

Les réformes administratives au Canada : entre la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande¹

par Luc Bernier et Nathalie Dubois, ENAP.

Un mélange de pressions provenant de la globalisation de l'économie, des changements technologiques, un changement d'idéologie dominante, une situation budgétaire difficile ainsi que l'élection de gouvernements conservateurs a forcé une révision en profondeur du mode de fonctionnement des administrations publiques partout au Canada au cours des années 1980. La récession du début des années 1990 a forcé la poursuite des mêmes politiques. Une situation fort difficile semblait appeler des solutions radicales. La gamme des instruments disponibles aux gouvernements s'est conséquemment considérablement élargie : privatisations, partenariats, sous-traitance, agences de services spéciaux, etc. dont les effets ne sont pas encore tous bien connus². Le modèle keynésien de développement de l'État-providence était à bout de souffle mais le modèle de remplacement, connu sous le vocable de nouveau management public forme un tout moins cohérent³. On s'est mis à chercher des solutions déjà employées ailleurs et qui pouvaient être transposées ici rapidement.

Les gouvernements et les analystes ont regardé d'abord avec scepticisme puis curiosité et finalement envie la transformation que vivait la Grande-Bretagne de l'ère Thatcher où le contrôle politique sur l'administration était réaffirmé, en même temps qu'on importait des méthodes du secteur privé dans le secteur public et qu'on cherchait à libérer la vie de la population de l'emprise de l'État⁴. Ce qui s'est fait en Grande-Bretagne dépassait de loin le symbolisme. Les privatisations, qui ne sont qu'une partie des réformes, constitue le plus grand transfert de pouvoir et de propriété depuis la dissolution des monastères par Henri VIII⁵. La Nouvelle-Zélande est aussi devenue à la mode. Autrefois principalement connue pour son agneau congelé et une équipe de rugby, la Nouvelle-Zélande est désormais considérée pour l'exportabilité de son modèle de réforme administrative. Sous deux partis politiques, on y transformait radicalement le système traditionnel en, notamment, séparant la prestation de services de la formulation des politiques. Se faisant, on remettait en cause le principe de la responsabilité ministérielle, pierre d'assise du système parlementaire d'origine britannique. La flexibilité du modèle de Westminster qui permet cette flexibilité a fait de ces pays les leaders mondiaux dans l'introduction des concepts du nouveau management public dans leur gestion⁶.

Ces transformations ont fait l'objet de débats autour du monde alors que les gouvernements de tous les pays se voyaient forcés de repenser le rôle de l'État. Au Canada, le bureau du vérificateur général a scruté ce qui s'est fait en Australie et en Nouvelle-Zélande⁷. Il en a tiré des recommandations sur ce qui pouvait être fait ici. La vague de privatisations des années 1980 prenait sa source dans ce que la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher faisait. Le gouvernement du Québec y réfère

spécifiquement dans sa présentation de sa politique de privatisation de 1986⁸. Le Conseil économique du Canada utilise aussi en 1986 la Grande-Bretagne comme le premier exemple d'un pays où un vaste programme de privatisation se déroule⁹.
AJOUTER

Il faut louer cette recherche de solutions exotiques aux problèmes locaux. Un certain recul permet toutefois de constater que ces réformes provenaient de pays au développement économique et politique relativement différent de celui du Canada. Maintenant que la situation budgétaire se redresse au Canada et que les réformes jugées absolument nécessaires, il n'y a encore que quelques années, le sont moins, il importe de s'interroger sur notre emballement pour des idées venues d'ailleurs. Au Canada, certaines entreprises publiques ont été vendues, d'autres pratiquement données. Dans l'ensemble, nous sommes encore loin de ce qu'a connu la Grande-Bretagne. Nous sommes maintenant à l'heure où la privatisation d'Hydro-Ontario est lancée et celle, du moins partielle, d'Hydro-Québec fait l'objet de rumeurs périodiques. Avant de vendre ces gigantesques entreprises, il faut s'interroger sur ce que leur privatisation pourrait apporter.

Les méthodes américaines sont relativement faciles à écarter au Canada parce que le contexte est trop différent. Le pragmatisme des efforts en Australie rend difficile de se passionner pour ce qui s'y fait. Par contre, les mouvements venus de la vieille Angleterre comme le radicalisme néo-zélandais semblent fasciner autant les décideurs que les chercheurs. Ce qui intéresse moins ceux qui suggèrent d'importer ces méthodes c'est de faire une étude comparative qui explique pourquoi ces transformations étaient nécessaires dans ces pays mais ne le sont pas forcément au Canada. Les réformes entreprises en Grande-Bretagne dépassent et de loin les seules privatisations. De la même façon, il n'est guère possible de rendre compte dans son ensemble de ce qui s'est passé en Nouvelle-Zélande. Néanmoins, il faut s'interroger sur le contexte autant économique que politique qui ont rendu ces réformes nécessaires.

Les études les mieux faites en administration publique sur ces réformes, celle d'Aucoin par exemple, ont permis de comprendre leur portée managériale. Nous voulons proposer qu'en changeant le niveau d'analyse de celui de l'administration pour celui de l'analyse des politiques, nous pouvons mieux percevoir les limites de ces réformes. Le cadre d'analyse utilisé porte sur quatre éléments principaux : la rationalité limitée de la prise de décision politique, les communautés politiques autour de ces enjeux, l'importance des processus et la présence de facteurs structurants¹⁰. Dans la prochaine section, nous nous intéressons à l'économie politique de la réforme en Nouvelle-Zélande en insistant sur les facteurs structureaux qui ont rendu les réformes nécessaires. Dans une deuxième section, nous insistons sur les facteurs qui ont conditionné le choix de la privatisation comme instrument de politique économique sous Margaret Thatcher. Une réflexion sur la question des méthodes d'analyse comparée en administration publique est ensuite suggérée.

A beau décrire qui vient de loin: la réforme administrative en Nouvelle-Zélande vue d'Ottawa.

La littérature sur la réforme néo-zélandaise est dorénavant très vaste¹¹. Nous démarrons ici en utilisant le document du vérificateur général du Canada dont il a été question préalablement pour illustrer notre propos. Dans « *Pour une meilleure intendance : la réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande de 1984 à 1994 : sa pertinence pour le Canada*, les employés du bureau du vérificateur général du Canada qui ont écrit le texte expliquent dans l'avant-propos que les réformes entreprises en Nouvelle-Zélande constituent des efforts innovateurs et que certaines d'entre elles pourraient être adoptées ou adaptées par le gouvernement du Canada. L'introduction est une mise en situation d'où sont tirés les éléments descriptifs utilisés dans ce texte. On y décrit le pays, le régime constitutionnel et la structure de l'administration publique. Comme l'écrivait le Vérificateur général du Canada dans son rapport de 1993, certains facteurs militent en faveur de l'étude de la Nouvelle-Zélande: un système parlementaire hérité de la même mère patrie, une conjoncture économique en mutation, un accroissement des attentes du public vis-à-vis du gouvernement, la nécessité de moderniser la gestion de la fonction publique¹². On peut comprendre aussi l'intérêt du vérificateur général par le fait que l'administration financière, la politique fiscale et la reddition de comptes sont au coeur des réformes néo-zélandaises. Les réformes en Nouvelle-Zélande ont touché de nombreux secteurs d'activité: privatisations d'entreprises publiques, santé, logement, indemnisation des accidents, recherche scientifique. Dans tous ces domaines, des mécanismes de marché ont été introduits. Les agences centrales du gouvernement sont censées être évaluées sur leurs résultats et non pas sur les moyens employés¹³.

Après 1984, il y a eu en Nouvelle-Zélande une déréglementation de l'économie, l'établissement de mesures de libre-échange avec l'Australie, la fin des subventions à l'industrie et à l'agriculture ainsi qu'une réforme fiscale. Le cadre légal de fonctionnement de l'administration publique a aussi été changé en 1988. Puis en 1989, la gestion financière a été réformée. On a aussi instauré une série de transformations des politiques sociales élaborées à l'époque où le chômage était quasi inexistant. On a transformé la loi sur les entreprises publiques à vocation commerciale en les privant de leurs anciens monopoles et en les forçant à être en compétition avec le secteur privé. D'autres entreprises publiques ont été privatisées. Il y a également eu une restructuration des services gouvernementaux. On a séparé le «policy advice» de la prestation de services à la population. Les directions de ministères sont devenues des agences gouvernementales. Des mécanismes de gestion par résultats ont été établis.

L'onde de choc qui a forcé les réformes date de 1984 mais les Néo-Zélandais ont graduellement transformé leur administration publique jusque dans les années 1990. Par exemple, des transformations importantes comme la réduction du nombre d'administrations locales de 625 à 94 ont été réalisées en 1988-89. Le cadre légal actuel qui régit le fonctionnement de la fonction publique fut voté en 1988 (State Sector Act) et en 1989 (Public Finance Act). Certains projets de loi sur la gestion financière ont

complété les réformes en 1994. On peut retenir que même dans une situation d'urgence, les gouvernements se transforment lentement. L'élimination du déficit a également tardé. En 1993-94, malgré les coûts sociaux importants des compressions budgétaires¹⁴, le gouvernement faisait encore un déficit et avait à gérer une dette imposante. Dans l'ensemble, les mesures adoptées pour solutionner la crise de 1984 semblaient devoir réussir dans la première moitié selon les différents indicateurs économiques utilisés par l'OCDE¹⁵.

Avant d'importer d'aussi loin, il faut aussi s'accorder un peu de recul. Par exemple, lorsqu'on cite l'ancien secrétaire du Trésor néo-zélandais, pour qui, de 1975 à 1984, "l'intervention gouvernementale et ses contrôles ont été les plus envahissants de toutes les économies industrialisées," (page 4), il faudrait ne pas oublier que la Nouvelle-Zélande n'est pas un pays industrialisé. Quarante-cinq pour cent de ses exportations sont de nature agricole sans compter l'exportation de bois résineux. C'est un pays de 3,5 millions d'habitants à 2000 kilomètres de l'Australie et où la croissance économique fut très lente depuis 1945. Elle exportait principalement de la viande, du beurre et de la laine vers le Royaume-Uni jusqu'à l'entrée de ce dernier dans le Marché commun européen. La taille de l'économie canadienne et sa diversité font qu'elle a pu ou pouvait supporter la croissance des administrations publiques et des programmes sociaux depuis 1945. La fragilité de l'économie canadienne n'est pas la même. Le scepticisme est aussi de mise pour ce qui est de la notion de marché dans un pays de 3,5 millions d'habitants. Pour prendre un exemple simple, combien de services de cartographie existent et peuvent être en compétition dans un si petit marché?

La nécessité pour le gouvernement néo-zélandais de contrôler strictement ses dépenses et de s'assurer que sa gestion soit au-dessus de tout soupçon après la catastrophe des années 1980 est louable. Toutefois, l'idée que de sains principes comptables deviennent la seule vision politique dans un pays aussi petit et lointain soit-il est plus inquiétante. L'intérêt pour les réformes en Nouvelle-Zélande du bureau du vérificateur général n'exclue pas le bien commun mais ne lui laisse pas forcément la préséance non plus. Comme Herman Schwartz a conclu, les fonctionnaires du Trésor néo-zélandais qui ont tant fait pour radicalement transformer le reste de l'État n'ont pas été touchés par aucune des mesures qu'ils jugeaient si nécessaire pour les autres mais sont sortis gagnants de ces opérations¹⁶. On pourrait se demander si l'intérêt du bureau du vérificateur général pour la question n'est pas ... intéressé.

Le point le plus fondamental qu'il faut éviter de copier est la séparation opérée en Nouvelle-Zélande entre la formulation des politiques et leur mise en oeuvre. La littérature des 25 dernières années depuis les travaux de Pressman et Wildavsky sur le sujet de la mise en oeuvre nous a appris que séparer les deux mène à l'échec de la mise en oeuvre¹⁷. Les politiques élaborées dans les capitales se heurtent trop souvent aux difficultés rencontrées sur le terrain. Une des principales difficultés de la mise en oeuvre des politiques, est que la formulation de ces politiques est trop souvent faite sans tenir compte des difficultés de la dite mise en oeuvre. Ceux qui formulent les politiques doivent connaître les aléas de la mise en oeuvre des politiques et non pas être isolés de celle-ci. En ce sens, le modèle néo-zélandais peut être porteur à plus long

terme de catastrophes en puissance. Les efforts faits depuis 1991 sont trop récents pour que les difficultés soient documentées mais le scepticisme est de mise.

Donc en résumé, l'administration publique néo-zélandaise a connu une série de transformations majeures. Certaines idées comme celles d'agences gouvernementales a fait son chemin au Canada, au fédéral comme dans certaines provinces. Il faut louer les efforts faits pour analyser les réformes administratives dans des systèmes similaires. On peut toutefois constater que ce qui manque à la recette administrative néo-zélandaise-sauce outaouaise est un doigt d'économie politique. Avant de copier les Néo-Zélandais, il faudrait s'appliquer à ne pas faire ce qui les a forcé à une telle réforme ou avant d'écrire que ce sont les politiques du gouvernement au cours de cette période "qui ont rendu nécessaires les réformes qui ont suivi" (page 4), il faudrait aussi souligner que les réformes administratives faites de l'autre côté du globe furent précédées de deux transformations économiques qui auraient forcé des changements administratifs n'importe où ailleurs.

Coup sur coup dans les années soixante-dix, les Néo-Zélandais ont perdu leur marché protégé en Grande-Bretagne et ont subi le choc pétrolier. Leur production électrique dépendant de ce pétrole dans une proportion importante, la dégringolade fut rude comme fut le fait de perdre un marché d'exportation vital. Puis, pendant dix ans, les Néo-Zélandais ont emprunté selon un régime qui les rendit insolvable. C'est suite à cette catastrophe financière que la réforme administrative a vu le jour. Il aura fallu d'abord tomber dans le gouffre pour qu'une réforme radicale vienne à l'esprit des mêmes fonctionnaires. Lorsqu'on considère ce que fut pour la Nouvelle-Zélande la perte du marché de la Grande-Bretagne, la conclusion à tirer de l'expérience de la Nouvelle-Zélande ne concerne pas forcément les réformes administratives à faire. C'est l'accès au marché américain qui importe et donc la préservation de l'accord de libre-échange.

Ici Londres, ... les leçons pour le Canada des privatisations au Royaume-Uni.

L'histoire veut que pendant la Seconde Guerre mondiale, les habitants des pays de l'Europe occupée écoutaient les nouvelles d'une entreprise publique, la BBC, qui émettait depuis Londres. L'empire britannique n'est plus ce qu'il était mais il semble qu'aujourd'hui encore, les nouvelles en provenance de la capitale britannique font le tour du monde. Au milieu des années 1980, les gouvernements au Canada qui voulaient privatiser certaines de leurs entreprises publiques référaient à l'exemple du Royaume-Uni où la révolution Thatcher battait son plein. L'exemple de la mère patrie qui avait été utile pour créer des entreprises publiques convenait à nouveau, cette fois pour les vendre ¹⁸. Contrairement aux États-Unis où lorsqu'il est question de privatisation, on traite de services tel que le ramassage des ordures, de la gestion des prisons ou de l'entretien des voies carrossables, la Grande-Bretagne comme le Canada possédait de nombreuses entreprises publiques ¹⁹. Et les privatisations n'y

furent pas symboliques. Alors que la transaction médiane était de 17 millions de dollars au Canada, elle était de \$1, 200 millions au Royaume-Uni ²⁰.

L'expérience anglaise devait prouver la supériorité de l'entreprise privée sur l'entreprise publique. La privatisation devait donner un nouvel élan à l'entrepreneuriat étouffé par l'appartenance à l'État ²¹. Comme la suite de ce texte tend à démontrer, il s'agit d'une vue des choses plus que d'une réalité. L'expérience des privatisations au Royaume-Uni fut très à la mode au cours des années 1980 lorsque les données n'étaient pas disponibles pour juger des effets, un peu comme la Nouvelle-Zélande est devenue à la mode au début de cette décennie. Le recul permet maintenant de considérer les conséquences de l'opération britannique dans son ensemble.

Mesurer la réalisation de buts sociaux est demeuré un travail difficile ²². Qui plus est, l'impact des entreprises publiques est difficile à distinguer des effets des autres instruments de politique économique utilisés par les gouvernements. Parce que les instruments pour évaluer ces buts demeurent inadéquats, les gouvernements autant que les analystes se sont tournés vers l'analyse des résultats financiers. C'est beaucoup ce que nous faisons dans ce texte. S'il est vrai que la performance financière peut n'avoir qu'un lien lointain avec ce qu'une entreprise publique est censée faire, il est aussi vrai qu'en cette époque de difficultés financières pour les gouvernements, la légitimité d'une entreprise publique est améliorée par une saine rentabilité ²³. La performance financière est aussi le domaine où il est le plus facile de comparer la performance des entreprises publiques et privées. C'est donc revenir au cœur du débat sur la privatisation. Celle-ci peut en effet se justifier de différentes façons mais l'argument massue a toujours été que le privé était plus efficace que le public même si de nombreuses études ne pointent pas toujours dans cette direction ²⁴.

Cet article reprend la littérature empirique sur les privatisations en Grande-Bretagne pour démontrer que si celles-ci ont eu des effets positifs sur les entreprises privatisées ce n'est qu'accessoirement. Certes, des entreprises en bénéficient. Par exemple, Air Canada a pu trouver sur le marché privé les capitaux nécessaires au rajeunissement de sa flotte d'avions. Canadair est aujourd'hui une compagnie dont les activités dépassent les frontières canadiennes beaucoup plus facilement que par le passé. Les gouvernements canadiens ont déjà suivi l'exemple. Ils ont en effet privatisé leurs entreprises. Au début, c'était sur une beaucoup plus petite échelle mais depuis, les privatisations d'Air Canada, de Pétro-Canada et du Canadien National illustrent la portée du phénomène. Il reste les grandes entreprises que sont entre autres Hydro-Québec et Hydro-Ontario. En Grande-Bretagne, la privatisation de British Airways s'est avérée un grand succès. ²⁵ C'est pourquoi, comme nous développons plus loin, c'est le cas le plus souvent cité. Mais en fait, la privatisation est surtout un moyen efficace d'améliorer l'efficacité d'ensemble de l'intervention de l'État dans l'économie. ²⁶

Une des grandes leçons à retenir des privatisations en particulier mais aussi des autres réformes des appareils étatiques en Grande-Bretagne est l'influence d'un personnage unique dans l'histoire du pays. Madame Thatcher a réussi ce qu'aucun premier ministre conservateur de ce siècle n'avait réussi, c'est à dire transformer radicalement les appareils d'État. Ses convictions comme Metcalfe l'a souligné mais aussi la durée de

son règne ont fait que le mouvement qu'elle a enclenché sont irréversibles. Ce qu'elle a fait a été rendu possible par le fait qu'elle a été premier ministre pendant onze ans.

Le néo-libéralisme a permis à Margaret Thatcher de se distinguer d'Edward Heath et de le remplacer à la tête des Conservateurs et de s'assurer des appuis. Certains pays privatisent parce que forcés par des organismes internationaux mais à Londres, ce fut pour des raisons idéologiques. La conviction de Margaret Thatcher que le secteur privé est supérieur au secteur public était inébranlable. Cette conviction allait être renforcée par des succès initiaux. Comme il se doit lorsqu'on veut réussir, on s'attaque d'abord aux cas les plus faciles. Les premières privatisations furent celles à rabais des Council Houses (Worcester, 1994), les HLM du gouvernement, qui connut une certaine popularité. On a repris ensuite avec les entreprises les plus vendables.

Il faut aussi retenir que la Grande-Bretagne où elle a pris le pouvoir en 1979 était en beaucoup plus mauvais état économique que le Canada. L'économie britannique déclinait depuis que les Spitfires avaient gagné la bataille d'Angleterre, peut-être même depuis que la jeunesse anglaise est allée se faire faucher dans les tranchées de la première guerre mondiale. On peut aussi se souvenir des grèves de solidarité qui pouvaient paralyser des secteurs industriels et un certain attachement aux traditions peu propice aux remises en cause. Le revenu per capita y était le plus bas de la Communauté européenne, la productivité faible... Qui plus est, les entreprises publiques britanniques exigeaient des déboursés annuels importants alors que l'État était devenu en Grande-Bretagne le plus grand employeur industriel.

La politique n'était pas clairement conçue au départ. Le programme de privatisation n'était pas dans le manifeste électoral des Conservateurs en 1979 lorsque Mme Thatcher a pris le pouvoir pour la première fois. En fait, le mot n'avait pas encore été inventé. Les objectifs officiels sont venus après les premières privatisations, comme au Canada : de promouvoir l'efficacité de l'entreprise, soit par le biais de la compétition ou soit par un autre moyen et d'élargir l'actionnariat populaire, de permettre la liberté de choix aux consommateurs ²⁷.

Lorsque les entreprises étaient peu vendables, on les a restructurées. Plusieurs des gains attribués aux privatisations proviennent en fait de ces opérations. On a aussi vendu dans le public les actions à 15% en dessous de la valeur réelle ce qui a popularisé l'actionnariat. On peut aussi penser que les privatisations ont été facilitées parce que faites dans une des capitales financières du monde où l'expertise était abondante... Voir sir Graham là-dessus.

Ce qu'on souligne moins souvent, c'est que les privatisations ont limité le besoin de restructurer le reste de l'État. Les privatisations ont permis aux chanceliers de l'échiquier de boucler leurs budgets en pouvant compter sur quelques milliards de livres sans imposer de compressions budgétaires pendant ces années. La trésorerie s'est habituée aux rentrées d'argent annuelles des privatisations. Ces sommes ont évité de nombreuses remises en question de programmes gouvernementaux mais ont forcé à perpétuer les privatisations. Alors que les entreprises qui devaient être vendues

l'avaient été, le gouvernement britannique a été forcé de continuer en vendant des monopoles tels l'eau et le gaz. Dans ces cas, les prix ont augmenté, la qualité du service a baissé l'insatisfaction populaire a grandi et les entreprises privatisées se sont avérées impossibles à réglementer. Pourtant, ce n'est pas faute d'avoir essayé. Phénomène paradoxal: la privatisation n'a pas mené à un allègement de l'intervention de l'État dans l'économie parce que la propriété a été remplacée par une quantité industrielle de réglementation. Cette réglementation est en partie une réponse du gouvernement aux critiques de la population qui devenait de plus en plus mécontente au fur et à mesure que les prix montaient, la qualité diminuait et la concurrence s'étiolait. Par exemple, comme Salaün a souligné, le RPI dans le cas du gaz est calculé en fonction de données que seule l'industrie du gaz peut fournir. On peut s'inquiéter que seul le régulé peut fournir les données sur les coûts de production et donc les prix que les consommateurs doivent payer.

Les critiques faites ici ne doivent toutefois pas faire oublier les effets positifs du programme de privatisation. Les effets macro-économiques sont évidents. En 1979, 11% du PNB pouvait être attribué aux entreprises publiques comparativement à moins de 2% aujourd'hui. Elles coûtaient alors selon un ancien ministre conservateur £ 50 millions par semaine alors que les entreprises privatisées rapportent aujourd'hui la même somme en taxes.²⁸ Selon Beaumont, les privatisations expliquent 59% des 18% de la baisse du nombre d'employés du secteur public entre 1979 et 1989. 900 000 emplois avaient été transféré du secteur public au privé. Le gouvernement aurait, selon les chiffres officiels, récupéré 55 milliards de livres et le financement annuel des entreprises publiques a baissé de 2.5 milliards depuis 1979-80. En 92-3, les entreprises privatisées ont payé 60 milliards de livres en impôt. Au début 1988, 40% du secteur industriel public avait été transféré au privé. L'eau, le gaz., l'électricité sont maintenant dans le privé. Le nombre d'employés semble avoir diminué significativement. ce qui n'aurait pas été possible sans la privatisation mais les salaires n'ont guère bougé²⁹. Certaines privatisations sont des succès indiscutables : British Airways, British Telecom³⁰. Par ailleurs, il est certain que les privatisations ont libéré le gouvernement de certains gouffres financiers. Richardson, lui aussi dans Wright, considère que la privatisation est un succès parce que le gouvernement a pu se constituer une réserve financière, a popularisé la possession d'un portefeuille d'actions et que la taille du secteur public a diminué. Aussi selon Richardson, le marketing des compagnies privatisées est plus agressif et les gestionnaires sont devenus plus entrepreneuriaux. Leurs objectifs sont aussi devenus plus clairs. Le gouvernement Thatcher avait commencé la vague de privatisations par les cas les plus faciles. Les privatisations plus récentes illustrent la difficulté de continuer.

La recherche empirique sur l'effet des privatisations en Grande-Bretagne porte typiquement sur un échantillon entre quatre et seize entreprises. Ces recherches sont en fait des études de cas dont il est difficile de tirer des conclusions générales. Le décompte tient généralement au nombre de cas où la privatisation fut un succès en fonction du nombre de cas étudiés. Par exemple, Yarrow ne retient que trois cas de succès parmi les sept privatisations qu'il a étudié³¹. Pour Bishop et Kay, la croissance et la rentabilité des entreprises a mené à leur privatisation et non la privatisation qui a mené à une amélioration de leur performance³². L'équipe de l'Université York qui a

mené une série assez exhaustive d'études a conclu que la privatisation ne garantie pas une amélioration de la performance³³. Ils sont les seuls à tenir compte du cycle économique. Parmi les onze cas qu'ils ont étudié, ils jugent que la privatisation a à court terme un effet positif sur la «value added growth» qui s'estompe ensuite. Dans cinq de ces cas, il y a ensuite déclin. Ils considèrent de plus que la performance de ces organisations avait souvent beaucoup progressé avant leur privatisation. Selon Parker (1991), le gain de performance est relativement bref. Sergeant arrive à la même conclusion...

La période post-privatisations a aussi coïncidé avec un boom économique, ce qui fait qu'une partie de l'amélioration de la performance n'est pas causée par la privatisation. D'ailleurs, les entreprises qui sont demeurées publiques ont elles aussi amélioré leur performance... Les gais d'efficience sont moins liés à la privatisation qu'à l'augmentation de la concurrence³⁴. Malgré tout, certains auteurs comme Rees (dans Wright (1993) considèrent que la privatisation est un succès: l'efficacité et la productivité des entreprises privatisées ont augmenté.

En bref, les privatisations en Grande-Bretagne furent souvent des réussites mais elles ne furent initialement moins décidées pour des raisons d'efficience administrative que pour des raisons idéologiques par un gouvernement qui inventa la rationalité de l'opération à posteriori. Ces privatisations furent aussi faites pour corriger l'économie la plus malade de l'Europe de l'Ouest d'alors. Une grande partie des progrès de performance peuvent être réalisés sans privatiser³⁵. Par exemple, définir des mandats plus précis est possible tout en restant dans le secteur public. C'est le pari des organismes de service spéciaux mis sur pied par Ottawa, le Manitoba et le Québec³⁶. Les entreprises publiques souffrent comme les grandes entreprises privées de leur trop grande bureaucratiation liée à la nécessité de la production de masse³⁷.

La performance de plusieurs entreprises après la privatisation est assez quelconque mais ce n'est pas une raison pour ne pas privatiser. La littérature est généralement favorable mais elle est basée sur de courtes séries d'études de cas. Les conclusions à en tirer doivent être limitées. Une des leçons à retenir c'est qu'il faut éviter de remplacer la propriété publique par une réglementation plus lourde. Les entreprises publiques ne doivent pas être vendues parce que la privatisation améliorerait leur performance. Ce n'est pas le cas. Elles doivent être vendues si elles ne servent à réaliser aucune politique publique ou parce que les objectifs qu'elles devaient mettre en œuvre l'ont été. Il faudrait aussi se souvenir de quels instruments de politique on pourrait avoir besoin dans un contexte libre-échangiste: Westminster n'a plus de politique monétaire ou presque, ne peut subventionner, taxer? Revoir Bernier, 1995

La théorie des agences et des «incentives» (voir Laffont et Tirole, 1993: ch. 17): il y a des ambiguïtés sur le lien performance et privatisation...

3. Analyse comparée des politiques et réformes administratives.

Peut-on importer des réformes administratives ? Est-ce que ce qui a fonctionné en Nouvelle-Zélande ou en Grande-Bretagne peut fonctionner au Canada ? Seulement dans la mesure où le Canada se compare à ces deux pays. Certains ont tendance à croire que ce qui fut fait en Nouvelle-Zélande ne peut être repris par les pays en voie de développement ³⁸.

Autant dans le cas de la Nouvelle-Zélande que dans celui de la Grande-Bretagne, il a été noté que les réformes furent possibles parce qu'il y eut un soutien politique indéfectible ³⁹. Ce n'est pas évident au Canada que les réformes administratives intéressent les politiciens. Dans le cas des agences de services spéciaux, il a été au contraire noté qu'une des limites de l'expérience canadienne était l'absence d'appuis politiques ⁴⁰.

Il faut aussi considérer que les effets voulus ou non des réformes administratives peuvent se révéler longtemps après leur lancement. Comme Sabatier l'a souligné dans ses travaux, les politiques publiques doivent être évaluées sur des périodes d'au moins dix ans.

Dans leur livre devenu un classique sur la méthodologie des recherches comparatives, Teune et Prezworski (1970) ont qualifié cette approche de ... L'autre modèle est celui des ... Dans le premier cas, on s'intéresse aux similitudes et on cherche à expliquer les quelques différences existantes. Dans le deuxième cas, on cherche à expliquer comment malgré les différences, certains éléments communs existent. Pour le Canada, la Nouvelle-Zélande est entre les deux. Les différences sont plus importantes que le document du Vérificateur général ne le laissent croire.

L'étude des réformes administratives souffre trop souvent d'un manque de largeur de vue. On propose trop facilement de copier des réformes entreprises ailleurs sans tenir compte du contexte de ces réformes. Et ce n'est pas parce que ces études sont mal faites, au contraire. L'examen de ce qui s'est fait en Nouvelle-Zélande a été fait avec toute la rigueur nécessaire par les employés du bureau du vérificateur général. On néglige trop facilement les écarts qui au départ ont rendu possible ou obligatoire certaines de ces réformes. Et il n'est pas nécessaire d'aller aussi loin que la Nouvelle-Zélande. Les propagateurs québécois de la révolution Klein en Alberta souffrent de la même myopie causée par l'utilisation des mauvaises lunettes. On pourrait pousser l'argument en disant qu'avant d'aller à la recherche d'expériences lointaines, les gouvernements pourraient commencer par lire la recherche qui se fait ici.

Il a été beaucoup question ces dernières années de ce que les facultés de gestion pouvaient offrir à l'étude de l'administration publique. En même temps, l'administration publique était délaissée dans les départements de science politique. Le résultat malheureux de la conjugaison de ces tendances est que l'administration publique est étudiée de façon trop microscopique pour contribuer à la gestion de l'État. L'administration publique gagnerait comme discipline à être plus consciente de ses racines et limites épistémologiques. Il ne peut y avoir de leçons universelles que si on exclue les variables les plus importantes.

L'administration publique n'a de sens que dans son contexte politique. L'exemple de la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher demeure. L'administration publique n'a aussi de sens que lorsqu'on tient compte du contexte économique. Le Canada n'est pas la Nouvelle-Zélande. Il ne faut pas conclure que l'analyse comparée ne doit pas avoir une place mais pour ce faire, elle doit respecter certaines règles scientifiques. On devrait aussi tenir compte du fait que les études sur les privatisations ont souvent porté sur un nombre limité de cas ce qui devrait rendre prudents les utilisateurs. Il est à la mode de dire que la théorie est à la remorque de la pratique administrative. La recherche ne peut précéder l'action mais elle peut éviter la répétition de bêtises.

BILL, James A. et Robert L. HARDGRAVE jr. (1973), *Comparative Politics: the quest for theory*, Columbus, Ohio: Charles H. Merrill Publishing Cie.

CHILCOTE, Ronald H. (1994), *Theories of Comparative Politics: the search for a paradigm reconsidered*, deuxième édition, Boulder: Westview Press.

DE FELICE, E. Gene (1986), «Causal Inference and Comparative Methods», *Comparative Political Studies*, 19: pages 415-437.

DOGAN, Mattei et Dominique PELASSY (1990), *How to compare nations: strategies in comparative politics*, deuxième édition, Chatham: Chatham House.

HEIDENHEIMER, Arnold J., HECLO, Hugh et Carolyn Teich ADAMS (1990), *Comparative Public Policy*, New York: St. Martins.

OYEN, Else (1990), *Comparative Methodology: theory and practice in international research*, London: Sage.

PRZEWORSKI, Adam et Henry TEUNE (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley.

RAGIN, Charles C. (1987), *The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley: University of California Press.

ROGOWSKI, Ronald (1993), «Comparative politics», dans FINIFTER, Ada W., *Political Science: the state of the discipline II*, Washington, D.C.: The American Political Science Association.: pages 431-449.

¹ Cet article a été rendu possible par une subvention du FCAR. Notre intention était de le présenter en anglais mais compte tenu de l'ouverture d'esprit démontrée par la population de la région pour souligner la nomination de David Levine à la direction générale de l'hôpital d'Ottawa, nous avons décidé de l'écrire en français en son honneur !

² Voir Lindquist et Sica ; Dobell, Rod et Luc Bernier, «Citizen-Centred Governance : Inter-Governmental and Inter-Institutional Dimensions of Alternative Service Delivery, » dans Ford, Robin et David Zussman, directeurs, *Alternative Service Delivery*, Toronto : IAPC, 1997, pages 250-265.

³ Voir sur ce sujet dans une perspective canadienne, Aucoin, Peter (1995). *The New Public Management : Canada in comparative perspective*, Montréal : IRPP et Charih, Mohamed et Art Daniels, directeurs (1997), *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto : IAPC. Voir aussi Metcalfe, Les et Sue Richards, *Improving Public Management*, enlarged edition, Londres : Sage, 1990.

⁴ Aucoin, op. cit., page 1.

⁵ L'image est de Pirie, Madsen, *Privatization* (Aldershot : Wildwood House, 1988), page 4.

⁶ Aucoin, op. cit., pages 5 et 19.

⁷ Voir de John W. Holmes et Tom A. Wileman, *Pour une meilleure intendance : la réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande de 1984 à 1994 : sa pertinence pour le Canada*, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, 1995 qui est une traduction assez rudimentaire du même document publié en anglais et John W. Holmes et Tom A. Wileman, *La réforme de la fonction publique en Australie, 1983-1996*, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, 1997.

⁸ Voir Gouvernement du Québec, *Privatisation des sociétés d'État : orientations et perspectives*, (Québec ; Ministère des Finances, Ministre délégué à la privatisation, 1986), page 14.

⁹ Conseil économique du Canada, *L'État entrepreneur : une étude des sociétés d'État au Canada*, Ottawa, 1986, page 2.

¹⁰ Le cadre d'analyse ici utilisé est celui proposé par Bernier, Luc et Guy Lachapelle, « » dans Tremblay, Manon, directrice, *L'Analyse des politiques au Canada*, Québec : Presses de l'Université Laval, 1998 (à paraître), chapitre 1.

¹¹ Voir *New Zealand's Reformed State Sector*, State Services Commission, Wellington, New Zealand, 1994 ;

Castles, Francis G., Gerritsen, Rolf et Jack Vowles, *The Great Experiment : Labour parties and public policy transformation in Australia and New Zealand*, Londres : Allen and Unwin, 1996 ; Boston, Jonathan, directeur, *The State Under Contract*, Wellington, NZ : Bridget Williams Books, 1995 ; Boston, Jonathan et al., *Public Management : the New Zealand Model*, New York : Oxford University Press, 1996 ; Cheyne, Christine et al., *Social Policy in Aoteara/New Zealand*, New York : Oxford University Press, 1997.

¹² Vérificateur général du Canada, *Rapport à la Chambre des communes*, 1993, pages 176-177.

¹³ OCDE (1993), *Évolutions dans la gestion publique, examen 1993*. Paris, pages 154-161. OCDE (1995), *Évolutions dans la gestion publique: mise à jour 1995*. Paris: pages 173-179.

¹⁴ Les coûts sociaux sont par contre importants selon Kelsey, Jane, *Rolling Back the State : privatization of power in NZ*, Wellington, N.Z. : Bridget Williams Books, 1993. Voir aussi Walker, Peter, «What happens when you scrap the welfare state ?», *The Independent*, 13 mars 1994.

¹⁵ OECD Economic Surveys - New Zealand, Octobre 1994 ; Orr, Adrian, « New Zealand : the results of openness, *OECD Observer*, Février 1995.

¹⁶ Schwartz, Herman, «Public Choice Theory and Public Choices : bureaucrates and state reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s, *Administration and Society*, 26 , pages 48-77. Schwartz, Herman, «Small States in big trouble : state reorganization in Australia, Denmark New Zealand and Sweden in the 1980s, » *World Politics*, 46 : 527-555. Dans le même ordre d'idée, revoir Jean-Jacques Simard, « La longue marche des technocrates, » *Recherches sociographiques*,

¹⁷ Pressman et Wildavsky, *Implementation*, Voir aussi Mazmanian, Daniel A. et Paul Sabatier, Latham : University Press of America, 1989.

¹⁸ On pourrait lier par exemple la création de Radio-Canada/CBC à l'existence de la BBC. Radio-Québec devenue Télé-Québec a été conçue sur le même modèle.

¹⁹ Voir Clark, Cal, John G. Heilman et Gerard W. Johnson, « Privatization: Moving Beyond Laissez Faire », *Policy Studies Review*, 14 (3/4), Automne/Hiver 1995/6, pages 395-406. Pour une étude comparée des entreprises publiques au Canada et en Occident, voir Laux, Jeanne Kirk et Maureen Appel Molot, *State Capitalism in Canada* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pages 11-60. Voir aussi Howse, Robert, « The elusive (but real) case for privatization », paper presented at the Roundtable Privatization, 17 janvier 1997, Université de Toronto, Centre d'étude sur l'État et l'économie de marché.

²⁰ Stanbury dans Bernier et Gow, op.cit., page 172.

²¹ Pour un résumé des avantages de la privatisation, voir Clark *et al.*, op. cit., page 396. Voir aussi Bernier, Luc, « Privatization in Quebec » dans Bernier, Robert et James Iain Gow, *Un État réduit?* (Sainte-Foy: PUQ, 1994), pages

221-246. Pour une vue personnelle de ce qui devait être fait en Grande-Bretagne, lire Thatcher, Margaret, *The Downing Street Years* (New York: Harper, Collins, 1993).

²² Voir Bédard...

²³ Bernier, 1993, Ramamurti, 1987, Heald, 1989

²⁴ Les résultats obtenus sont contradictoires. Borins et Boothman pour la Commission Macdonald ne trouvent pas de différences significatives, Aharoni obtient les mêmes conclusions, Meggison et al. trouvent que la privatisation mène à une hausse des profits, Bhattacharyya et al, 1994 trouvent au contraire que les utilités publiques dans le domaine de l'eau sont plus efficaces que les privées, Martin et Parker considèrent que la privatisation n'a pas d'effet... Boardman et Vining (1989) calculent que les entreprises privées sont plus efficaces que les publiques mais leur échantillon est douteux...

²⁵ Voir le texte de la conférence de sir Graham Day à la Privatization Roundtable, 16 janvier 1997, Université de Toronto, Centre d'étude sur l'État et l'économie de marché.

²⁶ Voir Bernier, 1994, op. cit..

²⁷ Voir Vickers, John et George Yarrow, «Privatization in Britain», dans MAcAvoy, Paul et al., *Privatization and State-Owned Enterprises*, Boston : Kluwer Academic press, 1989, pages 204-245.

²⁸ Voir Graham Day, op.cit., page 2.

²⁹ selon Haskel et Szymanski ...

³⁰ Voir Galal 1994

³¹ Yarrow, 1989

³² Bishop et Kay, 1988.

³³ Voir Martin et Parker, 1995. Voir aussi Hartley et al., 1991

³⁴ Vickers, John et George Yarrow, *Privatization : an economic analysis*, Cambridge, Mass. : MIT Press, 1989.

³⁵ Voir Aucoin, Peter, *The New Public Management, Canada in comparative perspective* (Montréal : IRPP, 1995) les chapitres 6 et 7 en particulier.

³⁶ Voir Bernier et Hufty...

³⁷ Voir Clark *et al.*, op.cit., page 400.

³⁸ Schwartz, Herman, «Can orthodox stabilization and adjustment work ? Lessons from New Zealand, 1984-90, *International Organization*, 45 : 221-256.

³⁹ Metcalfe, op. cit. et *New Zealand's Reformed State Sector*, op. cit.

⁴⁰ Voir Bernier, Luc, «Les organismes de services spéciaux » dans Charih et Daniels, op. cit., chapitre 10.