BRO
14250

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (IISA)

XXVème CONGRÈS INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

TEXTE DE LA COMMUNICATION

La conduite de l'action publique au XXI[e] siècle : nouvelles logiques et nouvelles techniques

La situation du fonctionnaire (nouveaux concepts et nouveaux défis)

Sujet : **La conception du rôle et de la fonction des administrateurs publics: une étude Cameroun - Canada dans une perspective internationale comparée**

Par Denis Proulx, Ph.D.

Professeur

École nationale d'administration publique (ENAP)

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

Introduction

D'abord nous voudrions remercier les autorités de l'École Nationale d'Administration publique du Québec, en particulier le regretté Pierre De Celles, qui ont rendu possible par leur appui le développement et l'analyse liés à cette recherche, et les autorités de l'Institut Supérieur de Management Public du Cameroun, en particulier l'ancien directeur, M. Léon-Bertrand Ngouo, dont les efforts ont été significatifs pour l'obtention des données concernant l'échantillon camerounais.

Objet de l'étude

Comprendre l'administration publique n'est pas un acte neutre. La compréhension s'obtient par l'observation des actes administratifs, par la répétition de comportements couronnés de succès, par l'évitement de ceux qui sont voués à l'échec, par l'intégration de modèles de référence et de principes théoriques. Ce qui différencie les Administrations entre elles c'est l'ensemble des règles qui les régissent, encore que le nombre de modèles initiaux à partir desquels chaque gouvernement établit son fonctionnement soit relativement limité. Notre compréhension de l'administration publique se basera donc d'une part sur des modèles théoriques liés à des lois, des règlements et des principes, d'autre part sur des paradigmes de l'administration publique qui sont un cadre qui nous permet de choisir les informations pertinentes et significatives et enfin sur les valeurs personnelles et professionnelles de ceux qui font carrière dans l'Administration comme décideurs et concepteurs des systèmes. Les modèles, les paradigmes et les valeurs s'interinfluencent, chacun jouant un rôle déterminant pour cerner ce qu'est l'autre.

Le rôle de l'administrateur public dans un pays donné, dans un gouvernement donné, sera la résultante de ces trois éléments, c'est-à-dire une application des règles formelles, une référence à un paradigme qui explique et définit ce que doit être l'administration publique et une série de valeurs personnelles qui donnent une coloration aux deux premiers. Ces valeurs aident à déterminer ce qui est important, ce qui doit être privilégié, autant dans les actions que dans les résultats de celles-ci.

Comme on ne peut pas décrire directement les valeurs ou les paradigmes des fonctionnaires, nous avons élaboré un questionnaire dont l'objet est de faire prioriser des éléments actifs de la vie des administrateurs publics. À quoi donnent-ils le plus ou le moins d'importance? Les réponses à cette question nous permettent de tirer les portraits des administrateurs de différents pays en comparant leurs résultats, ce qui nous donne une idée de leur conception de ce qu'est et de ce que devrait être l'administration publique. Au lieu d'essayer de comprendre l'administration publique par ses règles, nous tentons de la comprendre par la façon dont ses gestionnaires la perçoivent et y perçoivent leur rôle.

Cette recherche nous apparaît d'autant plus importante que notre observation des organisations publiques, tout comme celle des sociétés en général, semble démontrer qu'il n'existe pas une façon universelle d'apprécier les règles et les lois. Certaines sociétés écrivent de nombreuses règles qu'elles respectent sans beaucoup de rigueur et d'autres observent scrupuleusement des règles ou des lois peu nombreuses. Toutes les administrations fonctionnent à l'aide de lois et de règlements mais ne donnent pas toutes la même importance à ceux-ci quand il s'agit de les appliquer. Les lois peuvent être les mêmes, la tolérance et les sanctions qui y sont reliées varient. Enfin, nous ne pouvons pas passer sous silence ici les effets parfois contradictoires des règles informelles qui régissent la culture de chaque société

et qui peuvent entrer en contradiction avec les règles formelles, puisque ce sont pratiquement toujours les premières qui l'emportent sur les secondes. Même si les administrations publiques vivent de l'élaboration et de l'application de règles formelles, il serait présomptueux de se limiter à l'analyse des ces dernières pour comprendre comment elles fonctionnent ou ce qu'est la situation de leurs fonctionnaires. En ce sens l'analyse des perceptions des fonctionnaires constitue un élément significatif de notre compréhension.

Évolution des carrières

Le Cameroun et le Canada sont deux pays qui ont des systèmes administratifs très différents. Le premier dispose d'une Administration d'inspiration française à l'origine, tout comme beaucoup de pays d'Afrique, d'Amérique du sud et d'Europe. Il s'agit d'une Administration de carrière, basée sur le droit administratif où les fonctionnaires sont régis par des statuts et où les administrateurs sont souvent des juristes de formation, même si elle recherche une évolution vers le management, comme l'indique le nom de l'Institut Supérieur de Management Public. Au Canada, on a aussi une administration de carrière, là aussi d'une nature différente des modèles proposés par les principes à la mode du Nouveau Management Public, mais qui laisse voir une structure nord-américaine, basée sur les descriptions et évaluations d'emploi et de tâches plutôt que sur les statuts des fonctionnaires. Il n'y a pas de carrières au sens propre, mais les fonctionnaires disposent de la sécurité d'emploi et peuvent occuper différents emplois à l'intérieur des différentes entités gouvernementales.

La question de l'évolution des carrières dans l'administration publique moderne est posée. Depuis les dernières décennies du XXème siècle, ce n'est pas que le système de gestion de l'administration publique qui a été appelé à changer, c'est aussi tout ce qui est demandé au fonctionnaire. L'apport de la technologie, les attentes du public, l'amélioration massive de la formation et de la préparation des candidats aux postes de l'Administration, les exemples des autres gouvernements et la publicité donnée aux améliorations proposées par les autres ont tous contribué à provoquer des changements.

Qu'observons-nous en ce moment dans de nombreux pays? Une remise en cause du système des carrières qui provient de plusieurs des modèles que l'on retrouve généralement dans les modernisations de l'administration publique. Peters (1996) recense différents types de modernisations où la fonction publique fait face aux menaces externes que sont par exemple la privatisation, la déréglementation ou la flexibilité. Dans le premier on fait appel au marché, en privatisant et en minimisant le rôle du gestionnaire public; on fait rendre les services par le secteur privé et on n'a plus besoin des fonctionnaires. Dans le deuxième on favorise la participation populaire dans l'administration, changeant l'optique de service et de pouvoir de l'agent de l'état : cette optique peut aussi être liée à la démocratisation croissante des états. Dans le troisième, on affaiblit encore les rôles traditionnels des fonctionnaires en délestant l'Administration de plusieurs de ses fonctions de contrôle; on leur enlève une partie de leur raison d'être en laissant entendre que le marché est capable de s'autoréglementer et de se discipliner. Dans le quatrième, on force l'Administration à se montrer flexible, forçant les administrateurs publics à un changement de culture et de valeurs important, pour obtenir une Administration qui devra faire preuve de flexibilité, à partir du principe que l'une des principales causes des problèmes tient à la rigidité des cadres de l'Administration. Cette rigidité peut être combattue selon les tenants de ce modèle en faisant disparaître la permanence des budgets, ainsi que celle des personnes et des emplois. L'absence de stabilité ainsi obtenue devrait avoir pour effet de rendre les fonctionnaires plus sensibles aux

demandes du public et du monde politique, ce qui est à l'opposé de ce que recherche le système des carrières en administration publique. En fait, la plupart des réformes cherchent à relier emploi et performance comme façon d'accroître la productivité des organisations publiques (Ciulla Lamark, 2000).

On observe là les effets d'une idéologie antigouvernementale, particulièrement forte dans certains pays anglo-saxons, dont les valeurs nationales sont très individualistes (Hofstede, 1994) et qui ont parfois servi de modèles dans les discussions récentes sur la modernisation de l'état (nouveau management public). Encore là faut-il tempérer par le fait que Hilderbrand et Grindle (1997) soulignent que le préjugé anti-état des économistes a commencé à s'éroder pour favoriser des politiques et des projets publics qui génèrent de la croissance.

Par ailleurs, on a observé aussi ces dernières années un accroissement substantiel de la qualité des Administrations, qui est lié à la qualité de formation des fonctionnaires que l'on y retrouve, ainsi qu'à la qualité des systèmes récents de contrôle et d'information. En partie aussi à cause de ce phénomène on parle de plus en plus de professionnalisation des Administrations publiques, c'est-à-dire du fait que des gouvernements peuvent de plus en plus s'appuyer sur des Administrations professionnelles et que le fait de s'y appuyer ainsi devient en soi une stratégie de développement pour certains gouvernements (Aucoin,2000; Ciulla Larmark, 2000) par opposition aux stratégies issues du nouveau management public pur et dur, du type retrouvé au Royaume-Uni et en Nouvelle Zélande.

Évolution du rôle et de la fonction du gestionnaire public : questions

Le rôle du gestionnaire public évolue donc, sa fonction aussi, la conception même de ce qu'est l'administration publique change. Cette évolution est liée à la fois aux systèmes administratifs qui encadrent le gestionnaire public et aux valeurs personnelles des gens qui sont les rouages de ces organisations comme nous l'avons énoncé plus haut.

De façon plus précise, le rôle du gestionnaire public change selon les systèmes administratifs où il œuvre, mais le type de représentation sociale qu'il favorise, sa perception de la réalité et les valeurs qui le guident jouent aussi un rôle significatif dans le processus (Adler, 1986). Comment les gestionnaires publics perçoivent-ils le pouvoir et l'autorité? Quelle est leur perception de leur rôle formel, leur perception du pouvoir et de l'autorité? Quelle est leur perception de leur rôle informel, leur perception de leur responsabilité fonctionnelle? Comment voient-ils les relations interpersonnelles? Comment gèrent-ils ces relations multiples entre la connaissance, la théorie de gestion et les principes d'un côté et leurs valeurs personnelles et leur action, de l'autre? Dans la conduite de l'action publique avec ses nouvelles logiques et nouvelles techniques, ces questions sont fondamentales. Nous tenterons d'y répondre à l'aide d'une étude transculturelle qui précise les points de vue respectifs des cadres camerounais et canadiens sur le sujet.

Évolution des systèmes administratifs: la nouvelle gestion

D'un côté on a vu l'introduction des concepts liés au nouveau management public et qui offrent de plus en plus d'autonomie au gestionnaire, de l'autre il y a tout le poids des

traditions qui déterminent en partie les façons d'agir et les comportements valorisés, qui posent les références et pour lesquels les gestionnaires actuels ont été formés.

Ces réformes, qui sont généralisées dans presque tous les pays du monde, sont causées par différents phénomènes comme la compétition économique globale, la croissance des pressions démocratiques, l'omniprésence de l'information, la perception de la faible performance des administrations publiques, l'intégration de plus en plus grande des économies mondiales (la mondialisation), tout comme le désir des états d'attirer les investissements étrangers. Ce dernier élément est maintenant déterminé selon la Banque mondiale par des facteurs comme la stabilité législative et politique, l'absence de corruption et la performance économique.

La nouvelle gestion publique est le cadre majeur qui influence les modernisations en ce moment dans plusieurs pays (Jones, Schedler et Wade ,1993; Ciulla Lamark,2000). Selon Aucoin (1995), elle est basée sur la volonté de limiter l'influence des grands commis de l'état, sur l'idée que les grands systèmes centralisés paralysent les décideurs et sur l'opinion que la gestion s'est trop restreinte au respect des règles et procédures et pas assez sur la performance. La perspective que nous proposent Jones et Thomson (1999) est assez similaire, soit que la nouvelle gestion est axée sur l'évaluation de la performance et de l'efficience, sur l'éclatement des bureaucraties publiques en agences, sur l'idée que l'on doive fonctionner dans des quasi marchés avec contrats et compétition même dans le secteur public, sur le contrôle des coûts pour les réduire et enfin sur un nouveau style de gestion axé sur les buts en termes de résultats, les contrats limités, les incitatifs financiers et autres.

On retrouve dans cette nouvelle approche à la gestion publique une influence déterminante de la théorie économique du «public choice», soit la logique économique du marché, basée sur l'individualisme économique, rationnel, sur l'idée que les décisions se prennent dans l'intérêt personnel du décideur. Jones et Thomson (1999) ajoutent cependant que l'on doit aussi tenir compte des nouveaux modèles de gestion pour comprendre. Ceux-ci font référence au fonctionnement en équipes, à la délégation, au remplacement des règles par des mesures incitatives, à la gestion par résultats, aux budgets orientés sur les résultats, aux opérations basées sur la compétition ainsi qu'aux solutions liées au marché. En bonne partie, ce sont ces éléments qui ont entraîné la déréglementation aux États Unis et les privatisations en Europe.

Cette nouvelle conception de l'administration publique postule donc que le gestionnaire doit être plus compétent, avoir plus de marge de manœuvre, manier de nouveaux instruments de gestion et on ne sait pas trop comment se situent les gestionnaires actuels par rapport à ces principes. Jusqu'où ces principes leur semblent-ils acceptables et désirables, par exemple, est une question clé non résolue.

La pression peut venir à la fois des volontés de modifier le système de l'intérieur quand on veut améliorer l'Administration à partir des gens qui y œuvrent, comme elle peut venir des volontés de faire rendre autrement les services que la population attend. Que l'on pense à la privatisation ou à la déréglementation des services, il ressort que ces actions peuvent engendrer en soi de la productivité supplémentaire, mais elles peuvent aussi servir d'aiguillon pour provoquer des changements majeurs dans les façons de faire (et de penser) des organisations publiques existantes (Osborne et Gaebler, 1993). C'est l'effet de comparaison qui agit en modifiant les comportements normatifs qui déterminent ce qui est acceptable ou non; le fait que quelque chose qui était considéré comme impossible devienne possible agit sur la perception de ce qui est possible à partir de ce point. C'est l'argument qui consiste à

mettre le secteur privé en compétition avec le secteur public sans pour autant fermer ce dernier: le principe est que les gens du public sont capables d'accroître leur productivité s'ils croient que c'est nécessaire à leur survie.

Cet argument est renforcé par la disponibilité sur Internet des informations sur les réformes qui se font dans plusieurs pays, en particulier ceux de l'OCDE. Il n'est que de citer le site de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP (www.enap.uquebec.ca), le site même de l'OCDE ou les sites des différents gouvernements qui rendent publics leurs projets et leurs résultats. Chaque Administration a ainsi rapidement accès aux bons et mauvais coups des autres et peut en tirer ses propres conséquences. C'est là un facteur de changement significatif qui affecte et affectera de plus en plus la vie des fonctionnaires.

L'évolution actuelle que nous avons observée depuis une vingtaine d'année a eu comme origine des expériences menées dans les pays phares du nouveau management public sans que nous sachions dans quelle mesure ces mêmes expériences sont compatibles avec les valeurs et les perspectives personnelles des gestionnaires d'autres pays. Comment les gestionnaires publics voient-ils leur rôle, leurs responsabilités, qu'est-ce qui est important pour eux? Pour Senge (1991) ou Sergiovanni (1992) les valeurs et la culture organisationnelle peuvent accroître la vitesse et la flexibilité de l'organisation. En particulier, pour Senge la vision personnelle est un atout déterminant pour l'individu et «la capacité à se concentrer sur un but ultime est la pierre angulaire de la maîtrise personnelle (1991;195).

La perspective comparée des administrateurs camerounais

Ces questions constituent la base d'une étude réalisée dans plusieurs pays auprès de gestionnaires publics, en particulier au Cameroun et au Canada. L'intérêt de ces pays est lié à leur relation aux réformes administratives. Le Canada a modernisé son Administration, tant au niveau fédéral que provincial, mais à son rythme, sans pression formelle des organismes internationaux, ce qui ne constitue pas une réforme administrative si l'on considère cette dernière comme un changement majeur et agressif dans les façons de fonctionner de l'Administration. Le Cameroun est plus représentatif de plusieurs pays du tiers monde dans la mesure où l'influence extérieure dans la conception de la modernisation est marquante à cause de la relation avec les bailleurs de fonds internationaux. D'ailleurs, la Banque mondiale a fait de la gouvernance un élément clé de ses projets et le Fond Monétaire International a posé la restructuration de l'état comme une conditionnalité de plusieurs de ses prêts.

D'un côté, il ne semble pas que la prise en compte des valeurs nationales lors de la mise en place de projets de modernisation soit significative et de l'autre il semble que ces mêmes valeurs nationales ont un impact sur la façon dont la gestion se fait, alors il nous semble intéressant de chercher à comprendre si des différences significatives ne pourraient pas se retrouver entre deux pays qui cherchent à moderniser leur administration publique. Au fond, le vrai débat consiste à trouver quelles sont les approches les plus appropriées à une société donnée et la comparaison des valeurs de gestionnaires publics très différents nous fournit un éclairage sur les éléments dont nous devrions tenir compte. On ne peut pas décrire ce que sont ses valeurs, on peut cependant comparer son opinion sur des principes administratifs.

Mieux comprendre par les différences significatives

Nous avons une certaine idée de l'importance relative du formalisme légal chez les gestionnaires de différentes nations, mais la perception du rôle personnel face à la politique, de l'utilisation de l'autorité, du leadership personnel ou des rôles publics du gestionnaire n'est pas très documentée. Les différences significatives que nous avons observées entre nos échantillons peuvent être reliées à la compréhension du rôle du fonctionnaire public, à sa conception de l'autorité et à sa perception des relations interpersonnelles.

L'intérêt de ces catégories est aussi qu'elles sont liées de façon directe à la question des réformes administratives. Les réformes sont essentiellement basées sur la capacité, l'intérêt et la motivation des administrateurs qui les appliqueront, en conjonction avec la pression que les politiciens mettent pour imposer le changement. Dans quelle mesure les administrateurs voient-ils un intérêt aux réformes, dans quelle mesure les changements que celles-ci proposent sont-ils compatibles avec leur conception de ce qu'est l'administration, avec leur conception de ce qu'est un administrateur public? C'est à cette question que nos résultats tentent d'apporter une première réponse.

Cette conférence présentera des résultats comparatifs entre des échantillons d'administrateurs publics camerounais et canadiens en illustrant leurs différences significatives et leurs points communs. Elle fera ressortir la conception relative qu'ont les uns et les autres de leur fonction et de leur rôle. Ceci permettra d'élaborer à partir des données présentées un modèle national de l'administrateur public tel que vu selon chacun des échantillons et ouvrira la réflexion sur l'ajustement de ces valeurs et de ces conceptions aux nouvelles approches de gestion. Nous arriverons ainsi à poser les premiers jalons des valeurs et du profil désirés dans la profession du service public au XXI^{ème} siècle.

Conséquences et perspectives nouvelles pour les fonctionnaires

Nous avons observé dans le passé combien il était difficile pour des gestionnaires de différents pays de se rendre compte jusqu'à quel point le vocabulaire qu'ils utilisent porte des sens différents. La nature même de la gestion est perçue comme différente, mais les administrateurs en sont rarement conscients parce que les systèmes administratifs traitent des mêmes choses, utilisent les mêmes mots et les mêmes concepts avant de les retraduire dans leur cadre, ce qui leur donne leur sens particulier et concret. Au-delà du problème sémantique, il y a un problème de conception de la gestion ou du rôle du gestionnaire public qui se traduit dans des pratiques différentes.

Par exemple, les uns traitent de gestion des ressources humaines et pensent aux problèmes de relations personnelles que rencontrent les cadres administratifs, les autres devant le même terme entendent les problèmes de classement des employés ou d'évaluation et de rémunération, d'autres encore comprennent les problèmes de statut, les derniers pensent à des fiches qu'ils devront classer. L'amélioration de la gestion passe aussi par cette clarification qui est presque impossible parce que le besoin de clarifier n'est pas ressenti. Les experts disent qu'il faut accroître l'efficacité et l'efficience et chacun applaudit parce qu'il croit comprendre la même chose que les autres et peut continuer à agir comme avant.

Les valeurs des gestionnaires publics sont fondamentales pour comprendre et ensuite améliorer le fonctionnement des organisations. Cependant, il est très difficile de connaître exactement les valeurs d'un groupe ou un autre. C'est même difficile de connaître les valeurs d'un seul individu et cela comporte beaucoup de risques (López Quintas, 1989). C'est pourquoi nous avons procédé à partir d'une approche comparative qui, sans nous permettre de dire ce que sont les valeurs des Camerounais ou des Canadiens, nous éclaire sur les différences entre les deux groupes. Ceci nous permet d'en savoir plus sur la conception relative du rôle et de la fonction de l'administrateur public. De plus, le fait de savoir quels sont les points critiques sur lesquels portent ces différences enrichit notre réflexion sur les concepts et les défis déterminants pour l'administrateur de demain.

Généralement, les processus de modernisation sont basés sur ce qui se passe ailleurs: on observe les bons coups des autres et on cherche à les importer, ce qui s'appelle la Vigie. Le processus le plus répandu consiste à examiner les expériences dites du nouveau management public en recherchant les éléments qui s'appliquent au niveau national. L'évolution des pratiques de l'administration publique ne peut pas se faire sans une évolution proportionnelle des mentalités des administrateurs publics. Les cadres de notre échantillon appuient cet énoncé peu importe leur origine, ce qui renforce l'obligation d'en savoir plus sur ces mentalités.

Résultats de la recherche et discussion

La recherche a été réalisée à partir de questionnaires comportant 71 questions touchant les différents éléments significatifs de la profession d'administrateur public. Un de ses postulats est que les pratiques de gestion reposent en partie sur les valeurs et la conception de la gestion que manifestent les administrateurs. Les individus font leur propre interprétation de leur réalité organisationnelle, tout comme de leur rôle dans l'organisation, des attentes du système social et administratif ou bien de leur importance politique.

Les réponses analysées ont été regroupées en quatre groupes différents qui sont les suivants.

- Le rôle formel du gestionnaire public
- Le rôle fonctionnel du gestionnaire public
- L'autorité et le pouvoir
- Les relations interpersonnelles

Entre les deux groupes, les deux tiers des questions (43/64) ont donné lieu à des réponses qui étaient significativement différentes, à tel point qu'il n'est pas possible de traiter tous les points différents dans un seul article. Ces différences nous permettent cependant d'identifier des consensus nationaux et d'illustrer sur quels principes et conceptions les groupes diffèrent. Ceci ne veut pas dire que ces résultats seraient vrais de n'importe quel groupe d'administrateurs africains, ni de tous les fonctionnaires camerounais ou canadiens, cependant ils illustrent sur quels points les divergences sont les plus marquées.

Le rôle formel de l'administrateur public

Ce groupe de questions réfère à celles qui définissent formellement le rôle de l'administrateur public. Avant d'examiner les résultats, voyons ce que nous pouvions attendre des écrits sur le

sujet avant de commencer. Hofstede (1994) a illustré combien les Africains, les Arabes et les Mexicains originent de sociétés où la distance hiérarchique est très marquée, au contraire des Canadiens. Ces résultats ont été confirmés dans l'étude de Hay/Mc Beer (1993). De plus, dans plusieurs pays, dont le Cameroun, la séparation entre politique et administration n'est pas aussi marquée qu'elle ne l'est au Canada, ce qui fait que nous nous attendions à des différences reliées au rôle du gestionnaire public.

De plus, le type même de conception de l'Administration basée sur le paradigme administratif au Cameroun et sur le paradigme managérial au Canada (Le Moygne,1990) entraîne des différences de perspectives quant à la fonction du gestionnaire public et quant au rôle de la science. Dans le paradigme administratif on privilégie les règles de gestion et dans le managérial on valorise l'acteur et le résultat de l'action. Comment s'étonner alors que ces différences réapparaissent de façon marquée dans la conception de la gestion manifestée par les représentants des deux groupes? C'est ce que nous démontrent les résultats.

Les questions liées au rôle formel du gestionnaire public traitent des points suivants:

#6. Le gestionnaire public est d'abord et avant tout responsable du respect des règles administratives. Les Camerounais sont d'accord avec l'affirmation (3,98/5[1]) et les Canadiens légèrement en désaccord (2,89/5)
#57. Connaître parfaitement la loi est la base de l'efficacité du gestionnaire public. Les Camerounais sont d'accord avec l'affirmation (4,08/5) alors que les Canadiens sont en désaccord (2,69/5)
#1. Quand les rôles respectifs des membres d'un département deviennent complexes, des descriptions de fonctions détaillées apportent une clarification utile. Les Camerounais sont très en accord (4,61) alors que les Canadiens ne le sont que passablement (4,01).
#12. Plus les activités d'un département sont complexes, plus il devient important que les fonctions de chacun soient bien définies. Les Camerounais sont très en accord (4,76) les Canadiens passablement (4,24).
#23. Il est essentiel d'élaborer des plans détaillés pour les subalternes afin qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire. Les Camerounais sont passablement d'accord et les Canadiens assez neutres (3,14)

Dans tous ces cas, les administrateurs publics camerounais ont donné beaucoup plus d'importance à la dimension formelle de la gestion que leurs confrères canadiens.

Le rôle fonctionnel de l'administrateur public

Ce rôle réfère aux questions qui définissent fonctionnellement ou opérationnellement le rôle de l'administrateur public. Elles correspondent à la façon de voir ce que le gestionnaire public fait dans sa pratique, sans se référer directement à des prescriptions formelles ou écrites. Il est clair que dans certains cas, la frontière entre la réflexion sur le rôle formel ou fonctionnel peut sembler mince, mais cette difficulté correspond aussi à la réalité du gestionnaire public.

[1] Dans l'échelle de Likert utilisée, 1 correspond à tout à fait en désaccord, 2 correspond à passablement en désaccord, 3 à neutre, 4 à passablement en accord et 5 à tout à fait en accord. Une moyenne de 1 ou de 5 correspond à l'unanimité.

Ici, il n'y a pas de tendances claires, parce que les dimensions fonctionnelles sont différentes. Nous avons identifié six questions où les administrateurs camerounais étaient plus en accord et quatre questions où les administrateurs canadiens étaient plus en accord. Nous verrons que ces groupes de questions séparent par leur nature les deux groupes quand on les analyse en profondeur. Les questions qui portent sur ce que la réalité de l'administrateur public devrait être, qui reviennent donc à des questions un peu normatives, sur l'utilisation des outils, le contrôle des ressources ou l'établissement de plans définissent un administrateur idéal d'un point de vue fonctionnel. Ceci ne décrit pas ce qu'est l'Administration en question. Par exemple, Hofstede (1994) que les Africains manifestent beaucoup de tolérance à l'incertitude et en conséquence planifient peu. Le fait que les Camerounais valorisent particulièrement la planification reflète à notre avis une valeur désirée, ou de référence et non une préférence concrète. On pourrait dire la même chose de la volonté de contrôler les coûts, cela mesure la valeur et non les systèmes en place. Quant au secret dans lequel fonctionne l'Administration il représente une donnée concrète du fonctionnement organisationnel. C'est un élément significatif par rapport aux valeurs nouvelles de gestion.

Les gestionnaires camerounais sont plus en accord que leurs collègues canadiens avec les énoncés suivants.

#11. Les gestionnaires publics du futur devront maîtriser de plus en plus d'outils techniques. Camerounais (4,69) et Canadiens (4,03).

#41. En administration publique, les ressources doivent être contrôlées de façon particulièrement rigoureuse. (4,49 versus 4,01)

#14. Un bon gestionnaire public est efficace lorsqu'il établit des plans pour ses activités (4,52 contre 4,05). Il est à noter que les trois questions précédentes présentent une dimension normative, c'est-à-dire qu'elles ne décrivent pas ce qui se passe mais ce qui devrait se passer

#4. Le gestionnaire public est un miroir du gouvernement en place par son attitude et son efficacité. (4,04 versus 3,01)

#50. Le gestionnaire public est responsable de garder le secret sur les opérations de son administration. (3,79 contre 2,99).

#22. Un vrai gestionnaire voit ses relations au travail comme un contrat avec devoirs et obligations claires. (3,99 versus 3,40).

Cette dernière réponse nous a un peu surpris, dans la mesure où l'administration publique au Cameroun est perçue comme basée sur le régime de la carrière alors que cette affirmation tendrait à refléter plus la perspective du régime d'emploi. Cependant, l'administration publique au Québec est loin d'être une administration d'emploi pure et garantit la sécurité à ses fonctionnaires. De plus, le besoin ressenti de préciser les devoirs et obligations réfère aussi à l'importance de la dimension formelle de la gestion.

D'un autre côté, les devoirs et obligations claires sont parfaitement conformes au profil plus formaliste adopté par les gestionnaires camerounais dans le reste du questionnaire. On pourrait aussi qualifier certaines de ces réponses comme des points de vue sur la flexibilité, où le cadre formel serait en contradiction avec la flexibilité et où les devoirs et obligations claires iraient en opposition à la flexibilité.

Les gestionnaires canadiens sont plus en accord (ou moins en désaccord) que leurs collègues camerounais avec les énoncés suivants.

#26. Le gestionnaire public doit bénéficier d'autonomie pour être efficace. (4,45 contre 4,04)
#28. En administration publique il est souvent utile de faire participer les employés à l'élaboration des objectifs. (4,55 versus 4,15)
#31. Faire s'engager les gens par les canaux informels est essentiel pour un gestionnaire public efficace(3,32 contre 2,66)
#42. La plupart des gestionnaires publics obtiendraient de meilleurs résultats si leur rôle était moins précisément défini (2,69 contre 2,25)
#59. C'est le gestionnaire qui doit utiliser les conflits pour réorienter l'organisation (3,81 versus 3,41)

Il est intéressant de noter que ces quatre éléments font partie de ce que l'on a appelé les nouveaux principes de gestion (Jones, 1999) qui réfèrent à l'évolution des théories en management au cours du siècle. Pour décrire les organisations publiques et comprendre la gestion, on a utilisé successivement un certain nombre d'images qui ont conditionné par la suite la vision des mêmes organisations (Morgan, 1999).La vision des Camerounais nous semble plus axée sur la dimension technique du travail dans la mesure où c'est celle qu'ils valorisent, où leurs valeurs sont plus orientées que celles des Canadiens vers la maîtrise d'outils de gestion. La vision des Canadiens nous paraît en retour plus orientée sur la dimension informelle de leur travail d'administrateurs publics.

L'autorité et le pouvoir dans la gestion

De façon prévisible, l'autorité préoccupe de façon plus marquée les gestionnaires camerounais que les canadiens. Nous citerons cinq questions ayant trait à l'autorité et le pouvoir pour éclairer ce point.

#8. Il convient d'éviter à tout prix une structure d'organisation qui amènerait certains subordonnés à avoir deux patrons directs. (Cameroun 4,21; Canada 3,63)
#13. Une structure hiérarchique est surtout nécessaire pour que chacun sache qui a autorité sur qui (Cameroun 4,28; Canada 3,12).
#53. Aujourd'hui, il semble y avoir une crise de l'autorité dans les organisations publiques (Cameroun 4,14; Canada 3,20).
#25. Il est important qu'un manager dispose de réponses précises à la majorité des questions que ses subordonnés peuvent soulever au sujet de leur travail (Cameroun 4,40; Canada 3,05).
#60. Le gestionnaire public doit par son attitude rester supérieur en tout à ses subordonnés (Cameroun 3,91; Canada 2,29).

Dans ces cas, les différences sont extrêmement marquées et reflètent une différence de valeurs assez significative. Les deux premières questions (#8 et #13) font le lien entre la structure et l'autorité hiérarchique, la troisième (#53) illustre la perspective de l'importance de la question d'une façon détournée (il ne peut y avoir crise que si la question est importante). Quant à la quatrième et la cinquième elles illustrent de façon directe la question du pouvoir. Pour Hofstede (1994) répondre à toutes les questions des subordonnés et leur rester supérieur en tout est la caractéristique des sociétés à forte distance hiérarchique. On peut imaginer que cette valeur sociale agira de façon marquée sur la nature du travail du gestionnaire public. Ces valeurs sont passablement en contradiction avec les principes de gestion modernes et conditionnent la façon dont les gens entrent en contact les uns avec les

BIBLIOTHÈQUE - ENAP

autres. Il faut comprendre ici que les principes modernes de gestion réfèrent à la participation des employés, tant au niveau de la motivation que cela produit qu'au niveau de la production de services de qualité qui exige l'utilisation optimale des ressources disponibles.

Le gestionnaire et les relations interpersonnelles

La perspective qu'adoptent les gestionnaires publics est extrêmement différente. Les Canadiens présentent une image plus positive de leurs collègues et donnent plus d'importance à leurs relations, les Camerounais présentent des hypothèses sur la nature humaine qui sont moins optimistes.

#16. Pour le gestionnaire, les relations interpersonnelles à l'intérieur de son unité de travail sont une préoccupation majeure (Canadiens 4,25 et Camerounais 3,97)
#52. Gérer les relations interpersonnelles est la partie la plus exigeante du travail quotidien du gestionnaire (Canadiens 4,12 et Camerounais 3,42)
#51. La plupart des gestionnaires semblent être plus motivés par l'obtention du pouvoir que par l'accomplissement d'objectifs (Camerounais 4,25 et Canadiens 2,70)
#58. Les administrations publiques sont pleines de gens avec des intérêts divergents sans buts communs (Camerounais 4,52 et Canadiens 2,87)

Cette section du gestionnaire et des relations interpersonnelles illustre la perspective qu'ont ces gestionnaires par rapport à l'humanité qui les entoure. L'évolution des théories de la gestion a souvent été rapportée comme étant le fruit des postulats que l'on pose sur la nature humaine et des technologies disponibles : la réalité du gestionnaire se définit par l'équilibre qu'il établit entre ses postulats et la technologie pour atteindre ses buts. Ceci nous ramène en partie à la notion de «théorie en usage» de Argyris (1976) puis ensuite à l'explication donnée par Jones (1999) sur les perspectives du nouveau management public.

Il y aurait ainsi une pression de type politique quant à la nouvelle façon de gérer, ce que l'on a appelé l'exemple des pays anglo-saxons avec l'orientation vers la décentralisation, la privatisation, la création d'agences, la flexibilité. Il y aurait aussi une pression de type économique, avec l'importance des penseurs du «public choice» et l'idée de gouverner à partir de critères purement économiques en faisant ressortir le coût des transactions. Il y aurait enfin une pression managérielle, liée à l'application de nouveaux concepts de management, les nouveaux systèmes d'information de gestion tout comme les théories humanistes en gestion, le travail en équipe, le contrôle de la qualité, la gestion par résultats, les théories de la motivation, du leadership et de la communication. Chacune de ces pressions se trouve à supporter les autres, ce sont les nouvelles technologies qui permettent de décentraliser et rendent obsolètes les grandes structures du passé, mais ce sont les nouvelles théories en gestion qui supportent les façons de faire décentralisées et flexibles.

C'est cette dimension opérationnelle de la gestion qui doit être étroitement reliée aux valeurs des gestionnaires publics. On peut penser un nouveau système gouvernemental, mettre sur pied des systèmes d'information de gestion et croire que le marché est maître, encore faut-il trouver des administrateurs publics qui partagent ces points de vue pour que les différents éléments du système politico-administratif se mettent en place.

Les décisions quant au nouveau cadre de gestion qui se prennent à la Banque mondiale, par exemple, seront assurément conformes aux dimensions politiques, économiques et technologiques de la nouvelle gestion, en revanche l'efficacité de ces décisions sera dépendante de la qualité des gestionnaires publics qui les feront fonctionner. Il ne s'agit pas tant ici de déterminer que les administrateurs seront bons ou mauvais mais de comprendre qu'il faut que leurs valeurs et leurs références soient conformes au modèle entendu et pris pour acquis dans les projets de réforme.

Le nouveau contexte et le gestionnaire

Nous citons une dernière question qui a provoqué une réaction similaire des répondants. L'énoncé #64 dit: «Ce sont mes qualités personnelles qui m'ont permis d'accéder au poste que j'occupe maintenant». Les deux groupes de gestionnaires sont assez d'accord avec cet énoncé et de façon comparable. (Canadiens 4,14 et Camerounais 4,08). Nous retrouvons un échantillon de gestionnaires publics qui ont une image positive d'eux-mêmes et qui se voient comme un apport positif pour le fonctionnement de l'Administration parce que leurs qualités personnelles sont à la hauteur. Ici ce n'est pas la différence qui nous intéresse mais le point commun. Nous faisons affaire avec des gestionnaires qui ont confiance en leurs moyens même s'ils ne sont pas très à l'aise par ailleurs avec les technologies nouvelles. C'est à partir de cette ressemblance entre les deux groupes et les nombreuses différences que nous avons relevées que nous voulons avancer la réflexion sur le gestionnaire public du nouveau siècle.

Le gestionnaire du futur devra, pensons-nous pouvoir proposer, intégrer ces technologies qu'il ne maîtrise pas (autre point commun entre les groupes) pour faire face à ces défis organisationnels qui ne dépendent pas de lui, avec des valeurs et des conceptions de la gestion qui lui sont personnelles et propres. De façon concrète, que pouvons-nous dire des administrateurs publics Camerounais dans cette perspective?

Nous avons vu au début de ce texte que la fonction et le rôle de l'administrateur public passe par la modernisation des Administrations. Le type et la nature des modernisations que choisissent et que choisiront encore dans les années à venir les gouvernements seront l'élément le plus déterminant auquel auront à s'adapter les gestionnaires publics. Les principaux éléments que l'on retrouve dans ces projets de modernisation sont selon Peters (1996), le modèle du marché, la participation, la déréglementation, la flexibilité. Aucoin (1995) propose aussi un paradigme de l'Administration professionnelle en s'appuyant surtout sur le modèle canadien, qui tente de moderniser à partir de la croissance de l'efficacité de l'appareil d'état et non à partir de l'idée que le privé lui est supérieur. À ce sujet, la différence entre les groupes est significative, les Camerounais croyant le privé supérieur au public au contraire des Canadiens.

Ces différentes propositions auront toutes des effets marqués sur les administrateurs publics. Ils devront s'adapter, faire preuve de flexibilité, vivront des compétitions avec des organisations privées ou à tout le moins non-gouvernementales, feront face à un cadre où le pouvoir réglementaire qui les soutient et leur donne du pouvoir sur la société risque d'être amoindri. Il devront faire la preuve de leur compétence et que le monde politique peut leur faire confiance, non tellement en raison de leur qualité d'«amis» du pouvoir mais en raison de l'efficacité de l'organisation dont ils font partie. Ils devront faire la preuve aux citoyens qu'ils servent que les services qu'ils rendent en valent la peine et le coût : une des façon d'y arriver consistera à réduire les coûts de la bureaucratie.

D'un autre côté qui est complémentaire au premier, il ne faut pas oublier qu'une des causes majeures de l'évolution des administrations publiques est le développement de la technologie. Jones (1999) a montré combien les apports technologiques, en particulier l'informatique, ont permis de produire un contrôle efficace qui ne dépend plus des organisations centralisées. On peut contrôler de façon déconcentrée et décentralisée, ce qui diminue la nécessité de construire de grandes bureaucraties que l'on a qualifiées si souvent d'inhumaines et d'indifférentes aux besoins des citoyens.

Le troisième élément que nous devons souligner ici par rapport à l'avenir des Administrations est constitué par la nature et les caractéristiques de la main d'œuvre disponible. On a vu dans la plupart des pays à partir des années soixante une croissance des fonctions publiques au moment où la main d'œuvre qualifiée était sinon rare, du moins peu abondante. Beaucoup de systèmes administratifs ont été construits à partir de cette prémisse qui ne s'applique plus aujourd'hui. L'élévation du niveau d'éducation, toutes proportions gardées est significatif dans pratiquement toutes les sociétés et influence de façon marquée la gestion. L'évolution des théories en gestion est passée de la perspective technique avec Taylor, Fayol ou Weber au début du siècle, à la perspective humaniste avec Mayo et Rothlisberger et l'apport de la psychologie industrielle, à partir du milieu du siècle, à la perspective globalisante de l'approche système vers la fin du siècle. Le point d'ancrage des théories en gestion est passé de la tâche à réaliser aux conditions humaines des employés puis aux théories basées sur la contingence, c'est à dire l'ajustement du comportement aux conditions spécifiques.

Le gestionnaire moderne doit donc savoir opérer, planifier, mais doit aussi savoir comment diriger ses employés, leur faire donner le meilleur d'eux-mêmes et enfin doit savoir s'ajuster à toutes les situations avec l'esprit ouvert. Ceci lui permettra de s'ajuster à la fois aux conditions nouvelles de l'administration publique (perspective des sciences politiques) avec les projets de modernisation et de s'ajuster aux nouvelles façons de faire en gestion (perspective du management), dans un contexte (celui dicté par l'économique et la prévalence du marché) où la société attend de plus en plus de son Administration et de ses fonctionnaires parce qu'elle a le choix d'aller voir ailleurs.

Nos administrateurs sont-ils prêts?

Si nous analysons les résultats, des tendances lourdes en ressortent. Chez les administrateurs camerounais, nous remarquons que la dimension formelle du travail est dominante par rapport à leurs vis-à-vis canadiens. Ils sont plus volontiers d'accord dans les questions liées au rôle formel du gestionnaire public, respect des règles, définition des fonctions, précision des plans, sensibilité aux coûts. Ils sont plus d'accord aussi dans les questions de rôle fonctionnel les plus formelles, le contrôle des ressources, l'utilisation d'outils, le secret dans les opérations. Ces éléments ont aussi comme caractéristique qu'ils peuvent être appris et correspondent bien à ce que l'on pourrait définir comme la normalisation d'un comportement : «ce que tout bon cadre doit dire». Ils donnent plus de force par leurs réponses leurs collègues canadiens aux questions ayant trait à l'autorité, au pouvoir et à ce que l'on pourrait appeler la «domination des employés» par leur patron.

Par contre, pour ce qui est du rôle fonctionnel de type plutôt informel, l'autonomie du gestionnaire ou la participation des employés, les gestionnaires camerounais donnent moins d'importance à ces dimensions que les Canadiens. Cette différence n'est pas fortuite, elle est

porteuse d'un sens assez différent donné par chaque groupe à la fonction et au rôle de l'administrateur public. Si les Camerounais valorisent plus la dimension formelle de leur travail, ceci ne signifie pas que la dimension informelle n'existe pas autant dans leur société. Ceci signifie plutôt qu'elle n'est pas aussi importante pour eux. Par ailleurs, on ne peut pas les taxer d'être plus enthousiastes lors de leurs réponses, car c'est justement lors des réponses portant sur le rôle fonctionnel du gestionnaire et la dimension interpersonnelle et la dimension informelle de leur travail ou de leur organisation qu'ils sont plus réservés. Cette convergence nous paraît révélatrice d'un état d'esprit plus profond quant au rôle du gestionnaire.

À partir de notre observation, si on repart du fait que les théories en gestion, en Amérique du Nord, sont parties d'un effort portant sur l'amélioration technique du travail pour y intégrer des approches portant sur la dimension humaniste et enfin sur la dimension systémique, on peut conclure qu'il semble que la sensibilisation à la dimension technique soit déjà réalisée. Au fond, les gestionnaires modernes sont pratiquement tous conscients de l'importance de maîtriser des techniques, du savoir-faire, d'établir des règles pour atteindre des résultats. L'importance des règles comme base de l'autorité change cependant sensiblement l'interprétation de ces résultats.

L'ajout de la réflexion humaniste aux valeurs du gestionnaire public et son adéquation au rôle qu'il jouera vient cependant conditionner cette observation de la «nécessité technique». On a besoin de légitimité en gestion pour faire partager sa vision. Cette légitimité peut venir de règles formelles ou de la capacité fonctionnelle de faire atteindre des résultats. Même si les Camerounais ont choisi la première et que les Canadiens favorisent la seconde, nous croyons (et espérons-le, sans chauvinisme) que cette dernière est plus porteuse