

# Sources ENAP

Volume 16, numéro 1 janvier-février 2001

## Sortir du paradigme « problème » pour se centrer sur les forces

Adrien Payette, professeur retraité, ENAP

*Cette réflexion a pour but d'explorer la proposition suivante : le paradigme « problème » qui, aux plans de la connaissance, de l'affectivité et de l'action<sup>1</sup>, polarise l'énergie vers ce qui ne « marche » pas, favorise trop souvent une compréhension erronée, une valorisation inadéquate et des dysfonctionnements. Dans une première partie, nous examinons trois des impacts négatifs de cette attitude. Dans une deuxième partie, nous proposons trois façons d'en sortir. En conclusion, nous présentons une nouvelle approche en développement organisationnel qui, délibérément, n'intervient qu'à partir de ce qui va bien.*

### **Premier impact négatif : s'il n'y a pas de problème, on ne fait rien**

Les gestionnaires ont été « entraînés » à utiliser quasi exclusivement l'approche de résolution de problème : situation actuelle, situation désirée, écart, analyse des causes... vous connaissez ?! Cette approche diagnostique, souvent utile et efficace, a malheureusement l'inconvénient d'induire une attitude trop exclusivement curative. Elle conditionne nos « radars » perceptuels à ne détecter que ce qui cloche, que ce qui fait du bruit, que ce qui fait mal : « les gens heureux n'ont pas d'histoire ». Elle nous rend trop souvent aveugles à l'égard de ce qui va bien dans un système social. Elle nous conduit à n'agir que sur ce qui va mal, alors que si nous agissions plus systématiquement sur ce qui va bien, ce serait plus efficace et moins onéreux. On ne s'occupe des choses et des personnes que quand ça va mal. Ce qui va mal prend plus d'importance que ce qui va bien.

Pire encore, les personnes « à problèmes » demandent plus d'attention (affection, temps, argent...) que les personnes performantes, collaboratrices, solidaires, engagées... Cette dernière remarque est extrêmement importante. En effet, dans la majorité de nos organisations, les gens performants sont sous-alimentés en reconnaissance; on ne s'occu-

pe pas d'eux puisqu'ils ne posent pas de problème. Heureusement, certains gestionnaires ont la chance de découvrir qu'assez souvent, une excellente façon de gérer les personnes « à problèmes » est de s'en occuper au minimum, avec un encadrement très strict, et de passer beaucoup de temps avec les performants de telle sorte que le message soit clair : « Ici, si vous voulez attirer l'attention et la reconnaissance, performez ! »

### **Deuxième impact négatif : l'idéal est tellement beau et inatteignable que la réalité sera toujours décevante**

Une autre conséquence perverse du paradigme « problème » consiste à dévaloriser exagérément, inconsciemment bien sûr, la situation actuelle parce qu'on valorise de façon excessive la situation idéale. Nous connaissons tous de ces personnes exceptionnelles qui, au fil des ans, se noient dans une aigreur douloureuse parce qu'elles n'ont jamais réussi à ajuster leur idéal à la réalité. Pour corriger cela, il ne s'agit pas d'éteindre tout idéalisme, tout rêve, toute exigence de qualité, et d'accepter ce qui va mal parce que c'est la réalité. Au contraire, il s'agit d'apprendre à construire un idéal « intelligent », c'est-à-dire un idéal formulé de telle façon qu'il invite à l'action, qu'il mobilise au lieu d'écraser, au lieu de conduire à la dépression

et au cynisme. Il s'agit de fournir à cet idéal « intelligent » les conditions adéquates pour se réaliser « en ce bas monde ». Il faut nous interroger sur la maturité de nos attentes et sur l'effet énergisant ou décourageant de nos critères et de nos normes. Si nos idéaux sont disproportionnés par rapport aux possibilités réelles des situations, nous serons perdants, en partant et tout le temps. Par exemple, vouloir obtenir de ses employés une bonne journée de travail bien fait, ce n'est pas rêver des « champions olympiques » qu'ils ne seront jamais, ce qui est une conception erronée de l'excellence et de la qualité totale.

### **Troisième impact négatif : on change seulement quand ça fait mal**

Les gens qui travaillent sur le changement en arrivent assez souvent à se construire une croyance qu'ils formulent comme une loi inamovible : « on change seulement quand ça fait mal; seule la douleur est source de changement ». Encore une fois, c'est le caractère exclusif de cette loi qui la rend erronée. C'est vrai que la douleur est un puissant moteur du changement, c'est la base du curatif. Mais l'expérience nous apprend aussi que le plaisir est une source importante de changement quoique moins dramatique et peut-être moins tangible. Dans le même esprit, on affirme qu'on ne peut apprendre que de nos erreurs, alors qu'ici aussi l'expérience prouve que le succès est, lui aussi, très éducatif. Pour avoir pratiqué durant des années avec des gestionnaires l'analyse de leurs « bons coups », je peux affirmer que les histoires de succès contiennent autant de « leçons » que les erreurs ou les désastres. Il est vrai que l'erreur, l'échec et la douleur ont quelque chose de « cuisant », qui marque au fer rouge, mais le succès, lorsqu'on prend le temps de l'étudier en détail, livre des modèles de comportement qui peuvent être reproduits dans d'autres circonstances (voir la conclusion).

(suite à la page 8)

---

# Le changement administratif dans un contexte de police communautaire<sup>1</sup>

Par Caroline Mohr, étudiante au doctorat en administration publique et Gladys L. Symons, professeure, ENAP

*Depuis les années 80, tant au Canada qu'ailleurs, les services de police ont entamé une réflexion poussée sur l'efficacité de leur travail. On souligne en particulier qu'en mettant la priorité sur la capacité et la rapidité de réponse aux appels, les services de police disposent de moyens limités pour procéder à l'analyse globale des incidents et de la criminalité. Afin de remédier à ce problème, l'application de nouveaux principes d'intervention regroupés sous le vocable de « police communautaire » nécessitant des changements administratifs exposés dans ce texte.*

## Le cas à l'étude

Notre analyse se base sur une étude de cas (Mohr, 1996) portant sur un service de police municipal de la région de Montréal désireux d'implanter les principes associés à la police communautaire. Les données proviennent, entre autres, d'observations participantes, de 17 entrevues semi-structurées et d'un groupe de discussion qui ont débuté au début de 1996.

Le service de police à l'étude, spécialisé en prévention, a mis en place en 1994 un programme pilote de police communautaire. Ce programme vise à rapprocher les membres du service de police de la population, tout en leur permettant d'identifier des problématiques spécifiques. En 1996, les dirigeants ont élargi l'implantation de la police communautaire à l'ensemble du service. Toutefois, l'expérience du projet pilote a montré que les changements dans les méthodes de travail ne sont pas aussi efficaces que prévus, en raison de l'inadéquation entre les exigences de la police communautaire et les méthodes de gestion en place.

## Police professionnelle / police communautaire

Le modèle de la police professionnelle, mis en place à partir des années 60, est caractérisé par la patrouille motorisée, la réponse cas par cas aux incidents, la rapidité de réponse et une attitude réactive face à la criminalité (Normandeau et Leighton, 1992). Les policiers disposent d'un pouvoir discrétionnaire, mais en raison de la centralisation des décisions au sommet et d'une chaîne

hiérarchique imposante, ils ont peu de latitude en matière d'initiative. Les superviseurs contrôlent très étroitement les policiers patrouilleurs. Enraciné dans une organisation du travail bureaucratique, le contrôle de la qualité du travail porte sur la quantité d'interventions ainsi que sur la conformité aux processus. La direction exerce une gestion portant sur l'atteinte d'objectifs quantifiables. De plus, les relations avec les citoyens sont codifiées de façon à assurer l'uniformité et l'équité des services rendus.

Le modèle de police communautaire prône, quant à lui, l'implantation d'une nouvelle façon d'assurer la sécurité publique. La mise en pratique des principes de police communautaire, dont le service de police à l'étude nous donne un exemple, vise à permettre au personnel policier de concentrer ses efforts sur la prévention et sur la résolution des délits en s'attaquant aux causes qui sous-tendent les problèmes. Cette nouvelle façon de travailler repose, entre autres, sur la consultation entre le corps policier et les citoyens, la responsabilisation des différents intervenants, le développement d'attitudes proactives face aux problèmes potentiels, ainsi qu'une présence policière accrue lors de situations autres que répressives ou réactives (Solliciteur Général du Canada, 1990).

Les policiers travaillant en police communautaire contrôlent une part plus grande de leur travail, non seulement par rapport à l'exécution, mais également par rapport au choix des tâches à exécuter (Mohr, 1996). De plus, les policiers modèlent leurs appro-

ches et leurs méthodes de travail en fonction des besoins des différents membres de la communauté. Par conséquent, le travail effectué est difficilement évaluable et mesurable.

## Le vécu des policiers

Depuis sa mise en place en 1994, le projet pilote de police communautaire que nous avons étudié a connu diverses difficultés. Pour plusieurs policiers, une partie des difficultés sont dûes au manque d'initiative de la direction. Même les policiers convaincus du bien-fondé de la police communautaire constatent qu'ils ne sont pas en mesure de l'appliquer efficacement dans le cadre du fonctionnement actuel du poste. Divers policiers ayant travaillé dans un projet communautaire considèrent qu'ils ne tirent aucun avantage actuellement à participer à de tels projets. N'étant pas évalués en fonction de leur participation à un projet de police communautaire, leur implication n'influence guère, selon eux, leur perspective de carrière. Les policiers ne ressentent ni soutien, ni encouragement de la part de leurs supérieurs hiérarchiques pour leur implication. Plusieurs policiers considèrent que les tâches associées à la police communautaire devraient être normalement un complément au travail de patrouilleur. Néanmoins, du fait que cette activité exigeante n'est ni valorisée ni évaluée par la direction, les policiers la considèrent actuellement comme une charge supplémentaire.

## Changements administratifs conséquents

Malgré la volonté exprimée par la direction d'implanter les principes de la police communautaire, le modèle structurel et administratif du service de police à l'étude repose encore sur le modèle de la police professionnelle basé sur un fonctionnement de type bureaucratique. Pour réussir une transformation organisationnelle d'une ampleur telle que celle requise pour l'implantation de la police communautaire, les gestes de l'administration doivent être conséquents. Nous articulerons à présent les changements administratifs nécessaires pour réussir la mise en place de la police communautaire. Nous terminerons en réfléchissant au dilemme que représente l'autonomie pour les services de police contemporains.

L'autonomie accrue des policiers travaillant dans le cadre de la police communautaire exige du supérieur hiérarchique de délaisser en partie son rôle de « décideur » au profit de celui de « facilitateur » (McElroy, Cosgrove et Sadd, 1993). La direction doit assouplir sa façon de diriger le personnel travaillant en police communautaire en permettant, entre autres, un transfert de pouvoir et de responsabilité aux policiers de première ligne. De plus, l'implantation de la gestion par résultats doit accompagner ce changement. La gestion par résultats sous-entend une action sur deux fronts; d'un côté, la nécessité de rendre compte, de l'autre, celle de remplacer les contrôles quotidiens par une évaluation de l'écart entre les résultats obtenus et les résultats escomptés.

Dans le service de police à l'étude, aucun objectif relié à la police communautaire n'a été incorporé dans les exigences annuelles faites aux sergents. Il est important que la direction définisse et diffuse des objectifs généraux destinés à préciser les attentes et les buts de la police communautaire. Il faut également définir les objectifs particuliers à chaque projet pour permettre aux policiers de planifier leur stratégie de travail. Ces objectifs seront d'ailleurs très utiles au moment de l'évaluation du projet. De plus, il est aussi essentiel de définir avec précision le rôle de chacun des intervenants, ainsi que le temps qu'il doit consacrer au projet, de façon à assurer une unité dans le travail policier.

Compte tenu de l'effectif limité des équipes de travail, ainsi que des objectifs quantitatifs à respecter (nombre d'arrestations, de contraventions, d'opérations répressives, etc.), les sergents, dans notre étude, ont éprouvé des difficultés à accorder du temps aux policiers afin qu'ils s'adonnent à leurs fonctions communautaires. Lorsqu'ils effectuent ce travail, les policiers ne font pas d'arrestation et ne donnent pas de contraventions, alors que l'équipe de travail est évaluée en partie sur le nombre de ces dernières. En conséquence, il est important d'établir et d'inclure un certain nombre d'objectifs reliés à l'application de la police communautaire dans les objectifs des différentes équipes de travail.

Si les activités à caractère communautaire ne font pas partie des objectifs des équipes

de travail, elles n'entrent pas non plus dans les critères d'évaluation. Le manque de méthodes d'évaluation des activités communautaires implique que les policiers ne reçoivent pas de rétroaction sur la qualité de leur travail. Il ne s'agit pas de modifier les méthodes habituelles d'évaluation des résultats quantitatifs, mais plutôt d'ajouter de nouveaux critères d'évaluation adaptés aux nouvelles méthodes de travail.

Une évaluation efficace du travail en police communautaire est basée sur des critères souples et à prédominances qualitatives (Trojanowicz et Bucqueroux, 1994:57). Une partie de l'évaluation peut se faire grâce à une comparaison des résultats obtenus à partir des objectifs établis au départ. On peut aussi effectuer une évaluation sur le terrain pour dégager le niveau de satisfaction et le sentiment de sécurité de la population, ainsi que la nature du partenariat avec la communauté. L'évaluation du policier en communautaire devrait figurer dans les critères de performance et de promotion au même titre que l'évaluation du travail policier professionnel.

Devant les écarts importants dans les façons de procéder, le policier associé à un projet de police communautaire doit faire preuve d'habiletés différentes de celles requises d'un policier-patrouilleur. La direction devra s'assurer au départ que l'ensemble de son personnel possède la formation nécessaire et suffisante pour être en mesure d'appliquer les méthodes de la police communautaire.

### **L** e nouveau défi administratif : gérer l'autonomie

Le directeur du poste de police à l'étude a bien cerné l'enjeu principal du changement administratif dans son service de police : « Le vrai défi, c'est gérer l'autonomie ». En effet, dans le cas analysé, la majorité des problèmes attribuables à l'implantation de la police communautaire provient d'une gestion et d'une administration mal adaptées à la nouvelle autonomie policière.

L'autonomie est un couteau à double tranchant; elle encourage l'initiative et la créativité, mais en même temps, elle ouvre la porte à la contestation des façons de faire déjà en place. Tout devient une cible potentielle de remise en question et de trans-

formation, qu'il s'agisse des méthodes de travail, des objectifs ou encore des buts de l'organisation. Le défi de la direction est d'assurer la coordination organisationnelle, ainsi que la maximisation des résultats des divers intervenants impliqués dans les nouvelles méthodes de travail autonome.

L'implantation de la police communautaire, telle que présentée dans cet article, représente un cas particulier qui s'inscrit à l'intérieur d'un phénomène plus large. Les mutations significatives que vivent les organisations publiques du XXI<sup>e</sup> siècle constituent un défi de taille. L'administration publique sera amenée à s'attaquer de front à ces transformations tout en les intégrant pleinement dans sa structure ●

### **BIBLIOGRAPHIE**

- McElroy, Jerome, Colleen Cosgrove et Susan Sadd (1993). *Community Policing, The CPOP in New York*, Newbury Park, Sage.
- Mohr, Caroline (1996). *La police communautaire à Greenfield Park. Vers une police d'actions concertées*, Rapport de stage en vue d'obtention de la Maîtrise en administration publique, Montréal, École Nationale d'administration publique.
- Normandeau, André et Leighton Barry (1992). « *La police communautaire en Amérique* », Revue internationale de criminologie et de police technique, (1), p. 51-61.
- Solliciteur Général du Canada (1990). *Une vision de la police au Canada, Document de réflexion*, Rapport pour spécialistes, Coll. Police communautaire, Canada, Solliciteur Général.
- Trojanowicz, Robert et Bucqueroux, Bonnie (1994). *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati, Anderson.

1. Extraits tirés de l'article de Caroline Mohr et Gladys L. Symons, « Le changement administratif et la sécurité publique. Étude de cas de la police communautaire », à paraître dans Mohamed Charih et Pierre Tremblay (dir.), *Enjeux en administration publique*, Québec, ENAP.

# La vague de nouvelle gestion publique en Suisse : une source d'inspiration pour la modernisation des services publics du Québec?

Par Y. Emery, professeur, Institut des hautes études en administration publique de Suisse, actuellement en sabbatique à l'ENAP-Montréal

Dans la quasi totalité des pays développés, la gestion publique a connu de profondes transformations au cours des années 90, comme en témoignent, par exemple, les rapports de l'OCDE et de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP. Le cas de la Suisse paraît d'ores et déjà particulièrement intéressant à cet égard, puisque les nombreux chantiers de modernisation se sont développés dans le contexte d'un État fédératif façonné par une culture alliant démocratie directe et tendance à la méfiance face au changement : deux ingrédients qui, et c'est un euphémisme, ne favorisent pas le dynamisme utile à la transformation en profondeur des services publics. L'article qui suit brosse à grands traits le portrait de la mutation du management public en Suisse et suggère les principaux enseignements pouvant en être tirés.

## La déferlante de « nouvelle gestion publique » en Suisse

La nouvelle gestion publique (NGP) a littéralement déferlé sur les administrations suisses, il y a maintenant plus de cinq ans et ce, à tous les étages du fédéralisme, soit au niveau de la Confédération suisse, des vingt-six cantons (États correspondant aux provinces) et des quelque 3000 communes (niveau local). Politiciens, dirigeants publics, chercheurs et consultants s'emparèrent très rapidement des idées de la NGP – que l'on retrouve pour l'essentiel également dans la nouvelle *Loi sur l'administration publique* sanctionnée le 30 mai 2000 – en les interprétant chacun à leur manière, ce qui s'avérait particulièrement facile puisqu'il est rapidement apparu que le concept de NGP appliqué en Suisse, à l'image des tendances internationales, comportait en réalité plusieurs orientations assez différentes pour que tout l'éventail politique puisse s'y retrouver<sup>1</sup>. La NGP portant l'espoir de mieux utiliser les deniers publics pour produire des services utiles aux citoyens constituait une réponse particulièrement séduisante pour enrayer d'endémiques déficits publics. De plus, elle arrivait au moment où les services publics cherchaient une source nouvelle de légitimité, souffrant d'une image terne où l'inefficacité se mêlait avec le sentiment, largement répandu dans l'opinion publique, que les fonctionnaires constituaient une classe privilégiée, protégée des aléas d'une conjoncture durablement maussade.

L'impulsion dominante de ces projets NGP est venue moins des autorités politiques que de hauts fonctionnaires, curieux de ce qui se passait dans certains pays voisins, notamment l'Allemagne et la Hollande. De même, le rôle de pionnier n'a pas été joué par l'administration fédérale, mais bien par certaines communes, en particulier par la capitale Berne, dont le domaine d'action se prête particulièrement bien à la mise en œuvre de la NGP puisque ces communes fournissent des services tangibles à des habitants (clients) bien identifiés. Il n'en va pas de même pour des services ministériels dont la seule production réside en un certain nombre de décisions, transmises aux étages inférieurs du fédéralisme pour la mise en œuvre!

Il est certain que depuis une année au moins, la NGP est incontestablement moins présente dans le débat public. On assiste à des évolutions très différenciées des projets en cours. Alors que certains cantons ont décidé d'introduire la NGP définitivement et dans tous leurs services (canton de Zürich par exemple), d'autres, singulièrement la plupart des cantons de la Suisse romande, sont nettement plus prudents, procédant encore à des expériences pilotes, dont l'appellation ne porte d'ailleurs parfois même plus la mention de NGP (canton de Genève par exemple). Au niveau de l'État fédéral, les expériences se poursuivent sans que le modèle n'ait pour le moment réellement réussi à percer.

## Quels enseignements tirer après plusieurs années d'expérience?

Au-delà du phénomène de mode, présent peu ou prou dans toutes les approches de management (public), quels sont les enseignements pouvant aujourd'hui être tirés de cette approche NGP appliquée dans un État confédéral comme la Suisse ? Limitons-nous à évoquer quelques idées marquantes issues tant du débat scientifique<sup>2</sup> que de projets conduits sur le terrain, dans le but de nourrir la discussion sur les réformes entreprises dans les services publics sous l'impulsion de la nouvelle *Loi sur l'administration publique* :

✍ L'ampleur des changements introduits par la NGP est telle qu'il faut la concevoir comme un processus de changement à long terme, et non comme une opération chirurgicale ponctuelle de type *reengineering*, comme le prônent les premiers ouvrages sur le sujet. La surcharge de travail initiale qu'elle provoque est particulièrement difficile à absorber et peut conduire à l'introduction d'une nouvelle bureaucratie, en lien notamment avec la fourniture de multiples rapports de gestion aux différentes instances de pilotage, ne favorisant pas la liberté *entrepreneuriale* accrue initialement visée pour les gestionnaires publics.

✍ Cet effort dans la durée doit en outre absolument viser d'emblée une implication de l'ensemble des acteurs du système politico-administratif, en particulier les membres des parlements, dont le rôle et les moyens d'intervention s'en trouvent notablement modifiés. Les projets de NGP, initialement conçus comme des opérations essentiellement de *gestion* publique, parfois en écartant totalement les autorités politiques, ont largement échoué, créant un véritable *retour de manivelle* du politique. À tel point que la réforme des modes de fonctionnement des exécutifs, mais plus encore des législatifs, paraît maintenant prioritaire en Suisse. Sans compter, bien entendu, dans une vision élargie, les nouveaux rôles et moyens d'intervention des citoyens, destinataires des services publics, qui pendant longtemps ont regardé « leurs » services publics avec cette dose de scepticisme résigné qui caractérise, semblerait-il à l'échelle internationale, le mode de perception du secteur public en général.

✍ La NGP introduit un dialogue structuré entre le niveau politique (exécutif, législatif) et l'administration. Outre la clarification des responsabilités et la détermination d'objectifs précis en matière de prestations (biens et services) à fournir, ce dialogue devrait en principe

contribuer à la transparence des services publics, renforçant ainsi leur légitimité. En fait, la pratique a montré qu'il n'élimine guère les clivages existants, notamment parce que la distinction claire entre les niveaux stratégiques revenant au politique, et opérationnel revenant aux gestionnaires publics, se révèle problématique : certes théoriquement réalisable, elle s'avère difficile à vivre sur le terrain, les autorités politiques continuant d'intervenir dans le fonctionnement des services, alors que certains gestionnaires publics ont tendance, en exploitant la marge de manœuvre qui leur est confiée, à *politiser* leur action.

✍ L'orientation vers les *résultats*, accueillie positivement par les acteurs en présence, a souligné le fait que les aspects les plus faciles à décrire et à évaluer ne sont pas toujours les plus importants pour apprécier la pertinence des choix politiques sous-jacents. Diverses analyses conduites sur les indicateurs de résultats retenus dans les mandats de prestations (contrats de performance) montrent une focalisation principale sur les produits et services fournis, et non sur les effets à produire *in fine*<sup>3</sup>, constats également faits dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, l'un des pionniers en NGP. L'évaluation de l'impact réel des actions publiques demeure très difficile parce que ces dernières agissent sur des problèmes de société complexes et interactifs, impliquant de multiples « clients » aux attentes parfois contradictoires.

✍ Le fait de mieux connaître le coût des prestations publiques, et de disposer de l'information liée à la qualité (perçue) des services fournis, sur la base de sondages auprès de la « clientèle », s'inscrit dans ce même effort pouvant, au bout du compte, renforcer les processus démocratiques : le citoyen, le parlement et l'exécutif décident ainsi en disposant d'une information plus précise sur le financement et la production de l'action publique. À condition toutefois que cette information soit utilisée dans le but d'améliorer la qualité des décisions du système politico-administratif, et non pas comme un processus de légitimation *secondaire* venant concurrencer les processus démocratiques (légitimité primaire) en vigueur.

✍ La NGP vise expressément à transformer les hauts fonctionnaires en *managers publics*, disposant d'un contrat de prestations spécifiant les objectifs à atteindre ainsi que l'enveloppe budgétaire pour réaliser les prestations attendues. Ces managers publics devaient ainsi obtenir, en théorie au moins, une marge de manœuvre importante pour utiliser les ressource

ces financières, engager le personnel, évaluer et rémunérer les performances accomplies, exploiter les équipements, notamment informatiques, et les surfaces de travail, voire réorganiser complètement leur service. Ici également, l'idée s'est révélée bonne et dans certains cantons, les compétences attribuées aux chefs de service se sont avérées très poussées. La pratique a toutefois montré que la résistance la plus importante venait cette fois non pas des autorités politiques, mais bien des services logistiques « transversaux » qui, à l'intérieur de l'administration, ont la mission de gérer les diverses ressources mentionnées. En effet, la latitude d'action donnée aux chefs de service disposant d'un contrat de prestations implique, a priori au moins, une perte de pouvoir substantielle pour les unités logistiques, qui voient ainsi leurs rôles et leurs prérogatives modifiés en profondeur, passant de services *contrôlant* l'utilisation de ressources en *centres de service internes*.

✍ Finalement, la NGP cherche à insuffler une nouvelle culture chez les gestionnaires publics, caractérisée notamment par la prise de responsabilité, le sens de l'innovation, une conscience accrue des coûts, ainsi que par le souci constant de l'impact des actions entreprises pour un meilleur service aux citoyens. Révélant les dimensions de l'*imputabilité* à tous les niveaux du fédéralisme, la NGP ambitionne de tordre une fois pour toutes le cou à ce que d'aucuns ont appelé l'« irresponsabilité organisée » caractérisant les services publics. Sur ce point également, le passage de la théorie à la pratique est particulièrement intéressant. En effet, il apparaît, d'une part, que ce changement de culture de travail n'est souvent encore qu'embryonnaire, les collaborateurs travaillant certes dans de nouvelles structures et avec de nouveaux instruments, mais avec une philosophie de travail inchangée. D'autre part, là où le changement de culture est manifeste, il ressort que, dans bon nombre de cas, il avait déjà eu lieu *avant* l'introduction de nouvelles méthodes de gestion, sous l'impulsion d'un ou d'une gestionnaire fortement motivée à transformer le mode de fonctionnement bureaucratique et faisant preuve d'un réel leadership dans ce sens.

## Quel héritage la NGP laissera-t-elle aux générations futures?

Même si l'appellation de nouvelle gestion publique en tant que telle devait tomber en désuétude, et certains projets pilotes s'enliser, l'*offensive NGP* pourrait bien se montrer dé-

cisive pour le management des organisations publiques au XXI<sup>e</sup> siècle, tant sur le plan pratique que théorique. L'intérêt pratique lié aux différentes facettes de la NGP nous paraît devoir transcender la question, débattue tant en Amérique du Nord qu'en Europe, consistant à savoir si la NGP représente oui ou non un changement de *paradigme* dans la conduite des affaires publiques. Éléments clés de l'héritage que l'on retrouvera probablement aussi au Québec : la définition des prestations publiques et des effets recherchés par la mise en œuvre des politiques publiques, la connaissance des coûts et l'évaluation de la qualité fournie, la clarification des responsabilités et de l'imputabilité ; ces éléments devraient permettre, pour autant qu'ils en constituent les prémisses et non l'aboutissement, de fournir une réelle impulsion nouvelle à un système politico-administratif certes bien rôdé, mais qui s'est progressivement perdu dans les propres méandres de son autoreproduction.

Sur le plan théorique, cette approche pourrait bien aussi contribuer au rapprochement entre deux courants disciplinaires qui se sont jusqu'à maintenant largement ignorés mutuellement, à tout le moins en Europe, à savoir celui des *politiques publiques* et celui du *management public*, flirtant dans la quête subtile de la mesure de la performance publique. Plus que jamais, la conduite des affaires publiques a besoin d'une réflexion transdisciplinaire qui dépasse les clivages académiques traditionnels pour dessiner les contours de services publics agissant en acteurs professionnels et crédibles dans le monde du XXI<sup>e</sup> siècle, et non en acteurs subordonnés à la toute puissante logique économique prônée par la droite néolibérale ●

## BIBLIOGRAPHIE

1. Voir par ex. : Lynn L.E. (1998). *The New Public Management : How to transform a Theme into a Legacy*, in *Public Administration Review*, mai/juin 1998, vol 58, no3, pp. 231-237.

Mönks, J. (1998). *La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique?* in Hufty M. *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF, Collection Enjeux, Paris (sous la direction de)

2. Emery Y. (Ed.) (2000). *L'administration dans tous ses états*, Presses polytechniques universitaires romandes, Lausanne, mais également in *Revue suisse de sciences politiques*, divers articles sur le thème au cours des dernières années.

3. Voir par ex : Knoepfel P., Varone F. (1999). « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, 17 (2), p. 123-145.

# Le contrôle et la vérification des accords de paix (ADP)

Édouard Boccoz, étudiant à la Maîtrise en administration publique (concentration internationale) et stagiaire au Centre Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix.

Ce texte a pour objectif de sensibiliser le lecteur à l'importance des accords de paix dans les efforts internationaux de conciliation et de maintien de la paix, et surtout de présenter dans l'intérêt des gestionnaires les activités de contrôle et de vérification qui en découlent.

Dans le contexte des conflits intra-étatiques contemporains, les interventions diplomatiques et militaires ne garantissent pas le retour effectif d'un climat démocratique paisible, propice à l'instauration de l'État de droit. Agir avant, pendant et après des conflits accomplis ou latents résonne comme une évidence pour la communauté internationale. Et renforcer les perspectives de paix par le développement des capacités intrinsèques des sociétés à gérer leurs conflits sans violence se présente également comme une voie de résolution encore peu exploitée. La consolidation de la paix est ainsi devenue, depuis quatre ans environ, la bannière conceptuelle sous laquelle se sont placés les États et gouvernements concernés par ce type de confrontations<sup>1</sup>.

Au regard de ces dernières constatations, on peut alors préciser un nouvel outil nécessaire à l'avènement d'interventions proactives et concertées en matière de consolidation de la paix. Intégrant simultanément des éléments de prévention et de résolution de conflits, les accords de paix (ADP) demeurent tout aussi nécessaires à la reconstruction d'un pays, à l'amélioration des systèmes institutionnels et administratifs, et au soutien de la démocratie. Ils sont les garants d'une paix durable. Mais pour cela, il nous faut définir les facteurs et conditions de leur réussite.

## Le principal facteur de réussite des ADP

Les efforts de contrôle et de vérification (*monitoring*) représentent un facteur, sinon le principal, d'efficacité et de durabilité des ADP. En effet, le succès ou l'échec d'un ADP est étroitement lié au régime de contrôle et de vérification mis en place lors des travaux préparatoires, des négociations de paix et autres rencontres de médiation. Le contrôle et la vérification ne constituent pas uniquement un moyen de s'assurer que les parties impliquées tiennent leurs engagements. Ils permettent de prolonger et de renforcer l'intervention extérieure dans le processus de paix.

Mais on constate qu'ils sont le plus souvent écartés du feu des projecteurs diplomatiques relayés par les médias et autres sources d'information gouvernementales ou privées. En outre, sur le plan académique, il existe une documentation abondante sur les processus de règlement des conflits en général et plusieurs écrits sur la négociation des ADP

en particulier. Mais peu de cas d'études traitent des principes, mécanismes et méthodes de contrôle et de vérification des ADP. Il semblerait que cette absence générale d'intérêt s'expliquerait par la nature même de ce type d'activité. En plus d'être continus, fastidieux et risqués, ces efforts nécessitent effectivement d'importantes ressources financières, humaines et techniques.

## Quelle différence entre le contrôle et la vérification?

Le contrôle est le processus qui consiste à collecter, trier et analyser de l'information relative à une activité particulière. Il peut être effectué, selon la situation, soit à l'aide de moyens techniques, soit par des personnes. Ces derniers s'entendent sur la pertinence et l'efficacité des méthodes de contrôle, comme des dispositifs de surveillance, de renseignement ou de télésurveillance. Le contrôle peut être ciblé, en cherchant à déceler de l'information précise sur un aspect de cette activité ou alors général, en tenant compte de toutes les données que l'on peut recueillir.

La vérification est, quant à elle, toujours ciblée. Elle analyse par recoupement différents renseignements obtenus par les activités de contrôle ou par communiqués transmis directement par les protagonistes afin d'évaluer, dans le cas des ADP, de quelle manière certaines dispositions - ou la totalité d'un accord sont mises en œuvre. Elle permet de juger du respect des engagements pris aux termes d'un accord par les parties<sup>2</sup>.

## L'évolution du processus de contrôle et de vérification

Pendant la guerre froide, les missions de contrôle et de vérification des ADP privilégiaient généralement les cessez-le-feu. Parfois, d'autres mesures comme l'instauration de zones tampons de démilitarisation étaient programmées. Mais les liens entre les processus politiques de négociation des ADP et la phase de mise en œuvre de ces accords étaient très limités. L'ONU pouvait, par exemple, avoir pour mission de superviser un cessez-le-feu tandis que les négociations d'un accord officiel plus global se poursuivaient en dehors de l'intervention des médiateurs de l'Organisation<sup>3</sup>.

Avec l'effondrement du rideau de fer, la nature de ces opérations de contrôle et de vérification connut trois changements importants. Premièrement, le contrôle du respect du cessez-le-feu demeure l'objectif principal, mais implique désormais la démobilisation et le désarmement des troupes, et leur réinsertion dans la société ou dans de nouvelles forces armées. Les opérations récentes ont dû aussi veiller au respect des sanctions internationales et des zones d'exclusion aérienne. De nos jours, elles englobent le contrôle des élections, des forces de police locales et du respect des droits de l'homme. Cette évolution a permis une augmentation du nombre et une diversification du type d'acteurs impliqués dans le contrôle des ADP. Deuxièmement, l'ensemble du processus, des travaux préparatoires au contrôle et à la vérification du respect des dispositions, en passant par la phase de négociation, est aujourd'hui plus intégré qu'à l'époque du rideau de fer.

Enfin, on constate la volonté renforcée du Conseil de sécurité à autoriser le recours à la force dans les opérations de paix. Mais de tels recours, dans des cas autres que ceux

de légitime défense, compliquent considérablement le contexte politique et stratégique de ces missions de contrôle et de vérification. Notons également que le rôle des observateurs militaires est toujours un élément central des tâches de contrôle et de vérification. En symbolisant la préoccupation et l'engagement de la communauté internationale, la présence physique d'un tiers peut à la fois dissuader certaines actions, mais aussi accentuer la gravité des violations dans une perspective provocatrice.

La technologie a permis d'améliorer considérablement les procédures de contrôle et de vérification. Les progrès enregistrés avec le système de positionnement universel (GPS) et les téléphones mobiles ont contribué au développement des capacités de localisation, de communication et de protection des observateurs<sup>4</sup>. Les caméras numériques et l'imagerie par satellite accélèrent le processus de collecte de données et donc la prise de décision en matière de vérification. Les nouvelles technologies permettent également de réduire notamment le caractère intrusif des procédures de contrôle et de vérification réalisées auparavant majoritairement par les observateurs sur le terrain et ainsi garantir la pertinence de l'information recueillie. Toutefois, il n'existe aucune certitude à savoir si les détecteurs automatisés ne permettent pas de retenir de l'information non désirée, parasitant ainsi les analyses.

### Les défis du contrôle et de la vérification des ADP

La question du contrôle de l'information se complique avec la multiplication du nombre d'acteurs dans une même opération, en particulier avec la tendance récente de participation des organisations régionales, s'ajoutant à la présence habituelle, mais de plus en plus efficace, des ONG en matière de collecte et d'analyse de l'information. Tout cela pouvant aboutir à une situation dans laquelle l'opinion publique, les donateurs et les décideurs auraient à gérer différentes conceptions de ce qui se passe sur le terrain.

Les Nations Unies sont également confrontées à un problème grave et récurrent, celui de la mobilisation insuffisante des hommes et du matériel. Par exemple, lorsque

que la mission de vérification au Kosovo a été instaurée, sur les 1100 observateurs qui devaient prendre part à l'opération, seulement 800 postes ont été pourvus. Ce problème endémique s'étend à tous les aspects d'une opération de contrôle et de vérification des ADP et surtout aux aspects militaires de ces derniers<sup>5</sup>.

Autre défi de taille, celui de la gestion des effets du caractère ad hoc des opérations de maintien de la paix. À chaque nouvelle opération, un système d'information est conçu puis implanté. D'une manière plus systémique, nous ne pouvons que constater une absence de communication officielle d'une opération à l'autre pour ce qui est de l'information, des procédures ou des enseignements tirés. L'une des solutions serait d'établir un centre de vérification. Un tel organe d'apprentissage, sorte de mémoire institutionnelle, pourrait se charger d'élaborer des protocoles standards de vérification pour les ADP et des programmes de formation de vérificateurs en centralisant, analysant et intégrant l'expérience, bonne ou mauvaise des procédures de vérification précédentes. Toutefois, la frontière entre le développement et l'utilisation d'un système d'information centralisé d'un côté et des activités indépendantes de renseignement de l'autre est bien trop mince pour voir s'imposer sans résistance de telles extensions des missions de l'ONU.

### Conclusion

Le Rapport Brahimi<sup>6</sup>, publié à la fin de l'été 2000, suggère de sérieuses modifications des activités de maintien de la paix des Nations Unies. Notamment une meilleure capacité opérationnelle des missions de paix est vivement encouragée. C'est dans un tel contexte de réforme des processus d'intervention habituels que l'on peut envisager la création et l'introduction d'un centre d'information associé directement aux nouvelles cellules centrales de commandement et de réflexion. Les données globales recueillies et traitées seraient disponibles premièrement pour tout effort de contrôle et de vérification des ADP signés, mais constitueraient également un support informationnel fortement utile pour préparer, supporter et suivre les négociations de paix actuelles et futures. Finalement, rappelons que les ADP acquièrent, au détriment de l'appellation intra-étatique, une

dimension de plus en plus régionale par l'implication de plusieurs peuples et pays dans les conflits, et même continentale par l'intervention de médiateurs externes<sup>7</sup> et de troupes multinationales<sup>8</sup> ayant pour seule mission de les faire respecter. Comme quoi, les activités de contrôle et de vérification des ADP méritent d'être aussi analysées sous des lentilles plus larges comme celles englobant les données géopolitiques, historiques et ethniques ●

### BIBLIOGRAPHIE

1. MAECI et ACDI. (1998). *Évolution de la paix : initiative canadienne de consolidation de la paix*, gouvernement du Canada, 31 pages.
  2. Définitions de Trevor Findlay du Verification Research, training and Information Centre (VERTIC), « Opening Address to Wilton Park Conference on the Monitoring and verification of Peace Agreements », 24 mars 2000.
  3. Cas du processus de paix au Moyen-Orient entamé par la Force d'urgence des Nations Unies, alors que les négociations politiques étaient menées par les États-Unis.
  4. Pour plus de détails sur le sujet, voir Andrew Rathmell, « The Information Revolution and Verification », *Trust & Verify*, n° 90, mars 2000, p. 5 et 6.
  5. Pour plus de détails, lire Anthony D. MARLEY (1999). *Negotiating the Military Components of Civil War Peace Agreements*, The Canadian Peacekeeping Press, 61 p.
  6. Voir Assemblée générale et Conseil de sécurité (2000), *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous leurs aspects*. A/55/305 – S/2000/809, 67 p.
  7. Voir International Crisis Group Afrique centrale (2000). *L'effet Mandela : évaluation et perspectives du processus de paix burundais*. Rapport n°13, 66 p.
  8. Citons, par exemple, l'intervention des troupes de l'ÉCOMOG en 1990 au Libéria, constituée de 17 500 hommes en majorité de nationalité nigérienne. Des premiers accords de paix furent signés en 1991 à Yamoussoukro.
- Lire également « La vérification sous tous ses aspects, y compris le rôle de l'organisation des Nations Unies dans le domaine de la vérification », *Rapport du Secrétaire général*, A/50/377, 22 septembre 1995.

## SORTIR DU...

### Trois attitudes pour sortir des impasses du paradigme « problème »

La **première attitude**, inspirée du grand penseur du management, Peter Drucker, consiste à faire des efforts délibérés — puisque cela ne nous vient pas spontanément — pour déceler les forces des gens et des situations. Cette attitude n'a rien d'un naïf et stupide « *think positive* ». Pas du tout. Cette attitude est plutôt inspirée de la physique la plus élémentaire : chaque situation, chaque personne, chaque groupe... chaque système a des forces et des faiblesses en fonction du projet que l'on a à son égard. En nous préoccupant surtout des faiblesses, nous fonctionnons avec une vision inexacte de la réalité. S'intéresser aux forces et investir en conséquence des énergies dans les personnes et les situations modifient nos façons d'intervenir. Cette attitude est aussi valable pour soi-même : « Connaissez-vous bien vos principales forces, ce à quoi vous êtes vraiment bons? » Voici à ce propos un exercice pour les gestionnaires : faites la liste de vos principaux collaborateurs et, pour chacun d'eux, répondez aux questions suivantes : quelles sont ses deux principales forces? que puis-je faire pour l'aider à les développer?

### Deux phrases de Drucker (1974) pour supporter notre réflexion :

« Se polariser sur les forces, c'est exiger des performances. L'homme qui ne commence pas par se demander : celui-là, que peut-il faire?, se condamne à recevoir de ses collaborateurs moins qu'ils ne peuvent donner. » (p. 76).

Un supérieur endosse la responsabilité du travail d'autres personnes, mais il exerce aussi son pouvoir sur la carrière de celles-ci. Rendre leurs forces créatrices constitue donc beaucoup plus qu'un élément essentiel de l'efficacité, c'est un impératif moral, une responsabilité liée à l'autorité et à la fonction. Se concentrer sur les faiblesses serait donc faire preuve non seulement de stupidité, mais aussi d'irresponsabilité. Un supérieur doit à

son institution de rendre la force de chacun de ses subordonnés aussi productrice qu'elle peut l'être. Mais il doit plus encore aux êtres humains sur lesquels il exerce son autorité, il doit les aider à tirer le maximum de leurs possibilités (p.90).

La **deuxième attitude** a un caractère plus technique, plus méthodologique. Il s'agit de la théorie du champ de forces de Kurt Lewin qui peut être résumée ainsi : pour modifier une situation, on peut distinguer les facteurs qui vont dans le sens du changement souhaité et les facteurs qui représentent un frein, un obstacle, en un mot les forces favorables et les forces défavorables. Pour modifier un système, on peut donc agir sur les forces favorables et *pas seulement sur les forces défavorables* comme nous incite à faire le paradigme « problème ». La méthode du champ de forces nous oblige à tenir compte en même temps des forces positives et des forces négatives, et nous enseigne à agir, quelquefois exclusivement, sur les forces positives pour faire évoluer une situation (Payette, 1988, p. 285-289).

La **troisième attitude** est celle de la vision systémique des réalités organisationnelles. Même si cette vision fait appel à une théorie complexe, on peut en donner une image simple : tous les éléments constitutifs d'un système social sont reliés les uns aux autres dans un équilibre plus ou moins stable, et la modification de quelques éléments seulement peut entraîner des changements importants dans l'ensemble. Ici aussi, la suggestion consiste à passer d'une vision linéaire, morcelée et mécanique à une vision holistique (biologique, écologique) où tous les éléments sont interreliés. Voici un exemple typique. Un professionnel me consulte parce que tous les employés du service viennent le voir pour se plaindre du directeur adjoint dont la réputation se résume à : autocratique, brutal, jugement sans nuance, irrespectueux des personnes. Ce professionnel, n'ayant aucun statut particulier qui lui permettrait d'agir, est débordé par ces confidences. La consultation fit ressortir quel rôle jouait l'empathie excep-

tionnelle de ce professionnel dans l'équilibre général du système : elle permettait au système de ne pas bouger! En effet, chacun trouvait un exutoire passager et pouvait continuer à tolérer la situation. En refusant dorénavant ces confidences, il modifia l'équilibre du système. Une vision systémique permet assez souvent de modifier notre perception usuelle de la situation en éclairant autrement les rôles tenus par des acteurs clés.

**Pour conclure**, deux mots sur une approche en Développement organisationnel, nommée *Appreciative Inquiry*, qui intègre bien les trois attitudes présentées plus haut. Elle consiste essentiellement à faire ressortir ce qui fonctionne le mieux dans une organisation en demandant aux gens de raconter des actions couronnées de succès, en leur demandant de décrire l'organisation quand elle était au meilleur de sa forme dans les années passées, pour ensuite construire une représentation mobilisante du futur qui reproduira ou amplifiera ces facteurs de succès. L'article de Zemke (1999) peut servir d'introduction à cette approche. Bonne lecture et n'oubliez pas vos forces! ●

## BIBLIOGRAPHIE

- DRUCKER, Peter F. *L'efficacité, objectif numéro 1 des cadres*, Paris, Les Éditions d'Organisation, (1967), 1974, 161 p.
- PAYETTE, Adrien. *L'efficacité des gestionnaires et des organisations*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1988, 310 p.
- ZEMKE, Ron. « Don't fix that company! May be problem-solving is the problem. ». *Training* June, 1999, p. 26-33.

1. Le triangle — penser, ressentir, agir — est très utilisé dans les écrits sur l'apprentissage et sur l'action. La métaphore des trois C — cerveau, cœur, corps — sert à faire comprendre qu'un apprentissage n'est solide que lorsqu'il est bien intégré à ces trois niveaux.

 Université du Québec  
**École nationale  
d'administration  
publique**

**SOURCES ENAP** est publié 5 fois par année par l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Comité de rédaction : Emmanuel Nyahoho (responsable); Luc Bernier, Daniel Lozeau, Denis Proulx et Natalie Rinfret.  
Édition : André Chénier, directeur des communications.

*Sources ENAP* est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.quebec.ca/publications>, ou sur abonnement.

Abonnement annuel pour 5 numéros :  
15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%)

Pour information : Ginette Jobin, téléphone (418) 641-3000, poste 6532  
ou télécopieur (418) 641-3058

Toute correspondance doit être adressée à :

*Sources ENAP* a/s Ginette Jobin, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 Canada  
Courriel : [ginette\\_jobin@enap.quebec.ca](mailto:ginette_jobin@enap.quebec.ca)

Tous les textes peuvent être reproduits sans autorisation, mais avec mention de la source.  
Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2001  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada