

CONFERENCE BRAIBANT

Jeudi 15 juillet 2010

Bali – Indonésie

***L'ETUDE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
EN TANT QUE DISCIPLINE DANS L'EST DE L'ASIE :
APPROCHE COMPARATIVE
DES REALISATIONS ANTERIEURES ET FUTURES ORIENTATIONS***

PAR

***Akira NAKAMURA, Ph.D.
Meiji University, Tokyo***

*Conférence Braibant dans le cadre
du Congrès de l'Institut International des Sciences administratives
de Bali, Indonésie, le 15 juillet 2010*

INTRODUCTION

La rédaction de cet article a essentiellement été motivée par l'engagement personnel et les observations de son auteur en tant qu'étudiant en science politique et professeur en administration publique au Japon. L'intention première de cet article est de comparer et de relever les différences entre l'administration publique telle qu'étudiée et pratiquée aux Etats Unis et dans les pays de l'Est de l'Asie au départ de trois perspectives différentes.

L'auteur commencera par décrire les caractéristiques de l'étude de l'administration publique au Etats-Unis, où cette discipline est née et dont l'influence continue à s'exercer dans le reste du monde aujourd'hui encore.

L'approche américaine de l'étude de l'administration publique revêt trois caractéristiques majeures. Premièrement, le débat sur la séparation entre l'administration et la politique : à certains égards, maintenir une séparation entre l'administration et la politique est considéré comme indispensable pour un gouvernement efficace et loyal : à d'autres, cette séparation est estimée impraticable dans la mesure où les administrateurs peuvent se révéler de bons politiciens.

Deuxièmement, il existe une polémique de longue date et permanente sur les différences et similarités entre l'administration publique et des affaires. Pour certains, les deux sont très semblables et, par conséquent, le concept d'administration peut se transférer horizontalement d'un secteur à l'autre. Pour d'autres, les deux disciplines sont distinctes, tant en matière de qualité que d'objectifs, et doivent être maintenues séparées. Ce débat a récemment donné naissance à une nouvelle orientation, la Nouvelle Gestion publique, un concept qui encourage un modèle de gouvernement dont le mode de fonctionnement se calque sur celui de monde des affaires.

Troisièmement, l'étude de l'administration publique telle que pratiquée aux Etats Unis tend vers un mode de pensée inductif. Une méthode de recherche souvent pratiquée aux Etats Unis consiste à étudier des cas précis pour collecter des données empiriques sur des thèmes tels que l'élaboration des décisions, l'élaboration des budgets, le comportement organisationnel et la mesure de la performance. En se basant sur les résultats de ces micro-études, les chercheurs bâtissent des théories utiles à la pratique de l'administration publique. Les résultats générés par ces recherches dans ces différents domaines aux Etats Unies sont remarquables et impressionnants. La recherche et l'enseignement en administration publique dans les autres régions du monde doivent beaucoup à ces réalisations.

Cet article compare ces trois caractéristiques américaines à la pratique de

l'administration publique dans les pays de l'Est de l'Asie en soulignant le fonctionnement actuel des gouvernements dans cette partie du globe plutôt que les tendances ou résultats de recherches. Plusieurs différences notables apparaissent.

Premièrement, contrairement aux Etats Unis, l'Est de l'Asie s'appuie sur une longue tradition mandarine et l'étatisme reste la norme. Par conséquent, la séparation entre l'administration et la politique ne s'est jamais posée. En réalité, les grands bureaucrates ont souvent été le moteur des grandes politiques que les législateurs nationaux endossaient ensuite. L'expansion économique d'après guerre du Japon, dans les années 60, met en lumière le rôle de l'administration : la croissance du pays était principalement un produit du gouvernement. Les membres du parti y ont joué un rôle de second plan et ont souvent été éclipsés par les grands bureaucrates.

De même, la République de Corée a connu une expansion rapide dans les années 70. Cette croissance remarquable, souvent appelée 'le miracle coréen', fut possible grâce à l'importante intervention de l'administration dans la politique. Le développement actuel de la Chine reflète également ce modèle d'étatisme : à la fin des années 70, le gouvernement chinois a lancé des réformes pour faciliter la croissance rapide du pays. Dans l'Est de l'Asie, la dichotomie entre la sphère administrative et politique n'a donc au fond jamais existé ; au contraire, les initiatives générées par l'administration ont créé des programmes de politique et le développement alors que les politiciens étaient souvent relégués au second plan.

Outre cet étatisme traditionnel, l'Est de l'Asie n'a jamais considéré les secteurs privé et public comme égaux et revendique au contraire une relation verticale entre le gouvernement et le monde des affaires, le gouvernement lui étant supérieur. Historiquement, c'est le gouvernement central qui dirige, les firmes privées suivent. Dans ce système de gestion sociale et économique, appelé au Japon le « système de convoi », les entreprises privées reçoivent la protection du gouvernement et croissent pendant que le gouvernement veille à fournir un climat économique favorable. C'est pour cette raison que, traditionnellement dans cette région du monde, on a peu tenté d'appliquer les techniques du secteur privé au secteur public puisque les gouvernements de cette région doutent que le secteur public ait beaucoup à apprendre de l'administration des affaires privées. Ainsi, le fameux système opérationnel Kanban de Toyota (qui veut que la demande détermine la production) a été ignoré par le gouvernement japonais alors que de nombreux autres états ont adopté ce système pour réformer leur secteur public.

Autre contraste marquant par rapport au système américain : les pays de l'Est de l'Asie adoptent souvent une approche déductive pour développer leurs politiques

publiques ; ils annoncent d'abord un objectif général, global, comme le plan de doublement du revenu national du Japon dans les années 60, et en discutent les détails ensuite. Pour atteindre l'objectif fixé, le gouvernement central prend plusieurs micro-mesures, comme stimuler les investissements publics et encourager les entreprises privées à investir dans la formation de leur capital. Exemple similaire, celui de la Corée qui s'est créé un slogan national, « Challenge to a new Road for Development », à l'occasion de l'Exposition universelle de Taejon en 1993. Sous ce thème général, le gouvernement a formulé plusieurs micro-politiques destinées à matérialiser le « Miracle coréen ». Le gouvernement chinois s'est lui aussi fixé un objectif, "Reform and Open Policy," la bannière sous laquelle plusieurs niveaux du gouvernement chinois ont travaillé pour promouvoir la croissance économique nationale.

Après avoir expliqué les différences entre l'étude de l'administration publique aux Etats-Unis et la pratique des gouvernements de l'Est de l'Asie, cet article aborde les perspectives de reconnaissance de l'administration publique en tant que discipline en Asie. Il explique également la nécessité d'un modèle asiatique de gestion publique suite aux conséquences du récent déclin et de l'instabilité économiques qui secouent le monde financier. Vu la fragilité actuelle du secteur privé, il est temps de réhabiliter les gouvernements dans leur rôle interventionniste et de poser un autre regard sur l'approche administrative. L'article conclut en soulignant l'importance de la recherche empirique pour résoudre certains problèmes spécifiques de l'administration publique et son utilité pour bon nombre de pays en transition. Enfin, il convient d'attirer l'attention du lecteur sur la chose suivante : cet article prend souvent l'exemple du Japon comme point de référence cependant, l'auteur ne cherche pas à présenter le cas d'un pays en particulier mais plutôt un thème, utile à un débat général, même si l'exemple des pays de l'Est de l'Asie vient souvent appuyer les arguments déployés.

I. L'ETUDE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AUX ETATS UNIS : SEPARATION ENTRE ADMINISTRATION ET POLITIQUE, TRANSFERT HORIZONTAL ET MODE DE PENSEE INDUCTIF

1. LA SEPARATION ENTRE ADMINISTRATION ET POLITIQUE

Mon expérience personnelle lors de mes études aux Etats-Unis, il y a plusieurs dizaines d'années, peut illustrer l'une des caractéristiques de l'étude de l'administration publique dans ce pays. Alors que je terminais ma licence à l'Université de Berkeley, il y a au moins 30 ans de cela, j'ai discuté avec différents professeurs d'une éventuelle spécialisation de 3^{ème} cycle. A cette époque, j'étais particulièrement intéressé par

l'administration publique. L'un de mes professeurs de science politique m'a répondu que l'administration publique ou des affaires s'adressait plutôt à ceux qui n'avaient pas développé un mode de pensée théorique. Les étudiants qui, au contraire, manifestaient des prédispositions pour la théorie devaient se tourner vers des domaines conceptuels et théoriques comme les sciences politiques et économiques. Il a même affirmé que l'administration publique et des affaires était réservée aux étudiants à l'esprit moins affûté et moins brillant. J'ai suivi son conseil et me suis spécialisé en science politique pendant plusieurs années.

Plus tard, alors que je rédigeais un mémoire sur les politiques de contrôle de la pollution atmosphérique, j'ai dû interroger plusieurs responsables gouvernementaux. Un autre professeur m'a conseillé de ne pas leur révéler mon domaine de spécialisation et m'a fortement recommandé de leur dire que j'avais étudié l'administration publique. Il m'a également recommandé de prétendre que seul l'aspect gestion publique du domaine m'intéressait et pas sa dimension politique. Apparemment, ce professeur pensait que l'administration publique était relativement non politique et neutre et que prétendre l'étudier, plutôt que les sciences politiques, faciliterait mes recherches et mes progrès.

Même si les professeurs qui avaient émis ces remarques avaient peut-être une vision et une perception erronées, leurs commentaires semblent révéler plusieurs caractéristiques importantes de la discipline de l'administration publique développée aux Etats-Unis. Trois caractéristiques couvrent les thèmes intrinsèques à l'administration publique aux Etats-Unis : la séparation entre administration et politique, l'application horizontale de l'administration et l'intérêt pour les micro-problèmes.¹

Premièrement, l'administration publique américaine s'est toujours souciée de la séparation entre l'administration et la politique. Depuis l'époque de Woodrow Wilson, un débat perdure au sein de la discipline sur la meilleure façon de maintenir l'administration gouvernementale à l'écart des considérations politiques. En fait, nombre d'académiciens considéraient l'administration publique comme un outil puissant pour maintenir la politique à l'écart du fonctionnement du gouvernement. Ils ont par conséquent exploré des méthodes "scientifiques" d'enseignement de l'administration publique et certains d'entre eux ont proposé plusieurs mesures objectives pour empêcher la politique de s'immiscer dans les décisions administratives. Aujourd'hui encore, la séparation entre les sphères

¹ La description des caractéristiques de l'étude de l'administration publique aux Etats-Unis est principalement tirée des études originales citées ci-après : Richard J. Stillman II. (2010). *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston, MA: Wadsworth; Brian R. Fry and Jos C.N. Raadschelders. (2008). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Washington, D.C.: CQ Press; H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnson. (Eds.). (1999). *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*. Tuscaloosa and London: University of Alabama Press. J'ai reçu des commentaires enrichissants sur mon observation de l'étude de l'administration publique aux Etats Unis de la part des professeurs Richard Stillman et Jos C.N. Raadschelders.

administrative et politique reste importante dans l'étude américaine du gouvernement.

Ce domaine d'étude a également ouvert le débat sur la praticabilité et la validité de cette séparation. On commence à croire que cette séparation n'est pas réaliste, que les administrateurs ne doivent pas être de simples spectateurs en politique. Le débat s'amplifie parmi les académiciens : les responsables publics devraient jouer un rôle plus significatif dans les processus décisionnels politiques. Ils considèrent ce rôle non seulement comme logique et inévitable mais estiment également que la participation des administrateurs à la politique reflète le véritable visage des états modernes. Ce désaccord récurrent sur la dichotomie entre sphère administrative et politique a fait naître un débat sur l'identité de l'administration publique. Cette crise identitaire, à savoir que doit ou devrait être l'administration publique, est essentiellement née de cette thématique : la séparation entre l'administration et la politique.²

2. LE CONCEPT DE TRANSFERT HORIZONTAL DE L'ADMINISTRATION

Un autre élément important dans le développement de l'administration publique aux Etats-Unis est la relation horizontale entre l'administration publique et l'administration des affaires. Des spécialistes du gouvernement ont trouvé des similarités entre ces deux disciplines. Ils soulignent qu'en période de formation tout particulièrement, les principes « scientifiques » de l'administration publique peuvent également s'appliquer à l'administration des affaires. En outre, voyant peu de différences entre les secteurs public et privé en terme de gestion administrative, ils estiment que les concepts peuvent être transférés horizontalement d'un secteur à l'autre.

Cependant, d'autres spécialistes remettent en question cette application de l'administration publique à un autre secteur. Ils soutiennent que l'une des principales caractéristiques du secteur public est d'offrir des services au public à des fins peu ou non lucratives et que le critère de bien-être commun et de gratuité qui le caractérise a une valeur holistique intrinsèque qui doit être distinguée de la gestion d'affaires à but purement lucratif. Par conséquent, l'application horizontale des concepts de l'administration n'est possible ni en théorie, ni en pratique.

Bien que longtemps écartée, cette application horizontale refait surface au milieu des années 80 avec l'émergence de la Nouvelle Gestion Publique (NGP). Certains partisans de la NGP estiment que la gestion des affaires est supérieure à l'administration publique, que la gestion gouvernementale classique ralentit inévitablement le système et mène par conséquent à une administration des services globalement inefficace, inefficente et

² Voir Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. (Eds.). (1992). *Classics of Public Administration*. Belmont, CA: Books/Cole Publishing Company.

contre-productive.

Les partisans de la NGP pensent que l'absence de concurrence est l'une des principales faiblesses de l'administration publique et que dès lors, les gouvernements devraient, comme dans le secteur privé, s'ouvrir au marché pour encourager la concurrence dans le secteur public. Selon les principes de la NGP, la concurrence devrait aider les gouvernements à rester vif et productif. De ce concept découle une nouvelle dichotomie à savoir un modèle de réforme administrative selon lequel les composantes de l'élaboration des politiques doivent être indépendantes des unités d'implémentation des politiques. Le plus petit segment, au stade de l'élaboration des politiques, reste au centre du gouvernement alors que le plus grand segment, les unités d'implémentation appelées « agences », devient le bras administratif, indépendant du gouvernement central.

La NGP met également l'accent sur les résultats, un aspect longtemps négligé par les gouvernements. Des termes tels que "benchmarking" et "mesure de la performance" ont retenu l'attention des défenseurs de la NGP et soulignent les tentatives renouvelées de quantifier les effets des politiques et programmes appliqués par les différentes unités du gouvernement. Aux yeux des partisans de la NGP, deux aspects sont primordiaux dans la gestion d'un gouvernement : les résultats obtenus et la façon dont sont introduits les changements.

Au travers de ces réformes, les défenseurs de la NGP cherchent à changer l'état d'esprit des responsables publics. Ils espèrent qu'un gouvernement calqué sur le modèle du secteur privé peut influencer psychologiquement le comportement des administrateurs publics et les aider à gouverner de façon plus efficace, efficiente et productive. Plusieurs pays, y compris le Japon, ont adopté la NGP où elle a notamment été appliquée au secteur pénitentiaire. Le colossal service postal japonais a lui aussi été séparé du gouvernement central et scindé en quatre sociétés privées distinctes, de même que 99 universités nationales ont été démantelées pour former des agences distinctes (Independent Administrative Institution).

3. DE MICRO-PROGRAMMES SPECIFIQUES A DES MACRO-CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

Depuis l'apparition de l'étude de l'administration publique, les académiciens, aux Etats-Unis surtout, se sont intéressés aux micro-thématiques. Le Taylorisme, un procédé qui fragmentait les tâches des travailleurs en petites opérations simples, reflète ce souci de définir des micro-principes pour aider à améliorer la productivité et l'efficacité. Le célèbre acronyme créé par Luther Gulick pour définir les fonctions du management, POSDCoRB (Planification, Organisation, Sélection RH, Direction, Coordination, Reporting,

Budgétisation), en est un autre exemple. Tant Taylor que Gulick pensaient que leurs principes de gestion pouvaient s'appliquer de façon générale et rendre toute gestion organisationnelle efficace, efficiente et productive.

Comme le prouvent ces théories de la première heure, l'administration publique américaine s'est toujours intéressée à des problématiques précises telles que l'élaboration des décisions, l'élaboration des budgets, la gestion du personnel, l'implémentation des politiques, etc. Sur base de ces problématiques précises, plusieurs études de cas ont été menées et développées suivant le mode traditionnel de recherche issu de l'administration publique américaine. Des noms comme Herbert Simon, Dwight Waldo, Robert Dahl, Aaron Wildavsky et Charles Lindblom viennent immédiatement à l'esprit. Dahl, Wildavsky et Lindblom, en particulier, ont livré de remarquables études. Elles ont largement contribué à la croissance du nombre d'études empiriques sur l'administration publique aux Etats-Unis. Il est intéressant de noter que leur style d'enquête est en tout point similaire : toutes suivent un mode de pensée inductif. Elles collectent d'abord des données objectives, puis, sur base de ce matériel, essaient d'explorer la validité et l'utilité de leurs hypothèses et des théories qui en découlent.³

Depuis le milieu des années 80, une nouvelle tendance est cependant née dans la discipline et, bien qu'exclusivement basée sur l'expérience de l'administration aux Etats-Unis, elle s'est étendue à l'échelle internationale. Au lieu des micro-problématiques, les professionnels de la gestion publique se focalisent à présent davantage sur des macro-problématiques plus larges. Conséquence logique, le mode de recherche inductif a progressivement fait place à une approche déductive : de nombreux chercheurs ont commencé à aborder la gestion et la performance gouvernementale par une approche plus large. On doit essentiellement l'avènement de cette approche alternative à un ouvrage de David Osborne et Ted Gaebler de 1992. Leur publication, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, a généré un important changement dans l'étude de l'administration publique aux Etats-Unis et ailleurs.⁴

Beaucoup de spécialistes de l'administration publique se focalisent à présent sur des macro-problématiques plus étendues et majeures comme la réforme administrative ou la réinvention de l'état, éclipsant ainsi des micro-problématiques plus traditionnelles comme

³ Voir, par exemple, Robert Dahl. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven, CO: Yale University Press and Jeffery F. Pressman and Aaron Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press. La première étude sur l'implémentation dans le contexte japonais est aussi disponible. Mchio Muramatsu and Akira Nakamura. (1990). *Myth and Reality in Local Social Policy Implementation in Japan*. *International Review of Comparative Public Policy*. 2:153-169.

⁴ David Osborne and Ted Gaebler . (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. NY: Plume Book.

l'élaboration des décisions et des budgets, les ressources humaines, etc. Au cours des vingt dernières années, il apparaît que la majorité des académiciens s'intéresse moins aux problèmes pratiques et pragmatiques. L'objet central de leurs recherches s'oriente vers des programmes cadres aux connotations plus étendues et globales. Un simple regard sur les revues d'administration publique atteste de cette tendance : au lieu de sujets bien délimités et précis, ces publications académiques présentent désormais fréquemment des thèmes globaux plus larges comme les effets de l'e-gouvernement, les partenariats public-privé et la transparence ou encore l'obligation de rendre compte dans l'administration publique.

Cet intérêt croissant pour les macro-problématiques a été encouragé par l'introduction du débat sur la « Bonne Gouvernance » lancé par plusieurs organisations internationales de premier plan. La Banque Mondiale, en particulier, s'est profilée comme un des principaux défenseurs de cette idée. Cette organisation internationale de crédit s'est inquiétée des prêts effarants octroyés à certains pays en développement. Les états couverts de dettes souffrent souvent d'un haut degré de corruption, les prêts octroyés par la Banque Mondiale y sont détournés, mal gérés et gaspillés, ne remédiant en rien à la pauvreté de la population.

Dans l'espoir d'éviter ce genre de situation, la Banque Mondiale a insisté auprès des pays bénéficiaires pour qu'ils adoptent et pratiquent le concept de « Bonne gouvernance », un concept qui exige d'eux de fonder un système judiciaire indépendant, des agences anti-corrupcions, d'organiser des élections équitables et ouvertes, etc. D'abord conçu comme un programme destiné aux pays en développement, le concept a éveillé un intérêt mondial. En conséquence, les spécialistes de tous les continents ont mené différents types de recherche et pris part à des débats sur ce thème.⁵

L'Institut international des Sciences administratives a tenu une conférence à Ankara, Turquie, en 2008, sur le thème général de la Bonne Gouvernance dans le contexte des politiques d'aide internationale. Une discussion intéressante a porté sur la qualité de la gouvernance. Pendant des années, la Banque Mondiale a essayé de fournir une liste de points de référence pour définir la bonne gouvernance. Elle est cependant devenue trop longue pour être mise en oeuvre. Au lieu de suivre cette approche exhaustive, plusieurs spécialistes se sont orientés vers un programme pour une gouvernance de qualité et réaliste.

Comme l'examinera en détail cet article, ce récent passage d'un intérêt pour les

⁵Voir les multiples et différentes données web fournies par la Banque Mondiale sur la gouvernance. Voir également le débat sur le thème "Good Enough Governance." Merilee S. Grindle de la Kennedy School of Government, Harvard University, propose plusieurs articles majeurs sur ce thème sur son website.

micro-problématiques vers un intérêt pour les macro-problématiques de l'administration publique semble avoir généré des interrogations sur l'identité et l'utilité de l'administration publique en tant que discipline. Poursuivre les débats sur la « bonne gouvernance » semble intéressant et stimulant et pourrait permettre d'améliorer la qualité de gestion des gouvernements tant dans les pays développés qu'en développement. Cependant, il est peut-être temps de reconsidérer la tendance actuelle et de s'intéresser tant aux micro qu'aux macro-problématiques de l'administration publique. Même si l'étude de thèmes généraux reste essentielle, le concept de "Bonne gouvernance" n'a de chance de progresser que si les plus petites composantes – les rouages même d'une gestion efficiente et productive des opérations du gouvernement – sont également étudiées et améliorées.

Point central du calendrier vers une "Bonne Gouvernance" : l'administration publique doit discuter des éléments constitutifs du fonctionnement du gouvernement. Rechercher des méthodes efficaces, efficaces et productives – qui produisent des résultats positifs – doit devenir un thème central de l'étude de l'administration publique et de la gestion du gouvernement. C'est pourquoi les études en administration publique doivent à nouveau se tourner vers des micro-considérations et réfléchir à la façon dont améliorer au mieux l'élaboration des décisions, l'implémentation des politiques, la gestion des ressources humaines, etc. A long terme, ces micro-considérations contribueront à l'avènement de la « Bonne Gouvernance » dans tous les pays.

II. LA PRATIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : L'ETATISME TRADITIONNEL ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE DE L'EST DE L'ASIE

1. LE GOUVERNEMENT AUX COMMANDES DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE

L'expérience en matière d'administration gouvernementale en Asie, en période d'après-guerre, illustre un contraste frappant avec les Etats-Unis. L'Est de l'Asie a laissé aux gouvernements un rôle extrêmement important dans la croissance économique des pays. Alors que l'administration publique américaine a longtemps prôné l'anti-étatisme, dans l'Est de l'Asie, la pratique veut que le gouvernement central joue un rôle de premier plan dans la croissance de pays comme le Japon, la République de Corée et, plus récemment, la Chine. Contrairement aux Etats-Unis, la séparation entre les sphères administrative et politique ne s'est jamais posée dans cette partie du monde. Au contraire, l'administration centrale a souvent joué un rôle décisif, bien plus que les législateurs, tant dans la formulation que dans l'implémentation des différentes politiques nationales.

L'étatisme administratif est l'une des principales caractéristiques de l'administration publique de cette région.

Des trois pays asiatiques cités ci-dessus, le Japon semble le cas le plus représentatif de la nature étatique du gouvernement car il fut le premier pays à induire le développement économique dans les années 60. Le gouvernement japonais fut qualifié de « développemental » et se différençait de celui des autres pays. Les gouvernements de la majorité des états du monde sont dits « régulateurs » et tentent, typiquement aux Etats-Unis et dans d'autres démocraties, de ne pas interférer avec l'économie de marché. Les fonctions d'un gouvernement dit régulateur sont limitées, simples et précises : le but de l'autorité centrale est de maintenir le marché équilibré, ouvert et concurrentiel. Tant que ces règles sont respectées, le gouvernement n'intervient pas sur le marché mais permet aux firmes privées de gérer leurs propres affaires commerciales. Le gouvernement peut intervenir de temps à autre, si nécessaire. Cela ne se produira en principe que lorsque le marché entrave ou affaiblit l'ouverture, l'équilibre ou la concurrence.

Le gouvernement « développemental » du Japon, reproduit par la République de Corée dans les années 70, est différent. Au lieu de simplement arbitrer le marché, le gouvernement joue un rôle de premier plan dans l'expansion économique du pays. Dans ces deux pays, c'est le gouvernement central, plutôt que le secteur privé, qui favorise la croissance. La politique de croissance est d'ailleurs conçue et implémentée par une partie de l'élite bureaucratique des agences centrales. Ce petit groupe de responsables publics conçoit un plan de croissance pour son pays, définit des procédures précises et décide des mesures que l'état devrait adopter pour transformer radicalement le pays et le mener vers l'industrialisation.⁶

Il convient d'émettre plusieurs observations par rapport à la stratégie de croissance du Japon. Premièrement, le Japon est le premier pays à tirer avantage tant des Jeux Olympiques que de l'Exposition universelle aux bénéfices de l'économie du pays. L'autorité centrale a utilisé ces événements comme moteurs principaux de l'expansion économique. Suite à ces expériences fructueuses, le pays a commencé à accueillir d'autres jeux olympiques et expositions et a également sponsorisé la Coupe du Monde de 2002 en partenariat avec la République de Corée. Aujourd'hui encore, certains décideurs politiques pensent toujours que l'accueil d'événements internationaux donnera un souffle nouveau à la croissance du pays, même s'ils risquent de ne pas attirer un public aussi nombreux qu'auparavant.

⁶ Chalmers Johnson. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press. C'est probablement l'un des ouvrages qui témoigne le mieux de la stratégie de croissance adoptée par le Japon pour assurer une expansion économique rapide.

Deuxièmement, comme déjà signalé, la stratégie de croissance est développée par l'élite bureaucratique. Souvent, en fait, les législateurs nationaux doivent se rendre auprès des agences centrales pour y appuyer les projets de travaux publics qu'ils envisagent pour leur propre circonscription. Dans le milieu politique japonais, la séparation entre l'administration et la politique n'a donc jamais été une priorité comme aux Etats-Unis. L'administration domine les processus d'élaboration des politiques et les membres du parti suivent les idées inspirées par l'administration. « Les responsables gouvernementaux occupent le dessus du panier, les politiciens le fond » est une expression souvent reprise par les médias japonais. Comme l'indique cette expression populaire, l'étatisme reste une caractéristique principale de l'administration publique japonaise.

Les expériences de la République de Corée et, récemment, de la Chine sont similaires à celle qu'a connu le Japon dans les années 60. La République de Corée a, par exemple, accueilli les Jeux Olympiques à Séoul, en 1988, ce qui s'est avéré un important instrument de croissance pour ce pays péninsulaire. Cinq ans plus tard, en 1993, la ville coréenne de Taejon accueillait l'Exposition universelle. Le thème de cet événement international était révélateur : « The Challenge of a New Road to Development », reflet de la détermination du gouvernement à favoriser l'expansion économique du pays. La Chine a suivi la même voie avec les Jeux Olympique de Beijing en 2008, suivis par l'Exposition de Shanghai en 2010. Les Jeux Olympiques organisés dans l'Est de l'Asie étaient tous orchestrés par les gouvernements centraux contrairement à ceux de Los Angeles, en 1984, qui, dans la pure tradition américaine, furent orchestrés et organisés par le secteur privé.

2. RELATION VERTICALE ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE

Traditionnellement, les académiciens américains ont de tout temps relevé les similarités et différences entre l'administration publique et l'administration des affaires. Comme déjà signalé, certains estiment que ces deux secteurs partagent le même profil et que le concept d'administration peut se transférer horizontalement de l'un à l'autre. Pour d'autres, les deux secteurs se différencient en qualité et doivent rester séparés. Le débat se poursuit.

Dans l'Est de l'Asie, ce débat n'a pas eu lieu et ne semble au fond pas pertinent. Cette différence s'explique probablement par la tradition régionale, nourrie de longue date de l'influence culturelle de la Chine et d'un héritage mandarin commun. Le gouvernement n'est pas vu comme l'égal du secteur privé, surtout pas en terme de statut social et de prestige. Le gouvernement central occupe la position publique centrale alors que le monde

des affaires reste généralement sous le contrôle des agences centrales.

Aujourd'hui encore, l'expression populaire, "le public est vénérable, le privé méprisable », reste une des normes sociales de l'Est de l'Asie. Alors que les responsables gouvernementaux jouissent du prestige et du respect de la population, les acteurs du secteur privé restent souvent les sujets des autorités publiques. Cette perception étant bien ancrée, le gouvernement ne s'est jamais efforcé de considérer le secteur privé comme un partenaire égal. C'est pourquoi il est impensable que l'administration puisse se transférer horizontalement d'un secteur à l'autre. Au contraire, la pratique actuelle de l'Est de l'Asie indique clairement la supériorité du gouvernement sur le secteur privé, à savoir une relation verticale, non horizontale, entre les deux secteurs. Généralement, les gouvernements centraux de la région occupent une position supérieure à celle du monde des affaires et essaient de le contrôler.

Un bon exemple de l'étendue du contrôle du gouvernement sur le monde des affaires est la stratégie japonaise généralement désignée comme le "Système du convoi." Dans ce système, le gouvernement devenait le protecteur du secteur privé et les hauts bureaucrates protégeaient les activités commerciales de la concurrence internationale. En échange, les firmes devaient volontairement s'en remettre à l'influence du gouvernement central. Le monde financier, l'industrie agricole et le secteur aérien étaient connus pour leur dépendance vis-à-vis de la protection du gouvernement.

Le système a cependant connu des revers. Pendant des années, antérieures à la crise économique de 1990, les institutions financières étaient à la fois contrôlées et protégées par le gouvernement. Pour ouvrir une nouvelle filiale par exemple, une banque devait solliciter l'autorisation du Ministère des Finances. En outre, tous les taux d'intérêt étaient régulés. En raison de l'intervention fréquente du gouvernement, les banques créaient des départements spéciaux chargés des contacts quotidiens avec les bureaucrates du Ministère des Finances. Ces accointances ont parfois donné lieu à des pratiques questionnables : pour s'assurer des réglementations gouvernementales favorables, les banques trouvaient souvent nécessaire d'offrir des divertissements aux responsables officiels. Si certains bureaucrates du Ministère des Finances aimaient le golf par exemple, la banque réservait les terrains et organisait le transport, et prenait tous les frais en charge. Dans les années 90, les médias ont révélé cette corruption structurelle pratiquée dans plusieurs agences. Parmi les causes à l'origine de ces pratiques figurent les règles et réglementations invasives du gouvernement central.

Le secteur aérien est un autre exemple des problèmes nés de la protection et de l'interventionnisme poussés de l'administration publique. Le Japon avait deux grandes

compagnies aériennes, toutes deux étroitement contrôlées par le Ministère du Transport. Les tarifs aériens étant régulés par le Ministère, il y avait peu de concurrence entre les deux transporteurs. Dans les années 90, un vol de Tokyo à Fukuoka coûtait plus cher qu'un vol de Séoul à Hong Kong. La raison en est que les tarifs intérieurs régulés n'étaient pas soumis à la concurrence alors que les tarifs non régulés des vols internationaux avaient tendance à baisser.

Les secteurs protégés par le gouvernement finirent par s'affaiblir sur les marchés internationaux et, lorsque l'économie japonaise en surchauffe déclina, plusieurs institutions financières firent faillite. Les compagnies aériennes japonaises devinrent également instables et, en 2010, la compagnie porte-drapeau du Japon, Japan Airlines, dépose le bilan. L'industrie agricole reste sous la protection et la régulation du gouvernement : aujourd'hui encore le gouvernement impose des tarifs de 770% supérieurs au riz produit à l'étranger. Conséquence : les produits agricoles japonais restent chers et n'ont aucune marge de concurrence vis-à-vis de produits agricoles équivalents produits par d'autres pays.

Le gouvernement japonais finit par envisager la dérégulation. En avril 2001, l'administration Koizumi prend plusieurs mesures. Sur le modèle de la NGP, les initiatives privées passent à l'avant-plan et un mode de gestion sociale inspiré du modèle du secteur privé est rapidement mis en place. Bien que certains estimaient ces mesures cruciales pour relancer l'économie nationale, d'autres considéraient que la dérégulation contribuerait à accroître la disparité de revenus parmi la population. Ce débat sur les programmes de réforme reste l'une des problématiques politiques majeures du Japon.⁷

La problématique a récemment pris une autre tournure. Depuis le choc né de la faillite de Lehman Brothers en 2007 et le déclin économique mondial qui en découla, le gouvernement de la République de Corée semble avoir réintroduit l'approche traditionnelle, inspirée de l'administration, pour relancer la croissance. La Compagnie électrique coréenne – une entreprise semi-publique essentiellement financée par le gouvernement et un consortium d'entreprises privées – a réussi à vendre une centrale nucléaire aux Emirats Arabes Unis en 2009. Le gouvernement coréen s'était fixé cette vente comme objectif national et le Président Lee Myung-bak s'est personnellement rendu à Abu Dhabi pour la cérémonie officielle de signature du contrat avec ce riche pays pétrolier. La centrale devrait être fonctionnelle d'ici 2020. C'est le résultat d'un effort conjoint et d'un travail sérieux en concertation avec le gouvernement coréen et un groupe d'industries de pointe. Cette union a permis d'écartier les concurrents privés français et

⁷ Voir Ronald Hrebener et Akira Nakamura. (Eds.). (à paraître). *An Introduction to Japanese Government and Politics*. London, UK: Praeger.

américains.

Les Japonais ont été surpris par la prouesse de la République de Corée alors que leurs pays était sur la voie de la réduction de l'intervention du gouvernement dans les affaires économiques. Au cours des deux décennies précédentes, le Japon prônait la dérégulation et la décentralisation ainsi que la réduction du rôle de l'administration. Cependant, dès que la réussite coréenne a fait la une des médias japonais, tant le gouvernement que le secteur privé ont souhaité donner un nouveau souffle à l'approche traditionnelle, dont le gouvernement est le centre, pour relancer la croissance du pays. Un consortium sponsorisé par le gouvernement a donc rapidement été organisé pour lancer une campagne marketing agressive pour vendre les trains à grande vitesse japonais (« bullet train ») aux Etats-Unis et au Vietnam. Jusqu'ici, cette nouvelle attitude du gouvernement japonais semble porter ses fruits. Selon les médias, le Japon a de grandes chances de décrocher un contrat avec le Vietnam en 2010.⁸

Ce dernier exemple semble indiquer que le rôle économique du gouvernement change à nouveau dans l'Est de l'Asie. Comme par le passé, l'importance du gouvernement central semble s'accroître et son rôle devient crucial pour la relance de l'économie du pays. Il est en outre intéressant de noter que cette stratégie de croissance centrée sur l'administration ne semble plus se confiner aux pays de l'Est de l'Asie. Elle devient également populaire en France et au RU où les gouvernements endossent souvent le rôle de représentants de leurs industries respectives. De même, les Etats-Unis et le Canada ont essayé de relancer leurs économies de façon centrale puisque le secteur privé reste fragile suite à la crise économique. Cette nouvelle tendance, où le gouvernement retrouve un rôle de premier plan, a probablement de belles années devant elle.

3. PROBLEMATIQUES GENERALES ET MODE DE PENSEE DEDUCTIF

La longue liste de réalisations dans l'étude de l'administration publique aux Etats-Unis contient des recherches sur des thèmes aussi pointus que l'élaboration des décisions, l'organisation, l'élaboration des budgets, l'implémentation des politiques, la mesure de la performance et une panoplie d'autres micro-problématiques. Ces études, souvent basées sur des données empiriques et objectives, se traduisent dans le fonctionnement actuel du gouvernement et en sont aussi le reflet. Cette stratégie américaine de recherche s'est donc basée sur un mode de pensée inductif, c'est-à-dire que les études détaillées et méticuleuses débouchent sur des théories.

⁸ *Asahi Shimbun*. May 25, 2010.

Dans les régions de l'Est de l'Asie, l'étude de l'administration publique a adopté l'antithèse de cette stratégie en se basant sur un mode déductif de formulation des politiques comme l'illustre l'exemple suivant. En 1960, un bureaucrate de l'Agence de Planification économique japonaise lance l'idée de doubler le revenu japonais moyen en 10 ans. Le concept est adopté comme programme national et mis en oeuvre au travers de plans spécifiques et détaillés dont certains sont décrits ci-après. Il est intéressant de voir comment ce concept général a débouché sur des plans spécifiques permettant d'atteindre l'objectif fixé à savoir, doubler le revenu moyen sur dix ans.

Le gouvernement japonais a décidé de tirer avantage du système postal national, qui était à la fois un service postal et la plus grande banque du pays et avait accumulé des avoirs considérables. Le gouvernement a transféré ces fonds au Ministère des Finances, sur un compte spécial, le Fond national d'investissement et de prêts. Ce fond augmentait chaque année d'une valeur presque égale à celle du budget national mais, contrairement à ce dernier, n'était pas soumis au contrôle législatif. Les bureaucrates étaient donc en mesure de consacrer ce fond aux différents programmes et politiques qu'ils jugeaient nécessaires pour atteindre leur objectif final de croissance nationale et d'augmentation des revenus.

Dès la création de ce plan dans les années 60, le gouvernement japonais utilisa ce fond spécial pour lancer plusieurs gigantesques projets de travaux publics tels que la construction de sites industriels colossaux appelés *Kombinate*. Le gouvernement implanta ces parcs industriels dans un nombre de sites stratégiques puis mit en place des incitants fiscaux pour y attirer les usines d'acier, de ciment et de gaz ainsi que d'autres industries, et les encourageait à construire des implantations et complexes modernes et technologiquement avancés.

A la même période, le gouvernement central créa également plusieurs sociétés semi-publiques, dont la Société publique de construction autoroutière, filiale du Ministère de la Construction. La société eut recours au Fond national d'investissement et de prêts pour financer un réseau d'autoroutes destiné à faciliter la circulation des marchandises.

Enfin, des fonds furent également alloués pour couvrir le coût des Jeux Olympiques de Tokyo en 1964 et de l'Exposition d'Osaka en 1970, permettant notamment de rénover et moderniser les infrastructures de Tokyo et Osaka via un réseau de routes et métros. A l'époque des Jeux Olympique de Tokyo fut également implanté un système de trains à grande vitesse reliant Tokyo à Osaka en trois heures.

Il est important de noter que les effets de la croissance économique ne se sont pas limités à la sphère urbaine : ils se sont également étendus aux régions rurales du Japon et

le mode de vie de la population agricole a commencé à s'améliorer. En 1980, plus de 99% des ménages ruraux possédaient une télévision alors qu'ils n'étaient que 20% en 1960, au lancement du programme de croissance économique.⁹

Agir sur les petits composants pour réaliser et implémenter un grand concept, dans ce cas doubler le revenu moyen sur 10 ans, a débouché sur un succès mitigé. Alors que l'objectif était presque atteint, des problèmes sont survenus, comme expliqué précédemment. Le comportement non régulé et débridé des bureaucrates a généré, dans de nombreux cas, de sérieux problèmes de corruption et nécessité un changement de système.

D'autres pays de l'Est de l'Asie ont appliqué cette approche déductive. La République de Corée s'est fixé la croissance économique comme priorité dans les années 70 et a fourni des efforts sérieux et spécifiques pour parvenir à cette croissance créant ainsi le « Miracle coréen » à la fin de la décennie. La Chine, fidèle à son slogan national, est allée de l'avant et est devenue l'une des plus grandes puissances économiques au monde. Comme le montrent ces exemples, le mode de pensée déductif pour créer des politiques est une norme dans l'Est de l'Asie : les gouvernements fixent plusieurs objectifs et formulent ensuite différentes micro-stratégies pour les atteindre.

III. CONCLUSIONS : PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN TANT QUE DISCIPLINE EN ASIE

Au cours des 30 dernières années, l'enseignement en administration publique de nombreux pays semble avoir évolué par rapport à son contenu et sa forme de départ. L'étude de l'administration publique s'est de plus en plus développée selon les mêmes lignes que les sciences politiques, l'enseignement de concepts et théories devenant de plus en plus présent. Les approches descriptives, objectives et empiriques sont devenues la règle plutôt que l'exception, y compris dans le domaine de la gestion publique. On trouve des exemples de ces changements dans les revues académiques où des concepts nébuleux comme les variables indépendantes et dépendantes et la variance statistique semblent avoir plus de poids que la question du fonctionnement rationnel du gouvernement. La lecture de ces revues laisse penser que la discipline commence à perdre contact avec le fonctionnement pratique du gouvernement et de l'administration et s'intéresse davantage aux constructions et concepts théoriques. En essayant de devenir une science objective, empirique et descriptive, les aspects pragmatiques de la discipline ont été relégués au second plan dans les articles des revues, les classes et les

⁹ Akira Nakamura.(1992). Environmentalism and the Growth Machine: The System of Political Economy and "Koga" Control in Japan. *Governance*. 5(2): 181-196.

discussions.

Malheureusement, à mesure que l'administration publique s'est rapprochée des sciences politiques, un fossé grandissant s'est creusé entre académiciens et praticiens. De nombreuses conférences internationales et nationales ont révélé une divergence manifeste : les académiciens ont tendance à sous-évaluer les commentaires émis par les responsables publics alors que les praticiens sont souvent irrités par ce qu'ils appellent le jargon scientifique des académiciens. Les praticiens cherchent des solutions pratiques aux problèmes fonctionnels du gouvernement alors que les académiciens s'intéressent aux concepts et théories. Lors de plusieurs conférences internationales récentes, les réunions ont généralement débouché sur peu de solutions, voire aucune, et ce bien que les participants soient reconnus comme d'éminents spécialistes dans leur domaine.

A n'en pas douter, cette divergence est principalement due à l'importance croissante des macro-problématiques dans ce domaine. Au cours des 20 dernières années, des thèmes aussi étendus que la gouvernance, la bonne gouvernance, la réinvention de l'état, le managérialisme et la Nouvelle Gestion Publique ont dominé le domaine de l'administration publique et entraîné des conséquences malencontreuses. Pour commencer, il apparaît que le fossé entre académiciens et praticiens s'est creusé, chaque partie s'éloignant d'une compréhension commune et du partage des connaissances. De plus, l'étude de l'administration publique par une approche plus générale a souvent manqué d'offrir des solutions pratiques aux questions ou difficultés immédiates des gouvernements. A l'avenir, la discipline devra se focaliser sur des idées pragmatiques et trouver des solutions à un panel de problèmes propres au fonctionnement quotidien des différentes administrations. Les programmes d'ordre général comme la bonne gouvernances, la réinvention du gouvernement et le managérialisme ne pourront à eux seuls aider les officiels à résoudre les problèmes administratifs.

Malheureusement, dans l'Est de l'Asie, la qualité de la recherche en administration publique laisse beaucoup à désirer. En réalité, l'étude de l'administration publique souffre de plusieurs faiblesses majeures, notamment le manque d'études empiriques. La plupart des recherches se veulent descriptives ou accordent trop d'importance aux dimensions culturelles de la région. Les académiciens ont négligé ou sous-évalué des micro-problématiques comme les processus d'élaboration des décisions, l'élaboration des budgets, la mesure de la performance, le comportement organisationnel et d'autres spécificités qui pourraient aider à améliorer la qualité de la discipline de même que la pratique actuelle de la gestion. Même si les études empiriques prennent une relative ampleur dans l'Est de l'Asie, le volume de données objectives reste maigre ; pour cette

raison, aucune théorie solide de portée internationale n'a encore pu émerger.¹⁰

Tant en Asie que dans le reste du monde, l'avenir de l'administration publique en tant que discipline semble clair. Les académiciens devront accorder davantage d'attention aux micro-problématiques et collecter des données empiriques pour que leurs recherches contribuent à améliorer la pratique de l'administration publique. Les recherches en Asie doivent fournir des études d'exemples, des micro-recherches qui peuvent servir à élaborer des théories générales applicables à divers pays et continents. L'étude de l'implémentation des politiques aux Etats-Unis, par exemple, a aidé à identifier les problèmes liés à l'élaboration des décisions dans un état fédéral. Malheureusement, les recherches produites dans l'Est de l'Asie n'ont pas encore produit d'étude de ce type. Il est urgent que cette partie du monde soit en mesure de produire des théories susceptibles de s'appliquer au reste du monde.

A cet égard, un postulat de recherche mérite d'être retenu : réexaminer la valeur du « modèle développemental de gouvernement ». Comme déjà mentionné, essentiellement en raison du fiasco Lehman Brothers et de la chute de Wall Street, le secteur privé a connu le déclin dans plusieurs états. Les gouvernements ont alors agi et pris les choses en main pour stimuler leurs économies affaiblies. Ce fut le cas au Japon et en République de Corée, est-il utile de rappeler la façon dont la Chine a poursuivi sa progression grâce à d'importantes interventions de l'état. Cette forme de gestion, centrée sur l'administration, s'étend en dehors de l'Asie. Pour cette raison, il conviendrait de mener de nouvelles recherches pour réévaluer le modèle de croissance de l'Est de l'Asie.

La prudence s'impose cependant. Il est préférable de ne pas opérer les recherches au niveau macro. Ceux d'entre nous qui sont impliqués dans l'administration publique – en tant que chercheur ou praticien – doivent éviter les grands macro-concepts et se focaliser sur les spécificités des thématiques et problèmes. De cette façon, l'administration publique non seulement survivra en tant que discipline et pratique mais son utilité et sa valeur s'en trouveront également grandies.

¹⁰ Voir Charles Sampford, Suzanne Condlin, Margaret Palmer et Tom Round. (Eds.). (2002). *Asia Pacific Governance*. Aldershot, England: Ashgate Publishing est une collection de traités descriptifs sur divers thèmes propres aux régions d'Asie et du Pacifique.