur le plan du personnel, du budget et de la gestion. Environ 80 % du budget des agences dépendait du gouvernement central (Ahn & Han, 2007).

Le gouvernement Roh préférerait utiliser différents comités *ad hoc* pour faire progresser les réformes et les changements dans les ministères et les départements.⁴ Il a également instauré le « système d'équipe », dans le cadre duquel les organisations de niveau inférieur avaient le droit d'expérimenter une série de formes et de structures organisationnelles afin d'éviter la traditionnelle structure hiérarchique uniforme. Le nombre d'agences augmenta également. En décembre 2005, 44 agences étaient actives dans 17 ministères. Le recours accru aux agences était particulièrement marqué dans les domaines de la médecine, de la recherche et de l'expérimentation, de la culture et de l'art, de la santé publique, de la fabrication et de la maintenance, etc. Le nombre de personnes employées par les agences est passé de 4973 en janvier 2001 à 5141 en décembre 2005 (Ahn & Han, 2007: 776).

Tableau 1 - Les réformes de la gestion publique en Corée et aux Pays-Bas

	Corée	Pays-Bas
Réformes financières	<ul style="list-style-type: none"> - Introduction de mesures d'incitation pour les innovations suscitant des économies budgétaires - Définition d'indicateurs de rendement - Réformes du système budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition d'indicateurs de rendement - Passage de la budgétisation basée sur les ressources à la budgétisation basée sur les résultats
Réformes du personnel	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la taille du gouvernement central - Précarisation des charges publiques - Recrutement d'experts civils 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de la taille du gouvernement central - Introduction de la rémunération au rendement - Création d'un corps de la fonction publique pour les hauts fonctionnaires
Réformes organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'agences indépendantes - Création de comités délibérants ad hoc - Privatisation des entreprises publiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'agences indépendantes - Libéralisation et introduction de concurrence - Création d'agences de supervision indépendantes

5 - Interprétation des réformes

5.1 - Similarités et différences

En apparence, les pays présentent des modèles de réforme qui sont similaires dans une certaine mesure. Ils ont tous deux réformé leurs systèmes budgétaires pour mettre davantage l'accent sur les résultats mesurables. Ils ont tous deux introduit une mesure du rendement du personnel public et une plus grande flexibilité dans la fonction publique, même si ces mesures ont touché relativement peu de membres du personnel. Ils ont tous deux décentralisé et privatisé certaines parties de l'appareil gouvernemental. La principale différence réside dans les réformes organisationnelles. Les réformes du NMP en Corée du Sud étaient dans un premier temps des réformes financières et du personnel, et les réformes organisationnelles ne sont devenues importantes que par la suite. Aux Pays-Bas, les réformes organisationnelles étaient plus ambitieuses et affectaient un vaste éventail d'organisations de politique publique.

—21

—22

doit aussi être pris en compte.

5.2 - Le contexte des réformes du NMP aux Pays-Bas

— 23

Les analyses du mouvement de réforme de l'État aux Pays-bas doivent tenir compte de son rôle historique dans la définition d'un consensus dans une société caractérisée par une diversité religieuse et politique marquée (Kickert, 2004; Noordegraaf, et al., 2006). La forme de l'État providence néerlandais au XX^e siècle était, dans une large mesure, conditionnée par ce projet politique plus large. Depuis sa naissance, le pays abrite différents groupes religieux, notamment des communautés protestantes dominantes et une importante minorité catholique. À l'époque de la fin de l'industrialisation du pays au XIX^e siècle, ces groupes religieux ont été rejoints par un puissant mouvement socialiste. La création d'un consensus a été déterminante pour assurer l'unité du pays et a fortement influencé le rôle de l'État.

— 24

organisations associées à la prestation de service ont ainsi pu se développer à un rythme exponentiel, assurées qu'elles étaient d'augmenter le financement public.⁵ L'argent s'accompagnait cependant d'une réglementation qui non seulement diminuait leur autonomie, mais brouillait progressivement la distinction entre organismes à but non lucratif publics et privés. Par exemple, il était difficile de maintenir des liens avec certains groupes de clients lorsque le cadre de réglementation préconisait une égalité d'accès et des règles uniformes. C'est dans ce contexte que les réformes de la gestion publique doivent être interprétées. Même si les racines des organisations à but non lucratif dans la société civile s'étaient affaiblies au moment des réformes du NMP et si leur rôle se justifiait généralement en évoquant les clivages sociaux qui avaient été réglés dans une large mesure, la majorité des services dans cet État providence bien développé étaient encore offerts par ces organisations à but non lucratif. Celles-ci pourraient, sur le plan théorique du moins, revendiquer une certaine autonomie compte tenu de leur statut privé. Cette situation a rendu très complexe la relation entre l'État et ces organes privés, dans plusieurs domaines fondamentaux de l'État providence (Brandson, et. al, 2005; 2009). Il est par conséquent logique que le débat public porte avant tout sur les réformes organisationnelles, qui constituaient non seulement une part importante des dépenses publiques, mais aussi la principale source de controverse. Les réformes du personnel et financières au sein du gouvernement central présentaient nettement moins d'intérêt. Même les restrictions à grande échelle dans la fonction publique ont suscité relativement peu de controverse étant donné qu'elles n'ont pas affecté les services sociaux fondamentaux. Cela ne veut pas dire que ces types de réformes étaient insignifiantes ou qu'elles ont échoué, mais cela indique bien que leur objet était différent. La question organisationnelle a trait à des changements sociaux généraux, alors que les réformes du personnel et financières peuvent davantage être considérées comme des changements techniques. Cela a des conséquences sur la façon d'évaluer les efforts des réformateurs. Des interventions s'inspirant du NMP dans les finances ou le personnel ont été mises en œuvre progressivement sur une longue période, sans évolution fondamentale dans les lignes politiques des partis, comme le font observer Yesilkagit & De Vries (2004). Cela ne vaut cependant que partiellement pour les réformes organisationnelles, qui ont effectivement suscité des controverses au cours des phases ultérieures et ont fait intervenir des échanges entre de vastes coalitions d'agents de l'État, des politiciens, des universitaires et des conseillers. Les chrétiens-démocrates ont pendant longtemps été considérés comme des partisans fidèles du secteur de l'économie sociale et recherchent depuis peu des moyens de réaffirmer le partenariat privilégié de l'État avec le secteur de l'économie sociale (par ex., avec l'invention d'un nouveau statut juridique). En revanche, la coalition de réforme qui préconisait le plus les réformes de marché, dans laquelle il n'y avait pas de distinction fondamentale entre les origines historiquement publiques ou privées, se composait entièrement de partis non religieux (une occasion unique dans l'histoire parlementaire néerlandaise). La situation est compliquée par le fait que le débat transcende d'autres questions dans le système politico-administratif, comme la relation entre les gouvernements central

et local, et la relation entre la direction et les professionnels dans les organisations de prestation de service au sens large. Apparemment, les questions techniques, comme les procédures d'imputabilité, deviennent le foyer de conflits politiques fondamentaux.

Il serait cependant fallacieux d'analyser cela sur le seul plan des coalitions de réforme s'efforçant de faire adopter les réformes malgré les obstacles institutionnels. Il existe des différences politiques fondamentales en ce qui concerne l'orientation des réformes, qui illustrent les différentes interprétations du NMP.⁶ Si certains ont souligné les éléments axés sur la discipline, comme le contrôle des résultats et la concurrence, d'autres ont insisté sur les éléments que sont l'autonomie managériale et la décentralisation. Dans le discours, l'accent est mis sur les premiers depuis la fin des années 90, tandis que dans les années 80 et au début des années 90, on a davantage insisté sur les seconds, avec une forte saveur de NMP. On assiste peut-être aujourd'hui à un retour au discours de la décentralisation, même si le discours s'inspire à présent moins du NMP traditionnel que des débats sur le professionnalisme et la prestation de service – ce qui illustre peut-être une tendance cyclique dans les discours. Les réformes continuent à opérer dans un paysage sombre et en évolution. Cela illustre la nature consensuelle de l'administration et de la société néerlandaises, et indique que cette question contestée n'est pas résolue mais qu'on la fait traîner pour une période indéfinie.

5.3 - Le contexte des réformes du NMP en Corée du Sud

_____25

Les réformes gouvernementales ont une longue histoire en Corée du Sud. Depuis la fondation de la Corée du Sud en 1948, différents gouvernements ont défini et mis en œuvre différents programmes de réforme. Les gouvernements après la transition démocratique en 1987 n'ont pas fait exception à cet égard. Sous Kim Young Sam (1993-98), le gouvernement a mis en place le Comité de rénovation de l'administration publique et souligné des valeurs liées au NMP telles que l'efficacité, la productivité et la transparence. Il a également mis en avant la dérégulation et la simplification des organisations gouvernementales. Cependant, en tant que premier président civil (c.-à-d. pas un général militaire transformé en président) en Corée du Sud en plus de 30 ans, Kim Young Sam était nettement plus désireux de déraciner les pratiques autoritaires et d'augmenter la légitimité démocratique durant la première moitié de son mandat.⁷ Le gouvernement Kim s'est désintéressé de la démocratie au profit de la « compétitivité mondiale » au cours de la seconde moitié de son mandat (1995-98), insistant sur l'efficacité et la productivité. Le NMP n'a cependant pas été sérieusement adopté ou poursuivi en tant que programme de réforme cohérent. Ce n'est que sous le gouvernement Kim Dae Jung et les gouvernements ultérieurs que les réformes du NMP ont pris forme, comme indiqué plus haut.

_____26

du NMP. Le gouvernement Roh, en revanche, voulait modifier, voire inverser, l'attachement au NMP de son prédécesseur en insistant sur la participation et la décentralisation. Ironiquement, cependant, ce qui s'est passé sous le gouvernement Roh n'était pas considérablement différent de ce qui avait commencé durant le gouvernement Kim. Les réalisations de Roh en termes de participation et de décentralisation n'étaient pas particulièrement impressionnantes. Les réformes du NMP qui avaient été introduites auparavant au sein du gouvernement Kim ont été institutionnalisées, renforcées, développées et approfondies durant l'administration Roh. L'accent autrefois mis sur la concurrence, l'efficacité, « l'État réduit », la productivité, la dérégulation et les chartes citoyennes a été réduit dans une certaine mesure. Le gouvernement Roh a cependant bel et bien accentué le rendement, les résultats, la satisfaction de la clientèle, la transparence et le personnel de même que la gestion organisationnelle « flexibles ». À cet égard, les deux gouvernements sud-coréens n'étaient pas si différents qu'il n'y paraît.

— 27

Malgré leurs priorités variables en apparence, les réformes gouvernementales en Corée du Sud avaient un point commun : l'importance accordée aux structures internes de l'État plutôt qu'à la relation entre l'État et la société civile. La plupart des campagnes de réforme se sont concentrées sur l'amélioration et le renforcement de l'efficacité, de la transparence, de la réactivité, de l'imputabilité et du « caractère démocratique » du système d'État. On ne s'est pas beaucoup intéressé, par comparaison, aux relations entre l'État et la société civile. La plupart des réformes, y compris les plus récentes s'inspirant du NMP, se sont limitées au secteur de l'État.

— 28

gouvernementales portent encore essentiellement sur la dimension interne de l'État plutôt que sur ses relations extérieures.

Le gouvernement sud-coréen de Lee Myung Bak (2008-present) est en train de relancer le paradigme du NMP du gouvernement Kim Dae Jung. En tant qu'ancien CEO d'un grand groupe d'entreprises, Lee croit fermement dans les principes et les initiatives du marché. L'efficacité, la transparence et le souci du client sont encore une fois mis au premier plan, plutôt que la participation ou l'imputabilité, comme c'était le cas sous le précédent gouvernement Roh. Le gouvernement Lee n'apportera vraisemblablement pas de changement majeur dans l'orientation générale de la réforme gouvernementale en Corée du Sud, axée sur la réforme interne du secteur public plutôt que sur les relations externes entre l'État et la société civile.

6 - Conclusion

_____29

Lorsqu'on tente de comprendre les réformes de la gestion publique, il faut non seulement tenir compte des évolutions au sein de l'État, mais aussi de la position relative de l'État proprement dit. Pour illustrer cette idée, nous avons comparé des réformes de la gestion publique dans deux pays, que nous pouvons à présent réinterpréter. Ces deux pays ont réalisé des réformes financières de grande envergure, de même que des réformes du personnel qui n'ont touché qu'un nombre limité de fonctionnaires, mais les Pays-Bas sont allés bien plus loin dans la réalisation de réformes organisationnelles. Cela paraît facile, mais en l'absence de contextualisation, un type aussi simple de comparaison descriptive est unilatéral, voire trompeur.

_____30

différences dans l'État providence. Lorsque le clivage social initial qui a donné naissance à ce système a disparu en grande partie, la légitimité du système proprement dit fut remise en question. Les discussions sur les changements de prestataires de services publics portaient sur la question de savoir si ceux-ci étaient toujours des intermédiaires entre l'État et la société civile plutôt qu'une extension de l'État. On peut considérer la controverse sur cet aspect des réformes, de même que l'importance des positions des partis politiques (qui comptaient nettement moins pour d'autres types de réformes), comme illustrant un débat plus large sur les relations entre l'État et les organisations du secteur de l'économie sociale ayant des racines historiques dans la société civile. Les réformes organisationnelles étaient importantes non seulement en tant que changements administratifs, mais aussi en tant qu'expression de changements sociaux plus larges, qui relançaient un débat fondamental sur la gouvernance des services publics. Il est fallacieux d'interpréter les récents développements comme s'inspirant exclusivement du NMP, non seulement parce que les réformes se basaient sur d'autres facteurs importants, mais aussi parce que cette idée se traduit par une lecture très limitée des réformes. En revanche, les réformes sud-coréennes dans ce domaine portaient essentiellement sur l'amélioration des résultats et n'affectaient pas la domination de l'État dans les domaines en question (et ce n'était pas leur but non plus).

C'est la preuve que même si les mesures de réforme étaient soi-disant similaires, leur importance politique et sociale variait considérablement. La question pour les recherches futures est de savoir si ces différences peuvent être intégrées dans les variables institutionnelles considérées par les recherches comparatives antérieures comme pertinentes pour une analyse des réformes. Les précédentes études comparatives transnationales des réformes du NMP ont fortement contribué à nous faire mieux comprendre les choses en créant un cadre de catégories et des variables qui ont inspiré beaucoup d'études par la suite (même si elles sont encore trop peu nombreuses). Reste à espérer que ce cadre encouragera la définition d'un ensemble important et cohérent de données empiriques. Le cadre s'est avéré très précieux pour faciliter les comparaisons transnationales.

Il est cependant encore possible d'enrichir les interprétations des variations transnationales, en examinant le lien entre les éléments du NMP et les traditions historiques des relations entre l'État et la société civile et les programmes politiques nationaux définis par ces traditions. Lorsque les recherches comparées sur la réforme de la gestion publique progresseront, elles pourront aussi se baser sur un éventail plus large de cas pour affiner ses outils analytiques.

Taco Brandsen

Sunhyuk Kim*

Notes

- [*] **Taco Brandsen** est Professeur adjoint, département de science politique et d'administration publique, Nijmegen School of Management, université Radboud, Nijmegen (PB) et **Sunhyuk Kim** est Professeur, département d'administration publique, collège de science politique et d'économie, université de Corée, Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « Contextualizing the meaning of public management

reforms: a comparison of the Netherlands and South Korea».

- [1] Parmi les principales exceptions, citons les approches « configurationnelles » en matière de systèmes de fonction publique comparés, comme Heady (1996), qui examine les systèmes nationaux de fonction publique eu égard à leurs systèmes politiques et à leurs contextes socioéconomiques et Morgan (1996), qui intègre formellement la société civile (« the corpus of social arrangements defining state/society relations and public/private domains of relative autonomy (228) ») dans son cadre analytique.
- [2] En août 2009, cependant, la comptabilité d'exercice n'était toujours pas totalement introduite en Corée du Sud, en raison surtout de la résistance bureaucratique et de la baisse globale d'intérêt pour la réforme NMP au lendemain de la crise économique.
- [3] Voir P. S. Kim, 2002, pour un aperçu des principes et des raisons à la base de la réforme de la fonction publique de Roh. P. S. Kim faisait fonction de secrétaire présidentiel senior aux affaires personnelles en 2003-05.
- [4] Les comités (tantôt présidentiels, tantôt ministériels, tantôt reevant du Premier ministre) étaient composés d'agents de l'État et d'experts civils afin de renforcer la participation de la société civile et du secteur privé. Ils assumaient diverses fonctions délibérative, consultative et de contrôle dans le cadre de l'administration Roh.
- [5] Selon l'enquête de Johns Hopkins, les Pays-Bas possèdent, proportionnellement, le secteur privé à but non lucratif le plus important au monde en termes d'emploi non agricole (Dekker, 2004). Cela s'explique dans une large mesure par le rôle joué par le secteur dans la prestation de services publics financés par l'État.
- [6] Implicitement, cela fragilise notre hypothèse de base, à savoir que le NMP est un paradigme cohérent. Plus précisément, cela indique que cette hypothèse est acceptable pour développer un cadre comparatif, mais qu'elle peut avoir pour effet d'exagérer la nature « globale » du paradigme du NMP et de négliger la signification du paradigme dans des contextes nationaux.
- [7] Voir Baum, 2007, pour une analyse de la façon dont Kim Young Sam s'est servi de la réforme procédurale administrative pour contrôler et gérer la bureaucratie.