

# Sources ENAP

Volume 17, numéro 2 mars-avril 2002

## La politique étrangère après le 11 septembre

### La souveraineté du Canada est-elle menacée?

Nelson Michaud, Ph. D., professeur à l'ENAP

*L'élaboration de politiques publiques et, a fortiori, de politique étrangère dépend de plusieurs facteurs dont certains sont associés à l'intangible, aux valeurs d'une société. En période de crise, alors que l'ensemble du processus de prise de décision est télescopé, ce sont souvent ces aspects qui risquent d'être écopés davantage que les éléments qui s'appuient sur des mesures tangibles. Malgré cette vulnérabilité apparente, on ne peut toutefois les ignorer car elles constituent l'essence même de ce qui anime les systèmes d'action (Crozier et Friedberg 1977) où des joueurs en position de négociation rivalisent en nouant et dénouant les alliances propres aux dynamiques de « politique bureaucratique » (Allison et Zelikow 1999).*

Dans le domaine de la politique étrangère, on ne peut nier parmi ces valeurs, la souveraineté, élément caractéristique de l'État et des relations internationales depuis le traité de Westphalie (1648). Certes, la mondialisation la met à mal sur le plan économique et, depuis le 11 septembre 2001, les questions de sécurité, pourtant jadis les premières à être associées au concept de souveraineté comme étant ses remparts, amènent une semblable interrogation.

Dans ce contexte, il est donc tout à fait légitime de se poser la question : à la lumière des décisions prises par le gouvernement canadien en matière de sécurité depuis le 11 septembre dernier, la souveraineté du Canada est-elle menacée? À cela, le premier ministre Chrétien et ses principaux ministres répondent à l'unisson, « bien sûr que non! ». Malgré un certain réaligement observé depuis le début de février 2002, des critiques, certes, mais aussi des analystes, qu'ils soient reporters, éditorialistes ou universitaires, semblent beaucoup moins convaincus. La question est très complexe et elle révèle l'importance, tant pour les administrateurs publics que pour les citoyennes et citoyens, de bien comprendre ces éléments intangibles qui sont pourtant des facteurs extrêmement

importants dans la prise de décision menant à l'élaboration de politiques.

Pour ce faire, je suggère d'abord de définir le concept de souveraineté, pour ensuite examiner, à la lumière de ses engagements, les prises de position du gouvernement canadien afin de déterminer si oui ou non la souveraineté canadienne est menacée. La réponse qui se dégage de cette analyse, on le verra, n'a rien de manichéenne.

#### **L**a souveraineté : un concept aux multiples visages

Traiter de souveraineté peut équivaloir à s'aventurer sur un terrain à la fois glissant et miné, tant le concept a été et demeure au cœur de maints débats au Québec et au Canada. Comme on ne peut toutefois en faire l'économie, puisque c'est ce dont il s'agit ici, et comme ce concept, il est vrai, révèle un haut niveau de complexité, il est donc nécessaire d'en définir les termes afin que chacun parle le même langage.

Afin de lever ces ambiguïtés, le politologue américain Stephen Krasner (1999) a établi qu'il existe différents types de souveraineté. Il en délimite quatre : la souveraineté domes-

tique, la souveraineté interdépendante, la souveraineté internationale légale et la souveraineté westphalienne. Chacun de ces types de souveraineté fait appel à un niveau d'intervention différent où s'exercent distinctement l'autorité, soit le « droit mutuellement reconnu pour un acteur de s'engager dans certaines activités » (Krasner 1999 : 10), et le contrôle qui ne nécessite pas de reconnaissance mutuelle du droit d'intervenir, l'intervention pouvant alors être simplement exercée par la force.

Ainsi, la souveraineté domestique qui réfère à l'organisation de l'autorité publique à l'intérieur d'un État, fait appel autant à l'autorité (reconnaissance de la légitimité d'un gouvernement et de ses actions, par exemple) qu'au contrôle (par l'application des lois, par exemple). La souveraineté interdépendante, qui se définit comme étant la capacité des autorités de contrôler les mouvements transfrontaliers, fait exclusivement appel au contrôle : la personne refoulée aux frontières n'a pas à reconnaître le droit d'un État de lui refuser l'accès à son territoire pour que ce refus soit opérationnel. Quant à la souveraineté internationale légale qui confère à un État sa reconnaissance internationale et la souveraineté westphalienne qui se traduit par l'exclusion d'acteurs extérieurs dans le processus domestique de gouverner, elles font toutes deux davantage appel à l'autorité puisque pour s'exercer, deux États en relation doivent mutuellement reconnaître leur droit à cet exercice. L'exemple le plus clair de la souveraineté internationale légale est la reconnaissance que les autres États vont donner à un État qui acquiert son indépendance : sans cette reconnaissance, l'État nouvellement indépendant aura beau se réclamer de ce statut, celui-ci ne sera effectif et ne lui donnera accès, par exemple à l'ONU, que s'il est reconnu. Pour ce qui est de la souveraineté westphalienne, il doit aussi y avoir reconnaissance mutuelle sinon qu'est-ce qui empêcherait l'État A de s'immiscer dans l'organisation de la gouverne de l'État B?

(suite à la page 2)

## LA POLITIQUE...

Il reste donc à évaluer, à la lumière des engagements et des actions de politique étrangère du Canada, si et comment ces différents types de souveraineté sont mis au défi.

### Les actions du gouvernement canadien

Du côté de ses engagements, le gouvernement actuel ayant tôt fait de vouloir se démarquer des Américains, un tel geste pourrait nous amener logiquement à l'hypothèse que la souveraineté canadienne, tous types confondus, n'est pas menacée. Le gouvernement Chrétien s'est en effet fait élire en 1993 en défendant des politiques qui prenaient l'engagement envers une action « volontariste, indépendante et internationaliste », qui rejetaient « une politique étrangère dictée par des relations personnelles privilégiées » et qui assuraient que, « sans faire de suivisme », il y aurait collaboration avec Washington « dans les domaines où les intérêts canadiens et américains convergent » (PLC 1993 : 101, 102; mon soulignement). Ainsi, lorsque le gouvernement publie son Livre blanc sur la politique étrangère en 1995, il n'est donc pas très surprenant de constater que si la nécessité de liens économiques avec les États-Unis est nettement soulignée, seul le renouvellement de l'entente du NORAD, alors prévu pour 1996, fait explicitement partie des objectifs de sécurité mettant le Canada en relation avec son voisin méridional (MAECI 1995).

Lors de l'élection de 1997, les engagements pris par l'équipe libérale n'ont guère changé, privilégiant toujours « un rôle dynamique, indépendant et internationaliste dans le monde » et défendant une position très près de la troisième voie, préconisée par les gouvernements Trudeau<sup>1</sup>. Le programme politique cherche en effet à « dégager une vision stratégique et à voir loin, au-delà de l'Amérique du Nord », prenant ses distances vis-à-vis des États-Unis : « Contrairement au gouvernement précédant qui avait tendance à suivre de trop près les États-Unis, le gouvernement libéral a permis au Canada de redevenir maître de ses choix de politique étrangère » (PLC 1997 : 92)<sup>2</sup>. Trois ans plus tard, une telle affirmation n'existera plus.

En effet, à son arrivée à titre de ministre des Affaires étrangères, John Manley faisait d'un rapprochement avec les Américains, l'un des quatre objectifs qu'il se donnait au cours de son mandat (MAECI 2001). La plate-forme

libérale de l'automne 2000 restait donc muette quant à une distanciation possible et jadis vaillamment réclamée d'avec les Américains. On aurait pu penser que, marqué par son passage au ministère de l'Industrie, Manley aurait gardé ce rapprochement pour la dimension économique, quitte à conserver certaines distances quant aux questions de sécurité, ce qui aurait eu l'avantage d'être en toute conformité avec les priorités énoncées dans le Livre blanc de 1995. Si une telle optique de rapprochement pour la dimension économique ne fut jamais celle du ministre, les événements de septembre 2001 devaient lui faire considérer autrement ce rapprochement.

Depuis cette date fatidique, le Canada a en effet milité très fortement et posé des gestes concrets pour resserrer sa sécurité, en conformité avec les demandes du gouvernement américain. La liste de ses actions comprend l'adoption de lois anti-terroristes très sévères dont certains éléments semblent aller directement à l'encontre des valeurs canadiennes exprimées dans la Charte des droits et libertés, sans même que l'on se soit soucié d'évoquer la clause nonobstant. De façon générale, la frontière canadienne est devenue beaucoup plus imperméable aux immigrants et même aux Canadiens depuis les nouvelles mesures entourant l'émission de passeports. De façon plus particulière, on ne peut plus parler de la frontière canado-américaine comme étant la plus longue frontière démilitarisée au monde depuis que des militaires américains sont venus relever « temporairement » – à noter qu'ils et elles y sont encore – les agents civils « épuisés ». Les critères concernant les ressortissants devant demander des visas ont été « harmonisés » et le Canada a placé ses forces armées à disposition du commandement militaire américain en zone de haute volatilité, certains événements nous apprenant même que les gestes de militaires canadiens (capture de prisonniers) étaient sanctionnés par le processus américain (de reconnaissance des droits et de garde de ceux-ci).

### Souveraineté menacée?

À la lumière de ce changement de cap des politiques, il y a effectivement lieu de se demander si la souveraineté canadienne est mise en péril. En utilisant la grille analytique de Krasner, il ne fait aucun doute que certains aspects de cette souveraineté le sont. D'entrée de jeu, il semble bien que ce soit la souveraineté interdépendante qui soit la plus ba-

fouée. La notion même de périmètre de sécurité nord-américain entendu dans l'optique de l'hégémon états-unien, l'harmonisation des demandes de visas, voire les critères même d'immigration laissent clairement voir qu'à maints égards, le Canada n'a plus le contrôle de sa frontière.

De même, la souveraineté domestique est en partie gravement mise à mal. L'organisation de l'autorité à l'intérieur de l'État canadien n'est plus la même depuis qu'Ottawa a reçu des commandes précises de Washington. Les atteintes à la Charte des droits et libertés peuvent sembler des violations abstraites pour qui n'y est pas confronté, mais quiconque a demandé un renouvellement de passeport ou a été dans un aéroport s'aperçoit certainement de la chose. Le Canada a donc sacrifié une grande partie du contrôle qu'il exerçait sur ses politiques intérieures; reste à savoir combien de temps, dans ces circonstances, le gouvernement pourra maintenir la légitimité de telles actions, les cours pouvant être les premières à les contester.

Quant à la souveraineté westphalienne, sans aucun doute la plus importante à préserver, elle semble aussi mal en point. Malgré les hauts cris poussés en 1993 et en 1997, il semble bien que la configuration de l'autorité domestique au Canada passe maintenant par le *nihil obstat* de la Maison blanche. Le fait de nommer un super-ministre de la sécurité intérieure en John Manley pour doter M. Ridge d'un homologue alors que le système politicoadministratif canadien a déjà un Solliciteur général dont la responsabilité est justement la sécurité intérieure, ajoute de façon criante aux nouvelles politiques canadiennes dont je viens de faire mention, un chapitre qui traduit on ne peut mieux le sacrifice de la spécificité et de l'autorité canadienne pour répondre aux attentes d'un agent externe.

Il reste donc la souveraineté internationale légale qui semble moins affectée. En fait, pendant longtemps, le Canada a été perçu comme un proche allié, mais un partenaire distinct des États-Unis comme le révèlent l'accueil qu'un Canadien ou une Canadienne reçoit à l'étranger lorsqu'on constate que cette personne n'est pas américaine, ou encore le désir d'avoir le Canada autour d'une table internationale pour contrer ou au moins contrebalancer l'impérialisme américain.

(suite à la page 8)

# Le management public à l'ère de la modernisation de l'Administration

## les défis de la mise en œuvre

Bachir Mazouz, professeur à l'ENAP

*La présente réflexion examine la question de la mise en œuvre du Nouveau Management Public en appuyant l'idée selon laquelle (1) le degré de compréhension et d'appropriation des enjeux de la réforme administrative et (2) le rythme d'acquisition des méthodes et outils de gestion appropriés aux exigences changeantes des leaders politiques, des citoyens, des entreprises de la nouvelle économie et des technologies avancées, seraient des leviers puissants pour un changement salutaire, durable, efficace et efficient de la fonction gouvernementale et de la gestion publique.*

### **R**estructurez, décentralisez, privatisez, dynamisez... enfin, modernisez la fonction publique!

Initiés par des considérations multiples, mais essentiellement économiques, politiques et idéologiques, les mouvements de privatisation, opérés vers la fin des années 70, ont marqué de manière irréversible l'évolution du fonctionnement des sociétés d'État, des institutions gouvernementales et du rôle de l'État. Sous prétexte de rationalisation et d'optimisation des ressources et des compétences mises sous la bannière de la fonction publique, partout dans le monde, à l'Est comme à l'Ouest, les gouvernements ont procédé à des restructurations, suivies de privatisations et, enfin, de tentatives de modernisation plus ou moins ciblées visant surtout à assainir leurs finances publiques. Des études récentes (Adams, 99; Andreff, 99) démontrent plutôt une insuffisance au niveau des résultats obtenus, notamment sur le plan qualitatif. Mais, malgré la diversité des choix idéologiques et politiques effectués par la majorité des gouvernements, y compris les pays de l'OCDE, certains secteurs publics demeurent dubitatifs vis-à-vis des préceptes marchands soutenus par les « *économistes de la réforme* ». À cet égard, les efforts des réformateurs semblent de plus en plus orientés vers la *gestion*, plutôt que vers la forme de propriété ou la structure organisationnelle, pour moderniser la fonction administrative. La façon dont les agents exercent leurs fonctions et accomplissent leurs tâches, agencent leur temps de travail et échangent leurs procédés, communiquent et suscitent la coopération, décident et résolvent leurs problèmes, semble placée au cœur de la réforme administrative.

### **L**a réforme administrative vue sous l'angle du management

À l'instar de la majorité des pays de l'OCDE, au Québec, les instigateurs de la modernisation administrative semblent privilégier une voie médiane entre la mesure du rendement et la professionnalisation des acteurs de la fonction publique (Rouillard, 2001). Plan stratégique, plan d'action, tableau de bord de gestion, *benchmarking*, entente de gestion, convention de performance et d'imputabilité... la liste est longue pour décrire à la fois les méthodes et les outils de gestion préconisés par l'Administration pour accompagner ses décideurs et ses gestionnaires sur le chemin des réformes. Dorénavant, que vous soyez aux commandes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, de Emploi-Québec, du Centre de recouvrement en sécurité du revenu ou même du Conseil du trésor, le mot d'ordre est le même : la pérennité de nos institutions et organismes publics, parapublics ou péripublics passe par une réforme institutionnelle et managériale profonde.

Bien que les conceptions théoriques et les applications pratiques ne soient pas définitivement tranchées, une bonne partie des textes de lois québécois régissant ces transformations est déjà opérationnelle (Paquin, 2000). Nonobstant, un examen attentif des rapports synthèses, publiés régulièrement depuis 1997 par le Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, nous laisse penser que la stratégie de mise en œuvre de ces outils et méthodes de gestion se veut graduelle et prudente. Les enjeux de cette transformation majeure de

l'Administration québécoise sont multiples et complexes.

Sur le plan managérial, à en juger par la croissance fulgurante de publications dédiées aux nouvelles formes d'organisation du travail, force est d'admettre que la gestion axée sur les résultats, la gestion par projets et par programmes sont en phase de devenir des modes appropriés de gestion des institutions gouvernementales et des entreprises de la nouvelle économie (Goldstein, 1997). Des restrictions budgétaires draconiennes, des impératifs temporels très serrés, des attentes et des besoins de citoyens et de clients de plus en plus exigeants et changeants, ainsi que des risques nécessitant une gestion rigoureuse, ont mis à rude épreuve les concepts et outils issus des pratiques et des théories traditionnelles de la gestion. Les exigences de performance associées à la complexité croissante de nos institutions et de nos entreprises, à la rapidité des changements, à la systématisation des pratiques de mesure et d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience organisationnelles, incitent les organisations de la nouvelle économie à adopter des modes de gestion plus souples et moins hiérarchisés, entre autres, pour conduire des activités dorénavant orientées vers des objectifs précis, sous contrainte de coûts, de spécifications et de délais de prestation. Et la gestion par résultats figure parmi cette « nouvelle » génération de mode de gestion.

Nouvelle? Pas du tout! La gestion par résultats, souvent évoquée par le courant managérialiste du Nouveau management public (NMP), a fait ses premiers pas au sein de l'*US Navy*, la *NASA*, la *Banque mondiale* et les grandes firmes multinationales (*AT&T*, *IBM*, *Siemens*, *Nortel*, etc.). Par la suite, la philosophie *résultats* a fini par séduire les sociétés parapubliques, les agences gouvernementales et même les organes centraux de l'Administration. L'élaboration du budget est désormais considérée comme un projet à part entière, nous disent des gestionnaires du ministère des Finances. Certains organismes ont adopté la gestion par projets par choix organisationnel ou sous contraintes environnementales et industrielles, tels que des centres hospitaliers universitaires. Alors que d'autres, pour des considérations multiples, politiques, législatives, économiques ou financières, n'ont pas tardé à rejoindre le peloton des unités autonomes de service (rapport synthèse sur les unités autonomie de service, 1999-2000).

(suite à la page 4)

## LE MANAGEMENT...

Bref, à en croire les tendances observées ces douze dernières années, marquées par la volonté des gouvernements de rationaliser la dépense publique tout en assurant des services de qualité aux citoyens, les affaires publiques seront gérées par résultats (Leclerc 2001).

Comble du paradoxe, bien qu'une bonne partie des principes fondateurs et des outils propres à ces modes avancés de gestion soit développée au sein d'organisations relevant de la sphère publique (NASA, US AID et US Navy), ce sont les entreprises privées qui s'en réjouissent le plus. Pis encore, quand il s'agit de justifier les retards enregistrés en matière de mise en œuvre du mode management par projets, par exemple, au sein de l'appareil gouvernemental, la littérature consacrée à la gestion des organisations publiques et à leur réforme managériale laisse présager une présomption d'incompétence et de manque de vision et de perspectives de la part des dirigeants du secteur public (Lanning, 1998).

Par ailleurs, des enquêtes menées en Europe, notamment en France (Lunardi et Leroy, 1998) et aux États-Unis (Goldstein, 1997) révèlent que des entraves à la mise en œuvre de ces modes de gestion persistent au sein même des entreprises d'État et de l'Administration. Le peu de littérature consacrée au sujet nous apprend que certains de ces obstacles sont liés à la nature des structures organisationnelles très hiérarchisées, à une pénurie de personnel qualifié, à la budgétisation annuelle, à la centralisation des systèmes d'information, aux enjeux électoraux, à l'instabilité des gestionnaires et des directives, à la concentration syndicale, à l'hétérogénéité des buts et des objectifs poursuivis par les organisations composant l'Administration, aux contraintes réglementaires dans l'attribution des marchés et, enfin, à la culture protocolaire qui règne dans le milieu administratif. Ces facteurs d'inertie étant présents à des degrés divers dans le contexte de l'Administration québécoise, ils risquent de réduire la force d'impact du NMP et de retarder la modernisation de nos institutions gouvernementales.

Dès lors, il devient légitime de s'intéresser à la problématique de la mise en œuvre des lois et règlements instituant la réforme administrative. D'autant plus que de sérieux travaux de recherche ont déjà été consacrés à des sujets proches de l'action gouvernementale un peu partout dans le monde. Citons, par exemple, la modernisation de la gestion des

sociétés d'État françaises SNCF<sup>1</sup> et La Poste, l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont de Montréal, la Société canadienne des postes, le Département californien de transport. Malgré leur proximité du marché, le passage de ces organisations publiques à une gestion axée sur les résultats fut synonyme de difficultés, de conflits, de perturbation des opérations, de ruptures, de traumatismes et de souffrances, mais aussi d'apprentissage et de sentiment d'accomplissement pour certaines. De manière inquiétante, ce qu'il faudrait retenir de ces études, c'est qu'elles nous portent à croire que le projet de modernisation de l'Administration risque de passer par une zone de turbulences. À l'extrême, les changements draconiens qui ont secoué les sociétés privatisées ou restructurées à travers le monde, et les calvaires vécus par les gestionnaires et les Administrations qui dépendaient jadis des régimes de l'Est témoignent encore des impacts destructeurs des tentatives de réformes menées au nom de la libéralisation. À cet égard, la prise en compte des préoccupations des gestionnaires du secteur public reste un parfait indicateur des risques potentiels qui guettent nos sociétés.

### Les gestionnaires publics : des préoccupations à prendre au sérieux

Les débats sur les réformes de l'Administration génèrent plus d'une interrogation de la part des cadres supérieurs de la fonction publique. Les changements amorcés ont progressivement et irréversiblement remis en question le paradigme bureaucratique. Les structures et les façons de faire et de faire faire des organisations publiques peuvent désormais être questionnées.

Si de nos jours les dirigeants du secteur privé ne jurent que par la créativité, l'apprentissage et les structures transversales pour relever des défis concurrentiels de la nouvelle économie, de leur côté, les décideurs politiques et les gestionnaires publics misent sur le NMP dans un but ultime de moderniser la fonction publique. Certains y voient une transformation majeure du rôle de l'État, alors que d'autres n'y voient que des ajustements tactiques opérant au niveau des mécanismes de fonctionnement de l'Administration et de ses organismes. Dans les deux cas, et malgré les nombreuses spécificités des affaires privées et de l'Administration, les managers privés et les fonctionnaires peinent quand il s'agit de mettre en œuvre de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux outils de gestion (Dupuy, 1999 ; Bower, 1983).

Si pour l'organisation privée, le marché constitue un catalyseur permettant une adoption plus ou moins rapide des pratiques gagnantes, il en est autrement pour l'Administration. En effet, n'étant pas entièrement soumise au marché, l'Administration a, depuis toujours, fonctionné selon un modèle bureaucratique lui assurant la stabilité, et selon une logique *longtermiste* assurant la continuité et la disponibilité de ses prestations aux citoyens. Les réformistes proposent des solutions calquées sur celles qui répondent aux exigences du marché : l'évaluation systématique des projets et des programmes, la considération des besoins réels des citoyens, la contractualisation des mandats, des buts, des objectifs, des budgets, des délais, des standards de qualité, la responsabilisation et la valorisation des gestionnaires et du personnel, l'encouragement de l'esprit d'initiative et de *leadership*... Bref, cette combinaison de facteurs de changement, à la fois organisationnels et concurrentiels, rend les défis à relever par les gestionnaires publics plus complexes, plus dynamiques et plus exigeants.

Pour que la mise en œuvre de nouvelles méthodes d'organisation et d'outils de gestion ait lieu sans trop de surprises (conflits sociaux, résistance au changement, refus ou lenteur des négociations, etc.), des efforts d'adaptation énormes sont à déployer par les gestionnaires des deniers publics et à soutenir durablement par l'Administration. Un accompagnement éducatif durable des gestionnaires et un plan de communication des *vrais* buts et objectifs de la réforme auprès de toutes les parties prenantes (y compris des citoyens) restent à bâtir et à consolider par l'Administration.

Des interrogations liées à l'assouplissement et à l'aplatissement des structures organisationnelles sans remettre en question l'autorité, à l'innovation permanente et à l'esprit d'initiative sans provoquer le chaos, au travail et à l'apprentissage en équipe hors statut hiérarchique sans dilution du *leadership*, à la valorisation du personnel administratif, à la contractualisation des risques, des budgets, des délais de prestation, des standards de qualité, des processus et des procédés, ainsi qu'à la considération des besoins réels des citoyens (devenus clients au sens marchand du terme), sont devenues autant de préoccupations légitimes pour une catégorie de gestionnaires jusque-là évoluant dans des environnements très hiérarchisés où (seul) le

(suite à la page 5)

recours à l'autorité faisait fonctionner l'appareil gouvernemental (Dupuy, 1999).

Une fois généralisé, le mouvement de modernisation de l'Administration ne tardera pas à soulever des difficultés majeures lors de sa mise en œuvre. L'expérience traumatisante des sociétés d'État, Hydro-Québec par exemple (Hafsi et Demers, 1997), et des restructurations hospitalières sont de parfaits indicateurs pour prévoir le degré de complexité et les énormes difficultés qui résultent de tels sauts qualitatifs et quantitatifs.

Les difficultés de la mise en œuvre ne sont pas liées uniquement à des phénomènes de perception. Les structures et modes de fonctionnement qui découlent du paradigme bureaucratique en constituent des facteurs d'inertie certes, mais l'appropriation du changement et l'apprentissage peuvent dynamiser la fonction publique.

### L'appropriation des changements et l'apprentissage : les leviers de la mise en œuvre

Le saut quantitatif et qualitatif d'une administration par décrets et procédures vers une administration par convention de performance et d'imputabilité (CPI) nécessite des efforts considérables de la part des décideurs et des gestionnaires des deniers publics. Deux facteurs, parmi tant d'autres, nous paraissent extrêmement importants et susceptibles d'accélérer (ou de retarder) la mise en œuvre du NMP et de minimiser les risques liés à son implantation, tant pour l'Administration que pour la société.

Le premier serait le degré de *compréhension et d'appropriation des « nouvelles » orientations de l'État par ses gestionnaires*. Pour certains pays jadis dits socialistes, le rapprochement officiel (à coup de lois et de règlements) des organisations publiques vers les lois du marché s'est révélé un échec difficile à dissimuler par des considérations quantitatives (Andreff, 1999). Pour d'autres, notamment des pays de l'OCDE plus familiarisés avec les lois du marché, les lois introduisant la contractualisation des rapports entre l'Administration et ses organismes constitueraient plutôt un catalyseur des changements organisationnels et managériaux. Cela dit, une utilisation *prudente* des textes de lois sur la modernisation de l'Administration entraînerait une mise en œuvre salutaire, efficace et efficiente du NMP.

Le deuxième facteur important pour une mise en œuvre sans risque du NMP serait le *rythme d'acquisition des outils et méthodes de gestion et d'organisation du travail* de la part des décideurs et des gestionnaires du secteur public. Pour réussir le virage de la professionnalisation, du rendement et de la qualité des services aux citoyens, l'Administration et ses organismes doivent d'abord affronter les difficultés liées aux facteurs inertiels des acteurs, administrateurs et gestionnaires. La question de l'apprentissage deviendra alors centrale pour une mise en œuvre graduelle de nouvelles façons de faire et de nouveaux outils de management.

### En guise de conclusion

Une vision managériale d'un État moderne, soucieux de la qualité du service aux citoyens et de l'efficacité du secteur public, n'est pas sans dangers. Rappelons-nous les bouleversements socio-économiques et le chaos organisationnel provoqués par le passage forcé de certains pays de l'Est vers l'économie de marché. Certains diront, point de comparaison! Pour tous ces pays, le salut était le marché. Pour savoir comment remédier à la rigidité bureaucratique et à la lenteur des procédures et des règles caractérisant les modèles traditionnels de la gestion publique, il est intéressant d'établir un parallèle<sup>2</sup> entre des entreprises privées comme Nortel<sup>3</sup> et des agences fédérales comme l'Agence spatiale canadienne, évoluant toutes deux dans des industries de la nouvelle économie. Telle la Société canadienne des postes, transformée de ministère déficitaire en une société performante, de nombreuses organisations relevant de la sphère publique ont mis en place des systèmes de gestion basés sur les principes du management axé sur les résultats. Il s'agit dans la majorité des cas de réponses organisationnelles et managériales à des défis aussi divers que l'application des nouvelles technologies de l'information et de télécommunication, la vitesse des changements, la hausse des standards de qualité, la rareté des ressources financières et humaines qualifiées, les raccourcissements de délais de prestation.

Ce faisant, ces organisations ont travaillé pour une compréhension partagée de leur mission par leur personnel et introduit graduellement des changements profonds. Elles sont parvenues à une meilleure maîtrise dans l'allocation des ressources humaines, financières et matérielles, des pratiques d'évaluations systématiques de leurs programmes et stratégies,

une souplesse organisationnelle remarquable, des niveaux élevés de responsabilisation et de valorisation de leurs employés. Le cas des unités autonomes de service nous semble suivre cette voie. Elles ont graduellement acquis la capacité d'incorporer en temps opportun les discours politiques et les pratiques concurrentielles qui affectent leurs missions et objectifs. Le *degré de compréhension et d'appropriation des enjeux de la réforme administrative* et le *rythme d'acquisition des méthodes et outils de gestion* appropriés aux exigences changeantes des sociétés et des États modernes seraient des leviers puissants pour assurer à l'Administration une négociation salutaire du virage de la modernisation ●

### BIBLIOGRAPHIE

- ADAMS G. « The many Faces of Privatization: Can we Generalize about Privatization? », *Management international*, vol. 4, n° 1, 1999, p. 1-10.
- ANDREFF, W. « Privatization and Corporate Governance in Transition Countries: Quantitative Success and Qualitative Failure », *Management international*, vol. 4, n° 1, 1999, p. 11-30.
- BOWER, J. L. *The two faces of management: an american approach to leadership in business and politics*, Houghton Mifflin, Boston, 1983.
- HAFSI, T. et C. DEMERS. *Comprendre et mesurer la capacité de changement des organisations*, Transcontinentales, Montréal, 1997.
- DUPUY, F. *Pourquoi est-il aussi difficile de réformer l'administration publique? Construire aujourd'hui l'administration de demain*, OCDE, Paris, 1999.
- GOLDSTEIN, M. « Local Government: next frontier in project management », *Proceeding, 28<sup>th</sup> Annual Seminars & Symposium*, Project Management Institute, 1997.
- LANNING, H. « Change Project Manager's Handbook: an Effective Tool for Change Project Management », *Proceeding, 29<sup>th</sup> Annual Seminars & Symposium*, Project Management Institute, 1998.
- LECLERC, J. *Gérer autrement l'administration publique*, PUQ, Québec, 2001.
- LUNARDI, E. et D. LEROY. *Le management de projet à la Société Nationale des Chemins de Fer français : un besoin inattendu*, Actes du symposium international du DESS Gestion de projet, IAE de Lille, France, 1998.
- PAQUIN, M. « La modernisation du cadre de gestion gouvernementale », *Sources-ENAP*, Québec, vol. 15, n° 4, 2000, p. 5-6
- ROUILLARD, L. « Le Nouveau Management Public : principe universel ou paradigme culturel? », *Sources-ENAP*, Québec, vol. 16, n° 3, 2001, p.5-6.

- 1- Société Nationale des Chemins de Fer français.
- 2- Tout en soulignant les spécificités du management public (J. Bower, 1983; 1991).
- 3- Autrefois fortement liée à une organisation monopolistique présentant toutes les faiblesses d'un modèle bureaucratique.

# La Banque mondiale d'hier à demain

## L'évolution de la pensée en matière de développement international

Pierre-Joseph Kingbo, spécialiste en évaluation, Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale

*En économie, l'observation, la compréhension et la mesure des phénomènes liés au développement posent d'importants défis méthodologiques. Par exemple, il n'est pas toujours aisé d'établir la bonne corrélation entre, d'une part, la performance d'un pays donné au plan économique et, d'autre part, la performance du programme d'assistance à ce pays, mis en œuvre par les différents bailleurs de fonds. Il n'est pas non plus toujours facile de mesurer l'impact de l'action de la Banque mondiale sur un pays emprunteur, de manière*

*isolée, par comparaison avec l'action des gouvernants et des autres bailleurs de fonds multilatéraux, bilatéraux et privés.*

*En plus de 50 années d'activité, les verres de la loupe avec laquelle la Banque Mondiale observe le développement international se sont affinés et la vision de l'institution s'est progressivement modifiée au fil du temps.*

Décennies du développement	Objectif majeur	Instruments principaux	Discipline dominante
Années 50 Années 60 Années 70 Années 80 Années 90	Reconstruction Croissance Besoins fondamentaux Ajustement structurel Renforcement des capacités	Assistance technique Projets Investissements sectoriels Prêts d'ajustements Stratégie d'aide au pays	Ingénierie (sciences de l'ingénieur) Finance Planification Théorie économique néoclassique Multidisciplinaires

Source : Robert Picciotto, « Evolution des concepts du développement », *Bank Group Staff Association Newsletter*, Washington, DC, October 2001, p. 4.

On pourrait donc schématiquement découper ainsi en décennies, les différentes évolutions de la pensée de la Banque mondiale en matière de développement international. Au tout début de son existence, l'institution finançait surtout des projets individuels qui se rapportaient surtout au domaine des infrastructures. En effet, il ne faudrait pas oublier que la Banque mondiale s'appelle officiellement la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement. La mission première de la Banque était bel et bien la reconstruction des infrastructures européennes détruites par le conflit de la Seconde Guerre mondiale. Le développement venait au second plan. Ce n'est que par la suite que la Banque mondiale a davantage mis l'accent sur le développement, au fur et à mesure que le Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe et le plan Dodge pour la reconstruction du Japon se mettaient progressivement en place et que parallèlement à cela, le processus de la décolonisation en Asie et en Afrique se mettait en place.

Il faudrait aussi se rappeler que les États-Unis eux-mêmes ont surmonté la crise de 1929 en

partie grâce aux grands travaux d'infrastructures très intensifs en main-d'œuvre. L'exemple américain était donc un modèle qui s'offrait aux économistes de la Banque mondiale.

Puis, dans les années 50 et 60, nous allons assister au débat qui opposa les tenants du développement par l'agriculture, à ceux qui leur opposaient plutôt l'idée du développement par les industries lourdes dites industrialisantes. C'est un débat qui se reflètera par la rivalité idéologique entre la Chine de Mao et l'Union soviétique.

### La répartition du revenu

C'est sous la présidence de Robert McNamara à la tête de la Banque mondiale que ce débat sera cristallisé. Aux Assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale de Nairobi en 1973, McNamara insista beaucoup sur les inégalités de revenus au sein d'un même pays et la Banque mondiale publia à l'époque un ouvrage devenu célèbre qui s'intitule *Redistribution with Growth* édité par Hollis Chenery & Cos. Ce sera également l'époque où la Banque va s'évertuer à calculer le nom-

bre des personnes au monde vivant en dessous du seuil de 1 dollar par jour. Le modèle économique Harrod-Domar du nom des deux macro-économistes qui ont les premiers démontré à partir de données chiffrées que la croissance économique était générée par l'épargne réinvestie. Ce modèle dit d'Harrod-Domar sera renforcé par une théorie économique complémentaire. Celle du double déficit (à la fois de la balance des paiements et aussi du budget). À cette époque, l'action des économistes de la Banque mondiale va consister à vouloir combler ce double déficit. On pensait alors que la résorption de ce double déficit (à la fois de la balance des paiements et du budget) allait entraîner mécaniquement la croissance économique.

Dans les années qui suivirent cette époque, la Banque mondiale a compris que les projets en eux-mêmes ne pouvaient pas générer la croissance économique à l'échelon d'un pays. Les politiques macro-économiques et l'environnement politique du pays considéré importaient plus que jamais. Et la Banque mondiale se devait d'accroître son influence sur de telles politiques, si elle voulait que ses

(suite à la page 7)

projets et programmes aient un impact beaucoup plus significatif et durable.

La crise pétrolière du début des années 70 aura des effets pervers sur l'économie mondiale. En effet, l'augmentation du prix du brut enrichira énormément un certain nombre de pays producteurs qui déposeront leurs surplus de liquidités auprès des grandes banques commerciales américaines. Ces banques commerciales vont alors « recycler » leurs surplus en les convertissant en prêts au développement pour les pays en développement. Pays en développement qui étaient en majorité des importateurs de pétrole au prix fort, ce qui causait de sérieux déséquilibres à leurs balances de paiements. Bref, tout cela nous mènera ainsi tout droit à la crise de l'endettement.

### L'Ajustement structurel

Afin d'influencer les politiques et le cadre macro-économique des pays emprunteurs, et au sortir de la crise de l'endettement en Amérique latine, la Banque mondiale va octroyer des prêts qui ne seront plus liés à des projets individuels, mais conditionnés à des mesures spécifiques en matière de politiques économiques et fiscales et à des réformes sectorielles destinées à améliorer la compétitivité économique des pays emprunteurs. Les prêts d'ajustement structurels vont être ainsi à l'ordre du jour dès le début des années 80.

### Le développement du cadre institutionnel et la lutte contre la corruption

Aujourd'hui, en partie grâce aux pressions des ONG internationales et aussi en partie, grâce à ses propres recherches et évaluations, l'ajustement structurel n'est plus perçu comme étant la panacée. On comprend beaucoup mieux que sans un système financier adéquat et qui fonctionne bien, et sans des institutions viables et performantes, il ne sert à rien d'investir car cela ne produit pas les effets induits positifs escomptés. Par institutions, on entend notamment le cadre légal et fiscal et aussi toute la gouvernance de l'État. Depuis le milieu des années 90, la Banque mondiale est également engagée dans la lutte contre la corruption à grande échelle, et le sujet de la corruption n'y est plus un sujet tabou. Elle est aussi engagée dans le développement humain qui regroupe les aspects santé, nutrition et éducation du développement et aussi l'environnement.

### La Banque mondiale du XXI<sup>e</sup> siècle

L'accent est mis sur la gestion et le partage de la connaissance. La Banque mondiale veut être la banque du savoir en matière de développement. En effet, la force et la spécificité de la Banque mondiale proviennent de la capacité de l'institution à intervenir et à faire le lien entre plusieurs secteurs : infrastructure urbaine, télécommunications, santé, nutrition, éducation, etc. L'avantage comparatif de la Banque n'est pas d'être le numéro 1 dans les différents champs d'action de son intervention, ni d'effectuer des prêts et de mener des projets. L'avantage comparatif de la Banque proviendra du savoir qu'elle aura accumulé et de la capacité de l'institution à bien utiliser ce savoir et à le mettre à la disposition de la communauté internationale.

### Les limites

L'idéalisme ne suffit pas et la Banque mondiale ne peut point tout faire malgré les moyens dont elle dispose et la qualité de ses nombreux experts de réputation mondiale. Il faut également qu'elle soit plus à l'écoute des pays qui empruntent et qui ont recours à ses services-conseils. La Banque doit également intégrer, comme par le passé, les leçons de son expérience : à la fois les succès et aussi les échecs. C'est cela qui se reflète dans le CDI (Cadre de Développement Intégré) de la Banque mondiale ●

### BIBLIOGRAPHIE

DEVESH KAPUR, John P. LEWIS, and Richard WEBB. *The World Bank: Its First Half Century Brookings Institution*, vol. 1 et 2, Washington, DC, 1998.

NAGGY, Hanna and al. *Towards a Comprehensive Development Strategy: The 1999 Annual Review of Development Effectiveness*, OED, World Bank, 2000.

HOLLIS, Chenery & Cos. *Redistribution with Growth: An approach to policy*, The World Bank, Washington, DC, 1974.

EASTERLY, William. « The Ghost of Financing Gap: How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunts Development Economics », *Discussion Paper Draft 08/20/97*, The World Bank, Washington DC, 1997.

## LA POLITIQUE...

Cependant, l'attitude du gouvernement canadien qui semble s'en remettre de plus en plus à la procédure américaine pour les manœuvres de terrain en Afghanistan pourrait entacher ce dernier lambeau de souveraineté pour l'instant encore intact.

On ne peut donc pas dire de manière absolue et sans nuance que la souveraineté canadienne a été sacrifiée. Toutefois, l'analyse démontre clairement que plusieurs de ses aspects l'ont été et le sont toujours. Seule la souveraineté internationale légale demeure. Et si celle-ci n'est pas encore foulée au pied, la perception liée à la reconnaissance de son autorité par les partenaires du Canada risque d'être entachée par l'incapacité du gouvernement de se démarquer des desiderata de Washington, ce qui constitue en soi une menace à laquelle on doit porter la plus grande attention.

Récemment, tour à tour, le premier ministre, les ministres Eggleton, Graham et Manley ont certes tempéré les ardeurs et lancé des messages clairs à Washington, appuyés en cela par plusieurs autres leaders mondiaux. On peut voir dans le traitement réservé aux prisonniers à Guantanamo, dans l'appel à l'« Axe du Mal » par le président Bush, ou dans un consensus entre pays autrement alliés des États-Unis, ce qui a pu inspirer ce changement. Force est donc de constater que la situation est fluctuante et qu'il n'est pas inutile de considérer cette question de la souveraineté dans une perspective à plus long terme que l'immédiateté des propos du jour. Comme l'a souligné le professeur Denis Stairs (Dalhousie) lors de sa comparution devant le Comité permanent de la Chambre des communes en novembre dernier, il peut en effet être dangereux d'établir des politiques à long terme en se basant sur l'effervescence du moment. Par contre, il ne faut pas tomber dans l'autre extrême et négliger totalement le long terme, car c'est dans cette perspective que les réponses ponctuelles doivent être élaborées pour prendre leur sens. Il ne faut donc pas confondre perspective et portée ●

## BIBLIOGRAPHIE

Allison, Graham et Philip Zelikow. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman, 1999.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. *L'acteur et le système*, Paris, Points, Coll. Essai, 1977.

Granatstein, J. L. et Robert Bothwell. *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Krasner, Stephen. *Sovereignty : Organized Hypocrisy*. Princeton, Princeton University Press, 1999.

Parti libéral du Canada (PLC). *Pour la création d'emplois; pour la relance économique. Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, PLC, 1993.

• *Bâtir ensemble notre avenir. Le plan d'action libéral*, Ottawa, PLC, 1997.

• *Un avenir meilleur pour tous. Le plan d'action libéral pour le Canada*. Ottawa, PLC, 2000.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Le Canada dans le monde*, 1995. <http://www.dfait.gc.ca/francais/foreignp/cnd-world/menu.htm>

• *Notes pour une allocution de l'Honorable John Manley, ministre des Affaires étrangères, au Conseil des relations internationales de Montréal*, 2001. [http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min\\_Pub\\_Docs/104590.htm](http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/104590.htm)

Michaud, Nelson et Kim Richard Nossal, dir. *Diplomatic Departures : The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-1993*, Vancouver, UBC Press, 2001.

1- Pour une analyse de la politique étrangère de la période 1968-1984, voir Granatstein et Bothwell, 1990.

2- C'était ignorer l'opposition antérieure du Canada aux politiques américaines vis-à-vis des pluies acides, de la « guerre des étoiles », de l'invasion de Panama, de l'apartheid et d'autres dossiers encore. Pour une analyse de la politique étrangère de la période 1984-1993, voir Michaud et Nossal, 2001.

Le Bulletin est à la recherche de textes synthèse dans tous les domaines de la gestion, l'économie et le politique. Les articles doivent être traités dans un langage non technique, mais avec la plus grande rigueur et porter sur des sujets d'actualité.

Deux formats de texte sont acceptés. Le texte plus long (environ 8500 caractères) et les textes intérieurs plus courts (environ 5000 caractères).

Veuillez faire parvenir les textes à Ginette Jobin par courrier électronique, à l'adresse mentionnée dans l'encadré ci dessous.

 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); Daniel Lozeau, Richard Marceau et Denis Proulx.

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 2002

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada