

# L'émergence de la fonction **conseil-intervention** au sein des organisations internationales : le cas de la **diffusion** des **valeurs** et des **pratiques** dites de bonne gouvernance publique

Par **Bachir Mazouz**, Professeur, École nationale d'administration publique du Québec • bachir.mazouz@enap.ca  
et **Paul-André Comeau**, Professeur, École nationale d'administration publique du Québec • paul-andre.comeau@enap.ca

L'objectif de notre article est de décrire comment des fonctions conseil-intervention ont émergé au sein des organisations internationales financières et non financières (OIF-OINF). Sous l'angle des efforts fournis par ces organisations dans le cadre des programmes de transformation des systèmes nationaux de gouvernance publique, nous soutenons deux hypothèses. La fonction conseil a été mise au point par les OIF-OINF en réponse à des besoins de soutien et d'accompagnement exprimés par des gouvernements et des États qui avaient engagé volontairement des réformes de leur système de gouvernance. La fonction intervention, quant à elle, émerge des dérives de la gouverne et des exigences normatives essentiellement formulées par des OIF-OINF conformément aux différents plans d'ajustement structurel imposés à beaucoup de gouvernements. Ces deux fonctions ne sont pas mutuellement exclusives, mais la dynamique des rapports entre les OIF-OINF et les gouvernements détermine la prédominance d'une fonction sur l'autre. Cette dynamique dépend du pouvoir de négociation des États et de la sensibilité qu'expriment leurs dirigeants à l'égard des valeurs et des pratiques de gouvernance publique véhiculées par les organisations internationales.

Dès la fin des trente glorieuses, des valeurs et des pratiques communes à plusieurs systèmes nationaux de gouvernance publique ont été mises à rude épreuve (Kemaghan, 1994). En Occident, journalistes critiques,

associations civiles, patrons d'entreprise, citoyens et universitaires ont commencé à douter sérieusement des capacités organisationnelles de l'État-providence et de l'efficacité de son appareil administratif (Osborne et Gaebler, 1992). Certes, sous les effets conjugués de pressions et de revendications économiques, idéologiques et sociales, des réformes diverses et importantes ont été entreprises par des gouvernements eux-mêmes (Savoie, 2003). Cependant, cette évolution, considérée dans un contexte de mondialisation, s'est également produite sous la pression des OIF-OINF (Boli et Thomas, 1999; Borins, 2002; Fligstein, 2001; Helleiner, 1996; Keck et Sikkink, 1998; Meyer et autres, 1997). Une trentaine d'années plus tard, nous réalisons que les stratégies déployées par ces organisations pour diffuser des valeurs et des cadres de gestion destinés à moderniser les systèmes nationaux de gouvernance publique (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006) ont plutôt consisté en des activités de conseil et d'intervention, avec parfois une prétention à la gouverne de leur part.

Pour les pays occidentaux, par exemple, les stratégies établies par l'OCDE ont permis une plus grande focalisation sur les résultats par opposition aux moyens et elles ont traduit des discours sur l'imputabilité des agents publics, la transparence, la mesure et l'évaluation systématique en de véritables expériences et pratiques de management public (Mazouz et Leclerc, 2008; OCDE, 2003a, 2003b et 1995). Cela est aussi vrai pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement (CNUCED) et la Commission européenne, qui ont mis en place des programmes de soutien et d'accompagnement aux gouvernements des ex-pays communistes du Centre et de l'Est de l'Europe (CNUCED, 2004; Commission

des communautés européennes, 2003 et 2001 ; Kamack, 2003), des pays en développement (Mazouz, 2008 ; PNUD, 2005) et des pays de l'Asie-Pacifique (Wescott, 2004).

Quant aux institutions de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) (BAfD, 2003 ; Banque mondiale, 2005 et 1997 ; FMI, 2005 et 1997), la multiplication des plans d'ajustement structurel, des exigences normatives et des mises en garde servies aux gouvernements témoigne de l'émergence d'une fonction intervention, principalement mais pas exclusivement, au sein des organisations internationales financières. Cette intervention visait en premier lieu la réduction du périmètre de l'État « moderne », en sélectionnant parmi les programmes socioéconomiques qu'il souhaite mettre de l'avant et en l'« incitant » à réduire ses effectifs et les dépenses publiques (Borins, 2002 ; Osborne et Plastrik, 1997).

Nous consacrons ce texte à une description des stratégies d'influence par lesquelles les organisations internationales ont contribué au renouvellement des appareils nationaux de gouvernance à l'échelle mondiale. Ce faisant, nous soutenons deux hypothèses majeures. La première consiste à affirmer que la fonction conseil, faite d'appui et d'accompagnement, a été développée au sein des OIF-OINF pour soutenir des démarches volontaires de transformation de systèmes nationaux de gouvernance publique. La deuxième hypothèse postule que la fonction intervention, faite d'exigence et de prétention à la gouverne, a été mise au point par des OIF-OINF pour amener certains gouvernements à enclencher des transformations de leurs systèmes nationaux de gouvernance publique.

Dans une première section du texte, nous traçons un portrait du contexte international marquant la rhétorique néolibérale et les pratiques de transformation des systèmes nationaux de gouvernance. Dans une deuxième section, nous illustrons et tentons une explication théorique visant à démystifier les stratégies développées par les organisations internationales, financières ou non, dans le but d'influencer les gouvernements tout au long de leur démarche visant la modernisation de leurs systèmes nationaux de gouvernance.

## ■ LE CONTEXTE DE TRANSFORMATION DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE

En 1999, la Commission européenne demandait à SIGMA<sup>1</sup>, un centre de recherche-conseil de l'OCDE, d'élaborer les critères d'évaluation des capacités administratives de l'appareil public des pays candidats à la « grande adhésion » de 2004 (Cardona, 2000). Une organisation supranationale, c'est le cas de l'Union Européenne, qui fait appel à une autre organisation internationale non financière en matière d'administration publique au niveau étatique : la démarche n'est pas banale. En apparence, le rapport établi par SIGMA est plus ou moins demeuré lettre morte (Verheijen, 2002). À y voir de près, l'initiative de la Commission européenne a marqué une étape surprenante, pour ne pas dire intrigante, dans l'intervention de certaines OINF à l'égard de la gouvernance des organisations du secteur public.

Par ailleurs, depuis le milieu des années 1970 des initiatives lancées par des OIF, en l'occurrence la Banque mondiale et le FMI, visaient directement les structures et le fonctionnement de l'appareil administratif et du secteur public de certains pays. Rappelons les exhortations du FMI en vue de la réduction de la taille de l'État et de son administration adressées aux gouvernements du Royaume-Uni, du Canada, de l'Argentine ou de nombreux pays africains. Derrière les « plans d'ajustement structurel » et des rapports de type *The State in Changing World* (Banque mondiale, 1997), le FMI et la Banque mondiale recommandaient en fait une restructuration importante de certaines missions de l'État et, du même coup, une transformation tout aussi conséquente des mandats, des rôles, des structures d'organisation et des processus de fonctionnement de l'administration publique à l'échelle internationale.

Ce nouveau rôle de conseil-intervention des OIF-OINF, cette nouvelle mission internationale diraient certains, n'est pas évident. Il est même plutôt surprenant, car rien ne semble prédisposer ces institutions à s'ériger en pédagogues, encore moins en thérapeutes de l'administration publique étatique. Il y a vraisemblablement plus qu'une intuition généreuse derrière ce qui correspond à une véritable tendance. En fait, ce

---

<sup>1</sup> Programme de soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale.

cheminement semble découler d'une convergence objective entre certaines expériences de type volontariste menées dans quelques États et un mouvement intellectuel, voire même idéologique, engagé plus ou moins au début des années 1980 en faveur d'une redéfinition du rôle de l'État moderne et de son appareil administratif.

Une lecture impressionniste des résultats de recherches publiés ces trois dernières décennies (Jones et Kettl, 2003; Kamarck, 2003; Olsen, 1996; Pêcheur, 1990; Pollitt, 2002; Pollitt et Bouckaert, 2000; Rose, Chiason et de la Garza, 2000; Wescott, 2004) sur la transformation de l'État et sur les décisions en ce sens prises par certains gouvernements, devrait permettre de formuler des hypothèses qui rendent compte de l'émergence et du développement des fonctions conseil-intervention au sein des OIF-OINF. Par ces fonctions, les organisations ont pu contribuer à la diffusion des valeurs et des pratiques dites de bonne gouvernance, alors que des critiques de tout genre commençaient à fondre sur les États et leurs gouvernements.

En effet, les problèmes budgétaires éprouvés par de nombreux États occidentaux et les tiraillements financiers manifestes dans certains champs de l'État-providence, notamment tout le domaine de la sécurité sociale, ont alimenté, vers la fin des années 1970, le débat sur la crise de l'État. Cette interrogation s'est cantonnée dans des cercles restreints jusqu'aux coups de butoir portés, de part et d'autre de l'Atlantique, par le président Reagan aux États-Unis et par la première ministre du Royaume-Uni, Madame Thatcher, au début des années 1980. Des coups d'éclat au Canada (Kernaghan, Marson et Borins, 2001; Osbaldeston, 1992) et aux États-Unis (Barzelay et Armajani, 1992) et la mise en œuvre d'un projet bien articulé sur les rives de la Tamise ont permis de donner un sens concret (Savoie, 2003) et des innovations organisationnelles (Olsen, 1996) à des expressions jusque-là vaguement théoriques, telles que modernisation de l'appareil gouvernemental ou modifications des missions de l'État.

Aux États-Unis, le président Reagan a frappé l'imagination en congédiant d'un seul coup les contrôleurs aériens à l'emploi du gouvernement fédéral. Le message concernant la réduction de la taille de l'État était brutal, mais clair : l'État pouvait assumer et

organiser autrement certaines de ses responsabilités (Gore, 1997, 1996 et 1993).

Dans un registre différent, mais tout aussi éloquent, la Dame de fer a inscrit son programme dans un discours à teneur plus technocratique (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006). Derrière le programme *Next Steps* mis en œuvre par Margaret Thatcher, se profilait en effet une conception minimaliste (Côté, 2003 et 2002) du rôle de l'État et de l'administration publique, peaufinée durant les dernières années du gouvernement travailliste où groupes de réflexion et chercheurs avaient été mis à contribution par le Parti conservateur.

Ces expériences, de type volontariste ou déterministe, avaient plus ou moins coïncidé avec la prolifération des travaux et des recherches, menés notamment aux États-Unis, qui allaient jeter les bases conceptuelles de la « globalisation économique ». Sous l'impulsion de James Rosenau (Rosenau et Czempiel, 1992) et de plusieurs autres universitaires, s'est mise en place une dimension du discours néolibéral qui appelait la réduction du rôle de l'État et par conséquent la décroissance de l'appareil bureaucratique.

Rosenau et ses collègues envisagent une société où les forces économiques pourront disposer de toute la latitude nécessaire à l'intérieur des États, tout comme sur la scène internationale. En simplifiant à outrance, ou presque, l'économie de marché ne devrait plus subir les entraves imposées par les gouvernements. Le retrait, à tout le moins le recul de l'État, signifie un rôle moindre pour le secteur public. S'ensuivrait la disparition ou la réduction des contrôles gérés par l'administration publique. Devant les conséquences éventuelles des dérives et des exagérations possibles des forces en présence, cette même école de pensée a rapidement explicité et popularisé la notion de gouvernance.

La gouvernance, un concept devenu polysémique, visera notamment le secteur public et c'est d'ailleurs là que ce concept connaîtra et connaît toujours son utilisation la plus intensive. Quel gouvernement commettrait aujourd'hui l'oubli de ne pas signaler ses innovations en matière de gouvernance? Les travaux visant à cerner la notion de gouvernance ne se sont pas confinés aux seuls cercles universitaires. Ils ont peu à peu intéressé certaines organisations internationales, à commencer par la Banque mondiale

et ses institutions, de même que le FMI, sans oublier l'OCDE, le PNUD, le CNUCED et la Commission européenne.

Les débats au sujet du renouvellement des systèmes nationaux de gouvernance publique ne peuvent pas ne pas avoir été marqués par l'un des « incidents de parcours » les plus significatifs de l'histoire moderne de l'administration publique. Les réformes draconiennes lancées par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande en 1985 ont eu l'effet d'un coup de tonnerre (Schwartz, 1997). Dans une situation financière intenable, le gouvernement de Wellington a chambardé administration et programmes publics pour éviter d'être acculé à la faillite devant le refus du FMI de lui consentir de nouveaux crédits (Gill, 2001 ; Kamarck, 2003).

Vent de panique et électrochoc tout à la fois, la Nouvelle-Zélande a alors procédé à une transformation radicale de l'État et des rôles et mandats du secteur public. Un précédent était établi, qui allait semer une véritable consternation dans certains milieux ou, à l'opposé, inspirer des projets concrets un peu partout dans le monde (Jones et Kettl, 2003 ; Kibblewhite, 2001).

La chute du mur de Berlin et l'implosion de l'Union soviétique au début des années 1990 ont entraîné la généralisation de la globalisation économique dans les faits et surtout dans le discours du moment (Drucker, 1989). Bientôt élargie à la « mondialisation » qui recoupe la presque totalité des secteurs d'activité, la globalisation (Giddens, 2000) pouvait se déployer plus ou moins sans entrave dans l'espace débarrassé des limites et des contraintes imposées par la guerre froide (Boswell et Chase-Dunn, 2000). Thérapies de choc style Reagan ou Thatcher, prosélytisme à la Rosenau, précédent néo-zélandais, voilà autant de pierres blanches sur le chemin parcouru par plusieurs gouvernements et par certaines OIF-OINF vers la transformation des systèmes de gouvernance publique en place. Du coup par coup, souvent d'une improvisation qui ne s'avoue pas, les démarches entreprises par les réformateurs vont s'étoffer et emprunter, si ce n'est inventer, des justifications

d'ordre théorique – ou presque – pour justifier des transformations souvent profondes sur les plans des finalités, des structures, des processus et des valeurs même soutenant le fonctionnement des organisations du secteur public (Jones, 2004).

C'est ainsi que la Banque mondiale deviendra l'un des plus vibrants propagandistes non seulement de la décentralisation dans les pays du sud, mais aussi de l'allègement radical des missions assumées par l'État, notamment dans le domaine social, et des règles de fonctionnement des organisations publiques (Banque mondiale, 2005). Du même souffle, cette institution majeure du système de Bretton Woods<sup>2</sup> fonde de grands espoirs sur l'implantation de la gouvernance pour instaurer et maintenir des critères de qualité et d'intégrité dans l'exercice des tâches et des rôles dévolus à d'autres acteurs. La gouvernance, où se fait sentir l'influence des caractéristiques de l'État de droit, est érigée en système de valeurs et veille à l'encadrement des mandats de la « chose publique » dont on entend dessaisir l'État de type traditionnel, entendons par là l'appareil administratif, au premier chef<sup>3</sup>.

Les exhortations puis les « conditions » imposées par certaines OIF, y compris les banques régionales de développement, vont peu à peu se figer dans un cadre de pensée et d'action où visées idéologiques et considérations pragmatiques ont la part belle. Le climat ambiant favorise et ce ton et cette démarche. Devant une mondialisation qui ratisse large, proclamer et concéder une priorité à l'économie et à la finance internationales, voilà un objectif qui s'imprègne des valeurs et des principes d'un néolibéralisme ouvertement affiché.

Au-delà des quelques expériences plus ou moins assises sur des fondements conceptuels et méthodologiques bien balisés (Mazouz et Leclerc, 2008), les stratégies des OIF-OINF vont inscrire leurs efforts dans le courant de modernisation de la gestion publique et de transformation de l'administration publique qui prend progressivement forme dans la plupart des pays occidentaux. Ces efforts sont

<sup>2</sup> Accords conclus à la suite d'une conférence tenue à Bretton Woods (New Hampshire, États-Unis), du 1<sup>er</sup> au 22 juillet 1944 [NDLR].

<sup>3</sup> On peut suivre l'évolution de la pensée de la Banque mondiale quant à la gouvernance en comparant l'énoncé publié en 1992 dans un document intitulé *Governance and Development*, et le début de la réhabilitation du rôle de l'État, en 1997, dans *L'État dans un monde en mutation*.

déployés à travers des conseils et des interventions plus ou moins directs dans le cadre de l'implantation du *new public management* – une terminologie regroupant l'ensemble des démarches, cadres de gestion et approches opérationnelles qui tracent la voie à une rénovation de l'ensemble du secteur public : la nouvelle administration publique, selon une traduction qui rend mal l'esprit de cette entreprise d'aggiornamento.

### ■ L'ÉMERGENCE DE LA FONCTION CONSEIL-INTERVENTION AU SEIN DES OIF-OINF<sup>4</sup>

C'est donc au fur et à mesure que les thèses idéologiques ou économiques faisant l'éloge du « moins d'État » et des « nouvelles façons de penser et de faire » (Gore, 1993 ; Osborne et Gaebler, 1992) gagnaient du terrain auprès de leaders politiques d'États puissants, tels Reagan et Thatcher, que certaines organisations internationales vont s'arroger de nouvelles fonctions. Celles-ci vont du conseil à l'intervention, selon leur mission, mais surtout selon la situation dans laquelle se trouvaient certains gouvernements et États (Boli et Thomas, 1999 ; Fligstein, 2001 ; Helleiner, 1996 ; Keck et Sikkink, 1998 ; Meyer et autres, 1997).

Très peu de chefs de gouvernement et d'État ont pu échapper à l'influence exercée par des OIF-OINF lors de la transformation de leur système de gouvernance. Considérant l'étendue des réformes à entreprendre, allant de la justice aux banques en passant par l'université, le transport, le foncier, la fiscalité et le service public, certains réformateurs ont dû supporter des négociations complexes et ardues avec des bailleurs de fonds. C'est le cas des pays endettés ou de ceux ayant des difficultés budgétaires, économiques et sociales qui forcèrent leurs gouvernements à faire appel à des organisations internationales, y compris lors de la phase de détermination des priorités gouvernementales (BAfD, 2003 ; FMI, 2005 et 1997). D'autres, souvent plus nantis en ressources et en moyens, ont dû dépenser de l'énergie et des fonds considérables pour mettre en place des plans auxquels des OIF-OINF ont apporté expertise et conseil (CNUCED, 2004 ; Commission des communautés européennes, 2003 et 2001 ; OCDE, 2003a, 2003b et 1995).

Les organisations internationales ont participé à la diffusion et à la mise en œuvre des préceptes du *new public management* sous forme de conseils ou de directives à satisfaire par des gouvernements en quête de réformes. Dans le cas des gouvernements engagés volontairement dans des réformes administratives complexes, l'OCDE publie à leur intention, chaque année depuis 1990, un rapport annuel consacré à la modernisation de la gestion publique et une série de publications régulières comparant les pratiques de gouvernance des États membres (Gow et Dufour, 2000). À titre d'illustration, en 1995, un document publié par l'OCDE intitulé *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries* eut une très grande influence sur la diffusion des pratiques dites *best practices*. Il s'agit là d'une fonction de conseil (ou d'appui) développée par l'OCDE, mais aussi par le PNUD, le CNUCED et la Commission européenne.

Dans le cas de certains pays en développement ou de l'Europe de l'Est, c'est à coup de plans structurels que la promotion des valeurs néolibérales soutenant la transformation des systèmes de gouvernance publique fut imposée par des OIF. Les institutions de la Banque mondiale et du FMI ont développé, dès le début des années 1990, des démarches et des conditions d'octroi aux aides financières liées aux efforts de transformation de l'appareil administratif (Rose, Chiason et De La Garza, 2000 ; Mazouz, 2008b). Il s'agit ici d'une fonction d'intervention (ou de gouverne) élaborée par les OIF.

Ces deux fonctions, de conseil et d'intervention, ne sont pas mutuellement exclusives. Deux cas suffiront à illustrer nos propos : le premier porte sur les pays d'Asie-Pacifique (Wescott, 2004) et le second concerne l'Algérie (Mazouz, 2008). En effet, dès 1990, des chercheurs ont opéré un partage des rôles entre des OIF-OINF et des autorités locales pour soutenir et diriger la réforme des systèmes de gouvernance nationaux des pays d'Asie-Pacifique. D'un côté, les gouvernements nationaux élaboraient et mettaient en œuvre des projets et des programmes de modernisation de la gestion publique. D'un autre côté, les OINF poursuivaient des efforts de sensibilisation auprès des gouvernements en matière de démocratie, de droits de la personne, d'imputabilité et de trans-

<sup>4</sup> Cette section est une adaptation d'un texte déjà publié par l'un des auteurs du présent article.



parence des décisions. Enfin, des OIF, comme la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, sélectionnaient des secteurs, des projets et des programmes à financer en priorité pour promouvoir l'économie et les valeurs libérales.

Dans le cas de l'Algérie (Mazouz, 2008), l'année 1994 marqua le début du premier programme d'ajustement structurel qui concentra les efforts de modernisation de la gouvernance publique sur le système bancaire, les privatisations, le soutien à l'investissement privé local et étranger et la restructuration du tissu industriel et de l'administration publique. Ce programme d'ajustement structurel fut implanté à la suite des négociations complexes avec de nombreuses OIF-OINF et d'autres bailleurs de fonds régionaux. Parmi les OIF, le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAfD) se distinguèrent par des prises de position sévères et sans précédent à l'égard des autorités algériennes. Pour ce qui est du PNUD, du CNUCED et de la Commission européenne, ces organisations se démarquèrent par des prises de position plus coopératives et plus encourageantes aux programmes de réforme.

Des analyses portant sur la structure des documents disponibles – dont des articles de journaux spécialisés et des rapports frappés de confidentialité – et sur la terminologie employée et les positions adoptées par chacune des OIF-OINF impliquées dans la réforme du système de gouvernance publique algérien nous aident à distinguer les rôles d'appui et ceux d'intervention dans les changements entrepris. Ainsi, le PNUD et le CNUCED ont assumé des rôles d'assistance, de formation et d'accompagnement pour soutenir les efforts de modernisation de la justice, du régime parlementaire, des processus administratifs, des systèmes financier, bancaire et pénitencier, ainsi que la formation et le soutien technique aux négociateurs algériens face à l'Organisation mondiale du commerce.

Par contre, en ce qui concerne les OIF, comme le FMI, la Banque mondiale et la BAfD, nos analyses révèlent une approche directive et normative auprès des autorités algériennes. À titre d'exemple, dans l'un

des rapports élaborés à l'intention des membres du conseil d'administration de la BAfD portant sur l'évaluation et le suivi du programme d'ajustement mis en œuvre par le gouvernement algérien, il est explicitement fait mention de ce que ce dernier « devrait » ou « ne devrait pas » poser comme actions publiques pour atteindre les objectifs dudit programme.

S'agissant de la Tunisie et du Maroc, pays fortement appuyés par des institutions supranationales telles que le PNUD et la Commission européenne, l'accent sera plutôt mis sur l'accompagnement et le soutien en matière d'orientation et de prise de décision. Sans doute la perspective d'un accord d'association avec l'Union Européenne dictait une approche d'accompagnement et de soutien, bien qu'on insiste aussi sur les efforts à déployer en vue de l'application de standards internationaux, conformes pour l'essentiel à des normes européennes de qualité, de sécurité et de respect de l'environnement (Mazouz, 2008).

Ces quelques illustrations empiriques démontrent bien l'émergence de nouvelles fonctions au sein des OIF-OINF. Par le conseil ou par l'intervention, ces organisations agissent tout au long du processus de transformation des systèmes nationaux de gouvernance. De la conception à la mise en œuvre, en passant par le financement des activités transformatrices, l'appui accordé aux réformateurs, le contenu et le rythme des programmes de transformation, tout est décidé avec elles. Des programmes dits de *capacity building* (Philbin, 1996) sont mis en place par toutes les OIF-OINF dans le but de soutenir ou d'orienter les gouvernements et les institutions nationales et internationales sur les voies de la bonne gouvernance.

Deux paramètres discriminants semblent être à la base des décisions portant sur la façon dont les OIF-OINF opèrent pour exercer leurs nouvelles fonctions conseil-intervention (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006) auprès des États et des gouvernements :

- le pouvoir de négociation des États ;
- la sensibilité des dirigeants politiques aux valeurs et aux pratiques de gouvernance à mettre en place.

## L'ÉMERGENCE DE LA FONCTION CONSEIL-INTERVENTION AU SEIN DES OIF-OINF

		SENSIBILITÉ DES DIRIGEANTS POLITIQUES AUX VALEURS ET AUX PRATIQUES DE GOUVERNANCE À METTRE EN PLACE	
		Élevée	Faible
POUVOIR DE NÉGOCIATION DES ÉTATS	Élevé	Conseil	Prédominante-conseil
	Faible	Prédominante-intervention	Intervention

Concrètement, le pouvoir de négociation des États se traduit par la marge de manœuvre dont disposent ses agents vis-à-vis des émissaires d'une organisation internationale. Plus un État bénéficie de marge de manœuvre par rapport aux OIF-OINF qui lui fournissent des ressources financières ou comparent ses performances et lui dictent des recommandations à suivre, plus une approche conseil lui est fournie par ces mêmes OIF-OINF. Inversement, moins un État dispose de marge de manœuvre par rapport aux OIF-OINF qui lui fournissent des ressources financières et des expertises diverses, plus une approche intervention lui est servie. Celle-ci se fait sous forme de directives, d'exigences et de normes à satisfaire avant de pouvoir profiter de ressources et de moyens nécessaires à sa survie ou à son développement.

Le pouvoir de négociation d'un État par rapport aux OIF-OINF est synonyme de puissance. Un État puissant bénéficie d'une grande marge de manœuvre. Mazouz, Facal et Hatimi (2006) définissent la marge de manœuvre d'un État comme étant la résultante de certains éléments constitutifs que sont l'importance géostratégique, la puissance économique, les capacités militaires, le degré de cohésion sociale (absence de conflits interethniques, taux de scolarisation de la population, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale...), le degré de cohésion institutionnelle (stabilité et légitimité des institutions aux yeux de la société civile, valeurs dominantes largement partagées, règles administratives clairement énoncées...) et l'influence morale (déterminée, par exemple, par l'absence de passé colonial, la capacité de prendre des positions autonomes, la tendance à jouer un rôle proactif en tant que médiateur lors de conflits régionaux ou internationaux, fournisseur d'aide internationale, ou participant à des missions humanitaires et de paix).

Quant au deuxième paramètre, c'est-à-dire la sensibilité des dirigeants politiques aux valeurs et aux pratiques

de gouvernance à mettre en place, il est apprécié selon « le degré de conformité aux préceptes du libre échange, de la compétitivité, de la saine gestion des fonds publics, de la transparence, de la responsabilisation des fonctionnaires, de l'évaluation, de la mesure et du partenariat public-privé » (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006).

Ce paramètre semble utile aux stratèges des OIF-OINF pour distinguer les acteurs gouvernementaux les plus réfractaires de ceux acquis au *new public management* et aux préceptes de la dite bonne gouvernance. Des situations où des dirigeants se montraient plus sensibles aux valeurs et aux pratiques de gouvernance véhiculées par les OIF-OINF et où l'État disposait d'un vrai pouvoir de négociation ont permis à ces organisations de développer des fonctions de conseil. C'est la situation typique des rapports établis entre les centres d'expertise de l'OCDE et les pays qui se sont démarqués par des innovations organisationnelles.

En revanche, quand un État dispose d'un pouvoir de négociation faible et quand ses dirigeants se montrent peu sensibles aux valeurs et aux pratiques de gouvernance véhiculées par les OIF-OINF, une approche intervention est généralement adoptée par celles-ci. Des recommandations sont transmises aux fonctionnaires de l'État en question sous forme d'exigences, de directives, de normes et de conditions à satisfaire avant d'aspirer à un éventuel accès aux ressources et aux moyens nécessaires à la survie du gouvernement ou de l'État. Il s'agit ici d'une fonction d'intervention notamment déployée par les institutions du FMI et de la Banque mondiale, au rythme des réformes administratives engagées dans les pays en développement.

Les deux autres situations, celles qui ne relèvent pas exclusivement du conseil ou de l'intervention, sont faites à la fois d'une prédominante-conseil ou d'une prédominante-intervention. C'est la situation dans

laquelle se trouvaient, et se trouvent toujours, des organisations internationales qui ont dû alterner entre des rôles de pédagogue et de thérapeute afin de convaincre les gouvernements des pays d'Asie-Pacifique d'entamer des réformes de leurs systèmes nationaux de gouvernance.

## ■ EN GUISE DE CONCLUSION

Si les fonctions conseil-intervention développées et exercées par les OIF-OINF auprès des gouvernements et des États ne font aucun doute aujourd'hui, il en est autrement des réalisations découlant des quatre formes de conseil-intervention que nous avons définies. En effet, le bilan des réalisations des transformations induites au sein des administrations publiques nationales n'est pas évident à dresser. L'entreprise suppose un examen en profondeur des modifications mises en œuvre à la suite de conseils, d'interventions ou d'un dosage des deux. Un examen qui peut opérer la distinction entre l'appât d'ordre cosmétique et les modifications authentiques des

mandats et des façons de faire de l'administration publique de l'un ou l'autre État ayant été appuyé dans ses démarches volontaires ou soumis à des normes en termes de calendrier et de contenu de son programme de transformation.

Grâce à la fonction conseil-intervention, la diffusion et l'introduction des valeurs dites de bonne gouvernance, telle la gestion par résultats, représentent vraisemblablement l'une des réalisations les plus importantes auxquelles ont souscrit bon nombre de gouvernements, à commencer par l'Australie, le Québec, le Canada et plus récemment la France. Il en est de même de la reddition de comptes, sous l'une ou l'autre de ses nombreuses variantes, qui a été implantée non seulement en Occident, mais dans un nombre appréciable d'États sur la planète. Il serait intéressant d'examiner les liens entre les fonctions assumées par les OIF-OINF et les niveaux de performance enregistrés par ces gouvernements en vue d'une saine gestion des deniers et des services publics.

## BIBLIOGRAPHIE

- BAfD (2003). *Algérie: revue de l'expérience de la Banque en appui à l'ajustement structurel*, BAfD.
- Banque mondiale (2005). *World Bank Loan to Fight Poverty in Rural Algeria with Job Creation*, <http://web.worldbank.org> (page consultée le 23 mars 2005).
- Banque mondiale (1997a). *L'État dans un monde en mutation: rapport sur le développement dans le monde 1997*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Banque mondiale (1997b). *The State in Changing World: World Bank Development Report 1997*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Banque mondiale (1992). *Governance and Development*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Barzelay, M. et B. J. Armajani (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing In the Government*, Berkeley, University of California Press.
- Boli, J. et G. M. Thomas (1999). « World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization », *American Sociological Review*, vol. 62, n° 2, p. 171-190.
- Borins, S. (2002). « Transforming the Public Sector: Canada in Comparative Perspective », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford (UK), Oxford University Press.
- Boswell, T. et C. Chase-Dunn (2000). « From State Socialism to Global Democracy: The Transnational Politics of the Modern World-System », dans T. D. Hall (dir.), *The World-Systems Reader*, Boulder, CO, Rowman and Littlefield, p. 289-306.
- Cambell, C. et B. G. Peters (1989). *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- CNUCED (2004). *Examen de la politique de l'investissement: Algérie*, New York, CNUCED.
- Commission des communautés européennes (2003). *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen du 20 octobre 2003: gouvernance et développement*, Commission des communautés européennes.



- Commission des communautés européennes (2001). *Gouvernance européenne, un livre blanc*, Bruxelles, Commission des communautés européennes.
- Cardona, F. (2000). *European Principles for Public Administration*, Paris, SIGMA.
- Côté, L. (2003). « De l'État minimal à l'État subsidiaire: l'héritage de l'histoire », *Télescope*, vol. 10, n° 1, p. 2-6.
- Côté, L. (2002). « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, vol. 8, n° 1, p. 9-12.
- Dixon, J., A. Kouzmin et N. Korac-Kakabadse (1998). « Managerialism – Something Old, Something Borrowed, Little New: Economic Prescription Versus Effective Organizational Change in Public Agencies », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, n° 2-3, p. 164-187.
- Drucker, P. (1989). *The New Realities in Government and Politics, in Economics and Business, in Society and World View*, New York, Harper & Row.
- Fligstein, N. (2001). « Le mythe du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 139, p. 3-12.
- FMI (2005). *Algeria and the IMF*, Washington, D.C., FMI.
- FMI (1997). *IMF Concludes Article IV Consultation with Algeria*, Washington, D.C., FMI.
- Giddens, A. (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, New York, Routledge.
- Gill, D. (2001). « New Zealand Experience with Public Management Reform », dans *Jones IPMN Newsletter*, n° 2.
- Gore, A. (1997). *Putting Customers First: Standards for Serving the American People*, Washington, US Government Printing Office.
- Gore, A. (1996). *The Best Kept Secrets in Government*, Washington, US Government Printing Office.
- Gore, A. (1993). *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance*, New York, Times Books.
- Gow, J. et C. Dufour (2000). « Le nouveau management public est-il un paradigme? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n°4, p. 680-707.
- Guthrie, J. et P. Steane (1999). *Learning from International Public Management Reform*, vol. 11A, Oxford, JAI-Elsevier Science.
- Guthrie, J. et C. Humphrey (1999). « Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward », *Financial Accountability and Management*, vol. 15, n° 3-4, p. 209-228.
- Hafsi, T. (1995). « Pour survivre... Résistez à la tentation des grands changements! », *Gestion*, vol. 20, n° 4, p. 16.
- Halligan, J. (2001). « Comparing Public sector in the OECD », dans B. C. Nolan (dir.), *Public Sector reform: An International Perspective*, Basingstoke, Palgrave, p. 3-18.
- Helleiner, G. K. (1996). *The International Monetary and Financial System: Developing-Country Perspectives*, New York, Palgrave MacMillan.
- Hood, C. (1995). « Emerging Issues in Public Administration », *Public Administration*, vol. 73, p. 165-183.
- Jones, L. R. (2004). « New Public Management has been Completely Discredited, Thanks God! », *International Public Management Review*, vol. 5, n° 2, p. 148-172.
- Jones, L. R. (2002). « Symposium on Public Management Reform and e-Government », *International Public Management Journal*, vol. 5, p. 97-124.
- Jones, L. R. et D. F. Kettl (2003). « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, vol. 4, n° 1, p. 1-19.
- Kamarck, E. (2003). *Government Innovation around the World, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation*, Cambridge, MA, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Keck, M. E. et K. Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca et London, Cornell University Press.
- Kernaghan, K. (1994). « The Emerging Public Service Culture: Value, Ethics and Reforms », *Canadian Public Administration*, vol. 37, n° 4, p. 614-630.

- Kernaghan, K., B. Marson et S. Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada.
- Kettl, D. F. (2002). « The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 6, p. 488-497.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Kibblewhite, A. (2001). « Effectiveness: The Next Frontier in New Zealand », dans L. Jones, J. Guthrie et P. Steane (dir.), *Learning From International Public Management Reform*, vol. 11-A, Oxford, JAI-Elsevier Science, p. 177-192.
- Mazouz, B. (2008). « Les institutions internationales et le renouveau administratif des États de l'UMA : entre universalité des valeurs et spécificité nationales des pratiques de gouvernance », *Revue Idara*, vol. 17, n° 33, p. 7-30.
- Mazouz, B. (2003). « La gouvernance contractuelle, côté cour, côté jardin du renouveau administratif québécois », *Coup d'œil*, vol. 9, n° 3, p. 8-13.
- Mazouz, B. et J. Leclerc (2008). *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, Québec, Presses universitaires du Québec.
- Mazouz, B. et B. Tremblay (2006). « Toward a Post-bureaucratic Model of Governance: How the Institutional Commitment is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 21, p. 263-273.
- Mazouz, B., J. Facal et I. E. Hatimi (2006). « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales », dans R. Bernier (dir.), *Réalités nationales et mondialisation*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 367-385.
- Meyer, J. W. et autres (1997). « World Society and the Nation State », *American Journal of Sociology*, vol. 103, n° 1, p. 144-181.
- Meyer, J. W. (2000). « Globalization: Sources, and Effects on National States and Societies », *International Sociology*, vol. 15, n° 2, p. 235-250.
- OCDE (2003a). « *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries* », OCDE Observer.
- OCDE (2003b). « La modernisation du secteur public », Synthèse de l'Observatoire, OCDE, novembre.
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- Olsen, J. P. (1996). *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Osbaldeston, G. F. (1992). *Organising to Govern*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Osborne, D. (1990). *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Osborne, D. et P. Plastrik (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, New York, Plume.
- Paquet, R. (2001). « Les particularités de la réorganisation du travail dans le secteur public », dans M. Charih et R. Landry, *Enjeux de l'administration publique*, Québec, ENAP.
- Pêcheur, B. (1990). « Bilan et perspectives du renouveau du service public », *Revue française d'administration publique*, n° 55, p. 393-403.
- Philbin, A. (1996). *Capacity Building in Social Justice Organizations*, Ford Foundation.
- PNUD (2005). *Appui à la modernisation et à la gouvernance*, <http://www.dz.undp.org/gouvernance> (page consultée le 25 mai 2005).
- Pollitt, C. (2002). « Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform », *Public Management Review*, vol. 4, n° 1, p. 471-492.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Rose, J., G. Chiason et E. de la Garza (2000). « A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean », *Journal of Labour Research*, vol. 21, n°4, p. 601-625.
- Rosenau, J. et E. Czempiel (1992). *Governance without Governments*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Rouillard, C. (2003). « Du cynisme au désabusement organisationnel: le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, vol. 9, n° 6, p. 21-38.
- Rouillard, L. (2002). « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois: quatre exemples d'innovations financières », *Administration publique du Canada*, vol. 45, n° 1, p. 52-69.
- Savoie, D. J. (2003). *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press.
- Schwartz, H. (1997). « Reinventing and Retrenchment: Lessons from the Application of the New Zealand Model to Alberta, Canada », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, n° 3, p. 405-422.
- Secrétariat du Conseil du trésor (2004). *Moderniser l'État, Pour des services de qualité aux citoyens*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.
- Secrétariat du Conseil du trésor (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens*, énoncé de politique.
- Thatcher, M. (1993). *The Downing Street Years*, New York, HarperCollins.
- Verheijen, T. (2002). « Les critères administratifs d'adhésion à l'Union européenne sont-ils voués au placard? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n° 3, p. 79-99.
- Wescott, C. (2004). « Improving Public Administration in the Asia-Pacific Region: Some Lessons from Experience », *International Public Management Review*, vol. 5, n° 2, p. 78-102.