

TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Vol. 15 n° 2 printemps-été 2009

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LA DIFFUSION DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE

- **Bachir Mazouz,
Paul-André Comeau**
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
- **Ian Smillie**
Entre réalité et fiction : l'évolution du programme de bonne gouvernance du Canada
- **Jocelyne Bourgon**
La réforme et la modernisation de l'OCDE
- **Robert Muggah**
Du vin nouveau dans de vieilles bouteilles ? L'analyse de l'impasse de la gouvernance en Haïti
- **Fred Eboko,
Mathias Eric Owona Nguini,
Maurice Enguéguélé**
Cameroun, Burkina Faso, Botswana, une approche comparée de l'action publique contre le sida en Afrique
- **Abdellatif Hmam**
Gouvernance et coopération internationale : quels apports pour les pays en développement ?
- **Rodrigo Naranjo Galvez,
Denis Proulx**
Le modèle de contrôle SIMAFAL et son application en Colombie
- **André Gustin**
Un enseignement supérieur à l'aune européenne : quelle gouvernance ? Le cas des Hautes Écoles en Communauté française de Belgique
- **Gilles Paquet**
La difficile émergence d'une gouvernance mondiale baroque

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces trois dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (Université de Winchester UK); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Université de Lausanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jeanne Shaheen (John F. Kennedy School of Government, Harvard University); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique et coordination **Patricia Caron**; Pages *Repères et Références* **Marie-Helen Brisebois, Nicolas Charest**; Traduction: **Andréanne Bédart, Vincent Laborderie, Éric McComber**; Graphisme **Anise Lamontagne**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, 418 641-3000 poste 6574, courriel: danielle.landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.observatoire.enap.ca>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

Sommaire

TÉLESCOPE • Vol. 15 n° 2 printemps-été 2009

- III Éditorial
Louis Côté
- 1 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
Bachir Mazouz, Paul-André Comeau
- 12 Entre réalité et fiction : l'évolution du programme de bonne gouvernance du Canada
Ian Smillie
- 27 La réforme et la modernisation de l'OCDE
Jocelyne Bourgon
- 41 Du vin nouveau dans de vieilles bouteilles ?
L'analyse de l'impasse de la gouvernance en Haïti
Robert Muggah
- 52 Cameroun, Burkina Faso, Botswana, une approche comparée de l'action publique
contre le sida en Afrique
Fred Eboko, Mathias Eric Owona Nguini, Maurice Enguéléguélé
- 69 Gouvernance et coopération internationale :
quels apports pour les pays en développement ?
Abdellatif Hmam
- 78 Le modèle de contrôle SIMAFAL et son application en Colombie
Rodrigo Naranjo Galvez, Denis Proulx
- 91 Un enseignement supérieur à l'aune européenne : quelle gouvernance ?
Le cas des Hautes Écoles en Communauté française de Belgique
André Gustin
- 105 La difficile émergence d'une gouvernance mondiale baroque
Gilles Paquet

Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

louis.cote@enap.ca

Chers Lecteurs,

En choisissant voici de nombreux mois de rapprocher le thème de la gouvernance et ses propagateurs les plus diligents, les institutions internationales, nous n'imaginions pas que l'actualité nous tendrait un miroir grossissant au moment de la parution de ce numéro de *Télescope*. À l'occasion du dernier G20 tenu récemment à Londres dans l'urgence de la crise financière, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont été en effet désignés par les plus hauts dirigeants de la planète pour sauvegarder et si possible assainir un modèle économique-bancaire jugé somme toute préférable à n'importe quel « chacun-pour-soi ».

Or ces deux institutions chefs de file, vous le constaterez, sont, avec d'autres, au cœur de multiples arbitrages, de multiples polémiques, l'objet aussi de nombreuses études, tant leur action a discrètement, depuis trois décennies, dessiné le patron d'une gouvernance mondialisée, notamment pour les relations Nord-Sud, même si aujourd'hui par un cruel retournement de circonstance le FMI en vient à sauver de la banqueroute un pays comme l'Islande considéré il n'y a pas si longtemps au-dessus de tout soupçon de faillite.

D'un point de vue institutionnel et opérationnel, la notion de gouvernance a été lancée sur la scène internationale dans les années 1980 par les bailleurs de fonds soucieux d'un usage efficient de leurs subsides. Les réformes imposées par la Banque mondiale et par le FMI étaient accompagnées d'incitations en vue de l'intégration par les pays bénéficiaires, émergents ou en développement, des différentes facettes de la « bonne gouvernance ». D'autres institutions internationales ont ajouté leur voix à ce chapitre. C'est ainsi que l'Union Européenne a très tôt inscrit des réformes administratives d'envergure parmi les objectifs fixés aux pays candidats à la grande adhésion de 2004.

Il ne faut pas s'y méprendre, si le rôle qu'ont joué les organisations internationales, financières ou non financières, dans la promotion et le développement de ce qu'on a coutume de désigner sous le vocable de bonne gouvernance est la cible de vertes critiques, leur dessein est sans contredit méritoire. Ne s'agissait-il pas en effet de combler le fossé qui n'a cessé de se creuser depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et la décolonisation subséquente entre les pays avancés et ceux en développement, en clair d'amener le niveau de vie des pays pauvres à parité avec celui des pays riches?

Il faut en convenir, la réalité manque à la promesse. Sous inventaire de réussites isolées, l'échec des solutions proposées, quelquefois présentées comme miraculeuses et relayées à coup de millions de dollars par les politiques publiques d'aide au développement, est flagrant. C'est en tout état de cause ce que nous retenons de la quasi-totalité des analyses des experts invités à témoigner dans *Télescope*. Au mieux, ils jugent les résultats de l'aide internationale au développement mitigés, au pire, ils en condamnent les méfaits, dont la gravité, rappellent-ils, se mesure hélas parfois en vies humaines.

Comment et pourquoi en est-on arrivés à ce qu'il faut bien appeler un gâchis? Réclamée par les uns, redoutée par les autres, la gouvernance, affublée ou non du qualificatif bonne, fait l'objet de diatribes aussi composites que sévères. Ainsi le discours qui l'exalte serait-il dogmatique: d'une part parce qu'il trahirait une vision d'origine exclusivement occidentale peu préoccupée de la grande diversité des contextes et qui à ce titre ne saurait refléter les particularismes nationaux; d'autre part parce que son crédo « tout économique », censé affermir les États, n'aurait d'autres buts que de prescrire un modèle capitaliste de développement à des pays réduits pour certains à engager leur social-économie dans une course perdue d'avance à la compétitivité économique mondiale.

Au-delà de l'application indifférenciée d'archétypes, de méthodes et d'outils, les détracteurs d'une gouvernance supranationale ne se font pas faute par ailleurs de dénoncer les dangers des pratiques de la régulation économique telles qu'elles ont été prônées par exemple par l'Organisation mondiale du commerce pour le respect sur le terrain des principes des droits de la personne. Enfin, en mettant en relief l'asymétrie des forces en présence, les accusateurs les plus véhéments pointent du doigt la collusion tacite entre les acteurs néolibéraux de la mondialisation et des élites nationales corrompues qui contribuent à déposséder les administrations publiques locales de leur capacité de développement.

Le verdict est semble-t-il sans appel. Mais il n'interdit pas, et le moment est certes venu, de dresser un bilan de cette universalisation de la gouvernance appréciée de ses créanciers et contestée par ses cessionnaires. C'est ce à quoi nous nous sommes attachés dans ce numéro de *Télescope*. Les questions que nous avons posées aux spécialistes offrent un caractère à la fois élémentaire et fondamental. Comment les institutions internationales ont-elles procédé pour démystifier puis diffuser de nouvelles valeurs de gouvernance? Comment les pays souverains visés ont-ils accueilli les préoccupations grandissantes des bailleurs de fonds en matière de transparence, d'imputabilité et d'efficacité? Quelles difficultés ont-ils rencontrées pour traduire dans les faits les composantes de la bonne gouvernance? Cette démarche a-t-elle entraîné des changements réels et durables au sein de l'organisation de la vie politique et de la gestion des affaires publiques? Pourquoi finalement se sont-ils engagés – ou non – dans des exercices de réévaluation de leur système de gouvernance publique?

Premiers à répondre, **Bachir Mazouz** et **Paul-André Comeau** nous préviennent: il faut faire la part des choses. Les institutions internationales ne sauraient *a priori* être soupçonnées de comploter pour occuper les postes de commande d'un pays en lieu et place de ses dirigeants légitimes. C'est bien pour répondre à la demande d'expertise de gouvernements et d'États ayant entrepris de leur propre chef de moderniser leur gouvernance publique que les institutions internationales ont fait l'effort de développer une fonction conseil qui a porté ses fruits dans nombre de pays. Les auteurs citent en exemple la gestion par résultats et la reddition de comptes, deux pièces maîtresses sur l'échiquier de la dite bonne gouvernance introduites avec succès à l'échelle de la planète. Mais le revers de cette médaille, ce que les auteurs appellent une prétention à la gouverne, c'est un interventionnisme normatif univoque des experts internationaux dans la conduite des affaires de pays qui n'avaient plus face à eux de liberté de parole et d'action. Distinguer le conseil de l'ingérence, en évaluer la quote-part, est le préalable à la connaissance du réel pouvoir des organisations internationales.

Je souhaite ici remercier mes deux collègues de l'ENAP du Québec, non seulement pour leur éclairante contribution, mais également pour avoir montré très tôt leur intérêt pour notre projet et pour nous avoir appuyés sans relâche tout au long de sa réalisation.

En nous donnant les recettes de la bonne gouvernance à la mode canadienne à travers les années, **Ian Smillie** nous raconte lui aussi une histoire aux deux visages : celle de l'aspiration bipolaire, dit-il, des citoyens canadiens, illustrée par les hautes instances du pays, à mener de front une politique étrangère défenderesse sans états d'âme des intérêts nationaux et en même temps à voler partout où c'est nécessaire au secours de la veuve et de l'orphelin, posture qualifiée par l'auteur de romantique, brocardée par d'autres comme angélique et inopérante, mais qui, il faut bien l'avouer, ennoblit l'image du Canada dans le monde. Un récit à la Janus donc, côté pile et côté face, d'avancées aussitôt entravées et de reculades aussitôt enrayerées. Soufflant le chaud – contre l'apartheid sud-africain – et le froid – en vendant des armes à l'Indonésie coupable de violences au Timor-Oriental – la politique d'aide canadienne au développement a erré entre une légitimation sans remords des diktats néolibéraux du consensus de Washington et une plaidoirie inspirée pour la démocratie, les droits de la personne, l'État de droit et l'État tout court.

Jocelyne Bourgon nous plonge, elle, directement au cœur des cénacles tenus pour secrets où se théorise la gouvernance et ses multiples avatars. Nul cérémonial occulte on l'aura compris pour l'ancienne ambassadrice du Canada auprès de l'OCDE qui ne s'attarde pas à louer une organisation dont la flatteuse réputation n'est plus à démontrer. Car rien n'est jamais acquis et l'aggiornamento de l'OCDE dont nous instruit l'auteure n'avait d'autre justification que de placer l'organisation dans l'orbite du troisième millénaire dont on sait qu'il scelle d'ores et déjà un nouvel équilibre du monde. Certes pas somnolente, l'OCDE avait néanmoins besoin d'une cure de rajeunissement, au bénéfice de ses États-membres bien sûr, mais avant tout pour se préparer à en accueillir de nouveaux ou simplement pour dialoguer et travailler de concert avec des puissances sûres de leur force et fières de leur bilan, la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil... Débureaucratization, abandon du consensus décisionnel, réévaluation des contributions, aucun tabou n'a résisté au vent réformateur prélude à la planétarisation de l'OCDE.

Loin des riches membres du club OCDE et des nouveaux géants aux taux de croissance sommitaux, l'article de **Robert Muggah** sur la gouvernance, ou ce qui en tient lieu, en Haïti a le mérite pédagogique de nous dévoiler l'envers du décor, l'insuccès récurrent et dramatique, des institutions internationales dans le pays que l'auteur lui-même désigne comme le plus pauvre et le plus corrompu de la planète. En parlant d'impasse à propos des tentatives de bonne volonté des bailleurs de fonds internationaux pour éviter la désagrégation du pays, l'auteur ne craint pas l'euphémisme, tant le tableau qu'il dépeint ensuite – élites subornées, milices surarmées et hyperviolentes, intégrité physique des personnes, surtout des femmes, outragée, milieu naturel dévasté, etc. – est accablant et déprimant, car il est la chronique d'un désastre annoncé. Pour paraphraser Muggah, il est des pays sans lendemain où le mot gouvernance résonne étrangement quand les urgences d'un quotidien misérable censurent les projets les plus modestes. La débâcle haïtienne convie les organisations internationales à objecter leurs certitudes en toute humilité.

Il est d'autres pays dont les lendemains ne désenchangent plus leurs citoyens, leurs dirigeants et... les organisations internationales qui leur viennent en aide. Décrire la guerre contre la pandémie du sida en Afrique, c'est admettre qu'on est encore loin de la fin des souffrances, mais qu'on est tout aussi loin du début du calvaire quand le défi à relever pour endiguer la disparition de populations entières désespèrent les plus courageux. **Fred Eboko, Mathias Eric Owona Nguini** et **Maurice Enguéléguélé** se remémorent ces jours de défaites comme autant de repoussoirs à l'espoir qu'ont fait naître les parcours singuliers du Cameroun, du Burkina Faso et du Botswana dans la bataille contre le sida.

Singuliers parce que chaque pays a su trouver une réponse originale à la pandémie. En jouant des coudes dans certains cas avec les laboratoires internationaux, les bailleurs de fonds et les ONG, et de manière plus prometteuse en mobilisant leurs professionnels de la santé, mais aussi leurs élites politiques, exhortées à faire de ce combat le symbole d'un moderne rapport des forces entre les parcours endogènes et les dynamiques exogènes.

Après l'Afrique subsaharienne, le Maghreb. Dans un court mais pénétrant essai, **Abdellatif Hmam** s'appesantit à son tour sur la nécessité pour les pays en développement d'apprendre à conjuguer les différentes déclinaisons de la gouvernance. Plus facile à dire qu'à faire quand les organisations internationales assujettissent leur aide à des servitudes, pratiquant une forme d'œcuménisme technocratique qui peut quelquefois se révéler liberticide pour les particularismes locaux. La gouvernance, assène l'auteur, doit rester un enjeu national. Les dirigeants des pays bénéficiaires savent mieux que quiconque où le bât blesse et comment rééquilibrer la charge. Bienvenue cependant aux intervenants internationaux, poursuit-il, sous réserve qu'ils ne paralysent pas les initiatives du pays en recyclant à l'infini la même coopération prêt-à-porter et qu'ils sachent entrouvrir leur cuirasse, c'est-à-dire qu'ils acquiescent ou se résignent à mettre leur infaillibilité à l'épreuve d'une coproduction de la gouvernance, seul moyen pour eux de se prémunir contre le rejet de leur greffon et pour les pays concernés de se décomplexer.

Changement de continent avec l'article de **Rodrigo Naranjo Galvez** et **Denis Proulx**. Et renversement de perspective: ici, point d'idéation, on est dans le registre de la micro-gouvernance. Avec moult détails, les deux auteurs nous renseignent sur la difficile adoption par les administrations publiques de dix pays latino-américains, et plus particulièrement de la Colombie, d'un système intégré d'audit et de contrôle, encouragées – et subventionnées – qu'elles furent à s'y résoudre par des bailleurs de fonds internationaux, mais aussi par des organismes indépendants de lutte contre la corruption. Un cheminement laborieux en effet, car face aux louables intentions et aux fermes résolutions des modernes fut érigé par les anciens le rempart de tous les archaïsmes. Finie la simple traque aux fraudeurs, place à « l'optimisation de l'utilisation des ressources » qui servait de mot d'ordre aux premiers; un ordinaire confortable, dans une indépendance politique de façade et son cortège de passe-droits, de non-dits et d'omissions mensongères, faisait office de rente de situation pour les autres. La querelle n'est pas nouvelle.

Après les Caraïbes, l'Afrique et l'Amérique du Sud, certains seront surpris que nous ayons élu un exemple venu d'Europe. La Belgique aurait-elle des leçons de bonne gouvernance à recevoir? Et de la part de qui? Mais comme le soutient **André Gustin** en nous entraînant sur le terrain de l'éducation et plus précisément dans le milieu de l'enseignement supérieur en Communauté française de Belgique: « la gouvernance est au cœur de toutes activités humaines ». Et de nous expliquer que les Hautes Écoles de la Communauté ont, ces deux dernières décennies, dû suivre un tempo battu inévitablement depuis les bancs de l'orchestre européen. Le référentiel en fut longtemps de nature budgétaire, comment s'en étonner, avec les conséquences qu'on imagine sur le contingentement des ressources humaines et la paupérisation des moyens de fonctionnement. Mais après avoir goûté à la médecine européenne – et après l'avoir digérée – les Écoles, en plein renouveau identitaire, redonnent désormais de la voix en quête d'une pondération plus équitable entre l'impérialisme universitaire et les lois du marché.

Comme un écho amplifié aux témoignages précédents, **Gilles Paquet** ne mâche pas ses mots. Dans un langage peu orthodoxe, il apostrophe et fustige les apôtres et les bâtisseurs

de la gouvernance mondiale, incapables selon lui d'inventer une gouvernance à géométrie variable, caparaçonnant au contraire celle-ci dans le seul but d'harnacher les fougues locales dont on se méfie. À cette aliénation, les populations intriguées puis désillusionnées vont finalement se montrer rétives, répliquant par l'inertie à l'aveuglement des prêcheurs à œillères avec un naufrage en guise d'épilogue à ce rendez-vous manqué. Il est temps de rebattre les cartes et, le croirait-on, nonobstant ce portrait délétère, l'auteur se déclare optimiste. D'abord parce que tout indique que le mal recule : patients et thérapeutes ont fini par se rencontrer. Ensuite parce que la friabilité des terrains à défricher et la nébuleuse des attentes à déchiffrer somment les plus impatients d'avancer à pas comptés en véritables courtiers de ce que Paquet nomme la géo-gouvernance dont il augure qu'elle sera multipolaire, protéiforme, inductive, métisse et inachevée.

Au terme de notre périple, nous savons désormais que les bienfaits des valeurs de la gouvernance, confondues avec celles de l'État de droit, ne sont pas négociables. L'avancée des uns et le piétinement des autres sanctionnent sans conteste l'observation ou le déni de la démarche. Pour autant, fini le « prêt-à-penser ». Telle une « main invisible », les institutions internationales tiennent encore fermement les rênes – et les cordons de la bourse – de la gouvernance, mais pour avoir été désarçonnées à plusieurs reprises, elles ont compris les vertus de la modération et surtout de la modulation de leurs politiques. Que ne verrait-on en effet l'Islande soudain oublieuse de sa singularité institutionnelle parce que le FMI lui a consenti un prêt.

Bonne lecture!

Appel à communications

LA GESTION DES RISQUES

La fragilité et l'interdépendance des grands systèmes techniques rendent nos sociétés vulnérables aux perturbations qui peuvent non seulement être la conséquence d'actions terroristes, mais également de catastrophes naturelles ou technologiques. Des événements comme les attaques du 11 septembre 2001, la panne électrique généralisée du nord-est américain en 2003 ou les attentats sur le réseau ferroviaire de Madrid en 2004 ont placé la protection des infrastructures essentielles au cœur des changements des politiques publiques de sécurité. Ces changements réitèrent la nécessité de mieux connaître et de comprendre les stratégies de coordination des organisations qui ont la charge de la gestion d'événements catastrophiques.

Afin de mieux appréhender ces problèmes grandissants de vulnérabilité et de dépendance des systèmes techniques, il faut faire appel à l'analyse des stratégies de résilience et de fiabilité organisationnelle. En l'occurrence, elles semblent avoir une efficacité plus grande que des stratégies

visant uniquement la protection des infrastructures essentielles. Ces nouvelles stratégies requièrent des transformations substantielles au sein même des systèmes et de la part des organisations qui en sont responsables et qui doivent prévoir et apprendre comment agir avant, pendant et après les crises.

Puisque nos sociétés dépendent de la bonne marche d'un grand nombre d'infrastructures et de services, anticiper respectivement leur dégradation ou leur interruption et restaurer, le cas échéant, leur fonctionnement devient des priorités des politiques publiques. Mais la prévention et la reprise d'activités sont les deux extrémités d'un continuum qui comprend aussi des préoccupations intermédiaires : assurer la robustesse organisationnelle (ou systémique), ou la capacité d'échouer en bon ordre plutôt que de manière catastrophique. Ce continuum inclut également la résilience organisationnelle (ou systémique), ou la faculté de retrouver rapidement un usage normal une fois qu'une

interruption du service s'est produite.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique du printemps 2010 à la gestion des risques. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la forme d'un résumé avant le 1^{er} octobre 2009. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1^{er} février 2009.

Publié trois fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés partout dans le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Web à l'adresse suivante :

www.telescope.enap.ca

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur la gestion des risques ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

Patricia Caron

L'Observatoire de l'administration publique
École nationale d'administration publique du Québec
555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Téléphone : 418 641-3000
poste 6314
Télécopieur : 418 641-3060
Courriel : patricia.caron@enap.ca

Rédactrice invitée :

Marie-Christine Therrien

Professeure – ENAP du Québec
Montréal (Québec) Canada

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 SIGMA¹, 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

¹ 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 Woods² 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 chef³.

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

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

³ 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-OINF⁴

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-

⁴ 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.

Entre réalité et fiction : l'évolution du programme de **bonne gouvernance** du Canada

Par **Ian Smillie**¹, Directeur de recherche du Partenariat Afrique Canada, Projet sur les diamants et la sécurité humaine • ismillie@magma.ca
Traduit de l'anglais²

D'aussi loin que peuvent se souvenir les gens qui ont travaillé au sein de l'édifice Lester B. Pearson³, ou qui y œuvrent encore, la politique étrangère canadienne a toujours présenté un caractère bipolaire. C'est d'ailleurs ainsi que la définit Allan Gotlieb, ancien sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis : « D'un côté nous sommes conscients de la réalité, la *realpolitik*⁴ si je peux dire, qui fait que nous souhaitons que nos gouvernements protègent les intérêts du pays lorsqu'ils négocient avec d'autres États. Lorsqu'ils pensent ainsi, les Canadiens invoquent la souveraineté, la sécurité, le territoire, la croissance du commerce extérieur et la prospérité. »

Mais d'un autre côté, ils font montre à l'inverse d'une vision presque romantique du monde : « L'approche varie d'une époque à l'autre, mais pour l'essentiel elle est basée sur la mission de créer un monde plus juste, de promouvoir la démocratie, de réduire les inégalités entre les nations, de protéger les victimes d'injustices et d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres et des plus vulnérables » (Gotlieb, 2004, p. 1). Ces aspirations contradictoires, poursuit Gotlieb,

n'ont jamais pu être conciliées et elles ont été la cause de confusion et d'incohérence dans la politique étrangère canadienne. Gotlieb a peu d'empathie pour le visage « romantique » de la personnalité canadienne, à comparer selon lui à de la philanthropie ou à du scoutisme. Agissant isolément, croit-il, le Canada n'aura que peu d'impact sur la transformation de la conduite des États et l'approche romantique ne sera d'aucun secours, sauf que ses défenseurs se sentiront sans doute plus sereins.

La présente recherche traite de la face de la politique étrangère canadienne que Gotlieb affuble du terme « romantique » – la mission du Canada, que les gouvernements des trente dernières années se sont appropriée, de créer un monde plus juste, de promouvoir la stabilité démocratique et la sécurité, de réduire les inégalités entre les nations et de protéger les victimes d'injustices.

■ LA BONNE GOUVERNANCE : L'ÉVOLUTION DE LA PRISE DE CONSCIENCE

Au commencement

La définition du terme « gouvernance » est aussi élastique que celle de « centre-ville », et l'idée de promouvoir

¹ Ian Smillie est partenaire associé du Centre international Feinstein de l'université Tufts (États-Unis) et intervenant dans le Processus de Kimberley. Il a été un des cofondateurs du CUSO (Canadian University Service Overseas/Service universitaire canadien outre-mer) dont il fut le directeur général. Il a enseigné à l'université Tulane (États-Unis) de 1998 à 2001 et ses plus récents ouvrages sont : *The Charity of Nations: Humanitarian Action in a Calculating World* (avec Larry Minear, 2004) et *Freedom from Want* (2009).

² Cet article est une adaptation actualisée d'un chapitre d'un ouvrage publié en anglais : Ian Smillie (2007). « Boy Scouts and Fearful Angels: The Evolution of Canada's International Good Governance Agenda », dans J. Welsh et N. Woods (dir.), *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

³ L'édifice Lester B. Pearson est le siège du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international [NDT].

⁴ Le terme *realpolitik* (mot allemand pour politique réaliste) désigne une politique qui privilégie uniquement l'efficacité et les résultats « affichables ». À ce titre, les statistiques et les résultats dits concrets ont la primauté absolue. C'est également une politique qui ne se soucie guère des principes éthiques et qui exprime une forme de cynisme politique [NDT].

une « bonne gouvernance » a évolué de façon spectaculaire avec le temps. La « gouvernance » suppose globalement de bâtir des institutions efficaces et de se doter de règles opposables à tous, qui privilégient la responsabilité et la transparence et qui fondent l'État de droit. Elle organise aussi les relations entre les institutions et leurs interventions, sur le plan gouvernemental ou non. Selon un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : « Elle implique également de protéger les droits de la personne, de favoriser une participation plus large de la population au sein des institutions et l'élaboration des réglementations qui façonnent la vie des individus et d'obtenir des résultats économiques et sociaux plus équitables. [...] La gouvernance au service du développement humain doit être démocratique dans le fond et dans la forme » (PNUD, 2002, p. 52)

L'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005 reconnaissait que la gouvernance était un champ ouvert et que le gouvernement d'alors (le gouvernement de Paul Martin qui allait être défait aux élections peu de temps après) devait s'engager à construire son programme de gouvernance autour de cinq principaux axes : la démocratisation, les droits de la personne, l'État de droit, les institutions du secteur public et le renforcement de leurs compétences et enfin la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la réforme du secteur de la sécurité.

Toutefois, pendant les années 1960, période appelée « la première décennie du développement », on ne trouvait le terme « gouvernance » dans aucun glossaire sur le développement des pays occidentaux bailleurs de fonds. À cette époque, l'aide publique au développement⁵ se concentrait principalement sur les aspects tangibles du développement : la santé, l'éducation, les infrastructures et la croissance économique. Les droits de la personne – qui sont aujourd'hui au cœur de la plupart des programmes de gouvernance – étaient vaguement perçus comme un élément dont les décideurs pouvaient éventuellement tenir compte dans l'élaboration des programmes d'aide. Ils étaient reconnus dans le sens où Thomas Jefferson les entendait,

c'est-à-dire que tous les hommes sont égaux... d'une façon quelque peu sélective.

Publiée en 1970, la Politique étrangère au service des Canadiens représentait une tentative du nouveau gouvernement de Pierre Elliott Trudeau pour se débarrasser de la perception « pearsonnienne » de « secouriste » que l'on avait du Canada et pour forger un cadre modernisé de principes et de priorités pour les politiques étrangères et de défense du pays. L'un des six thèmes abordés dans le document était la promotion de la justice sociale, même si l'on faisait dans le reste du document presque exclusivement référence au développement économique de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine. À aucun moment, on ne mentionnait les droits de la personne, et même dans le mémoire à caractère rétrospectif rédigé en 1995 par Trudeau et son conseiller spécial Ivan Head, les droits de la personne n'apparaissaient nullement comme un problème important à soulever (Head et Trudeau, 1995).

On a, par contre, tenu compte des droits de l'homme dans la décision de suspendre l'aide accordée à l'Ouganda d'Idi Amin en 1973 et au Cambodge de Pol Pot en 1977. Mais en tant que thème spécifique autour duquel sont élaborés les programmes de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), les droits de l'homme étaient toujours absents de la Stratégie de coopération au développement internationale de 1975-1980 et n'étaient pas mentionnés non plus dans l'analyse de la politique par l'Institut Nord-Sud en 1980 (Institut Nord-Sud, 1980). Pour autant, les changements qui s'opéraient dans le monde depuis 1960 avaient été à tout le moins enregistrés par le Canada.

Les Accords d'Helsinki, une entente conclue par trente-cinq États en 1975, commençaient à exercer une influence sur les pays communistes signataires en ce qui avait trait aux droits de la personne. L'administration de Jimmy Carter avait mis l'accent sur les droits de l'homme dans ses prestations d'aide – même si elle le faisait de manière sélective – et la Norvège et les Pays-Bas avaient également introduit ces droits dans leurs politiques de développement. En 1979, pendant

⁵ L'aide publique au développement recouvre les dons ou les prêts consentis à des conditions financières privilégiées aux pays en développement par des organismes publics de pays industrialisés [NDT].

le court règne du gouvernement de Joe Clark, la ministre des Affaires étrangères, Flora McDonald, annonçait que le Canada allait tenir compte des droits de la personne dans ses relations internationales, déclaration qui a semé l'émoi dans les médias – et au sein de l'édifice Pearson. Mais le gouvernement Clark n'a pas fait long feu et les droits de l'homme ont été une fois de plus oubliés dans le rapport du Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud de 1980.

Cependant, au cours des années 1980, les droits de la personne ont gravi inexorablement les échelons de l'ordre du jour international et, peu à peu, la question fut abordée plus fréquemment et plus directement au Canada. Pendant ces mêmes années, l'aide accordée à certains pays (la Guyane, le Salvador, le Guatemala, le Surinam et les îles Fidji) a été suspendue du fait de violations des droits de la personne. Une partie de l'aide canadienne allouée au Sri Lanka a été coupée à la suite du déplacement forcé des Tamouls (un groupe culturel habitant le sud de l'Inde et le nord du Sri Lanka) en raison d'un projet hydroélectrique controversé et, à la fin des années 1980, l'aide consentie à Haïti et à la Birmanie fut suspendue.

Dans le livre vert du ministère des Affaires étrangères de 1986, il est précisé que la justice et la démocratie font partie des six objectifs fondamentaux de la politique étrangère canadienne, exprimés surtout en termes d'aide et de droits de la personne et insistant sur les priorités de l'époque: l'Afrique du Sud et l'Amérique centrale (gouvernement du Canada, 1986). Au cours de cette même année, une commission interparlementaire *ad hoc* a endossé l'idée d'associer l'aide publique au développement et la performance des droits de l'homme et a suggéré de fonder un institut international des droits de l'homme et du développement démocratique. Même s'il a fallu patienter deux années pour que soit créé ce que l'on nommera finalement le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD), le gouvernement de Brian Mulroney a entériné la recommandation de sa création presque immédiatement.

En 1987, l'ACDI a publié *Partageons notre avenir: l'assistance canadienne au développement international*, la déclaration la plus exhaustive jusqu'alors sur les politiques canadiennes en matière d'aide internationale. Ce document allait marquer le début du premier virage organisationnel majeur pris pour faciliter l'atteinte des objectifs de la gouvernance. Bien que le document ne traitât pas de démocratie au-delà de ce qu'affirmait déjà le CIDPDD, on pouvait y lire que le gouvernement était « fermement décidé à intégrer entièrement les droits de la personne dans toute l'étendue des relations extérieures du Canada » (ACDI, 1987). Lorsque des violations « systématiques, graves et continues » des droits de la personne seraient observées, l'aide serait réduite ou refusée.

Des changements dans l'environnement international

Dans les lieux où la démocratie faisait débat, les événements politiques des années 1980 ont commencé à dominer le discours normatif. La guerre froide avait « gelé » toutes les tentatives de discussions sérieuses sur le développement démocratique de nombreux pays clients des plus puissants donateurs (le Zaïre, le Libéria, l'Éthiopie, l'Afghanistan, le Mozambique, la Somalie, l'Angola). D'autres, comme l'Indonésie et la Chine, ont été dispensés de ces discussions pour des raisons stratégiques ou commerciales. Cependant, un vent de changements démocratiques avait commencé à souffler sur l'Amérique latine pendant les années 1980, poussé par la crise de l'endettement qui avait fait s'effondrer les régimes autocratiques. Le Pérou a été le premier pays, en 1980, à tenir des élections démocratiques, il fut suivi par la Bolivie en 1982, l'Argentine en 1983, le Brésil et l'Uruguay en 1985, le Chili en 1988 et enfin le Paraguay en 1989. Vers le milieu de la décennie, d'autres bouleversements sont survenus. Aux Philippines, la dictature de Ferdinand Marcos est tombée sous la pression populaire et en Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchev a stupéfié ses compatriotes en présentant au monde ses nouvelles politiques, la *glasnost* et la *perestroïka*⁶.

⁶ La *glasnost* (qui signifie en russe « transparence » et au sens figuré « possibilité de parler ») est une politique de transparence et de diffusion de l'information, menée dans le cadre de la *perestroïka* (« restructuration » en russe) qui est la réorganisation du système socioéconomique et la modification des mentalités dans le sens de l'efficacité et d'une meilleure circulation de l'information [NDT].

Une variation sur le thème de la gouvernance, même si on ne la nommait pas ainsi à l'époque, a commencé à poindre comme une préoccupation de plus en plus importante des gouvernements donateurs avec la gestion économique. Publié en 1981 par la Banque mondiale, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (appelé parfois le rapport Berg) est considéré comme la matrice de l'évolution de la pensée sur la gouvernance de la Banque mondiale. En effet, même si le terme « gouvernance » n'apparaît pas dans le rapport, pas plus que le mot « démocratie », ses auteurs font ressortir que la fragilité politique en Afrique avait « forcé les gouvernements de l'après indépendance à accorder une priorité absolue aux décisions politiques à court terme » (Banque mondiale, 1981, p. 11) – ce qui n'était pas nécessairement considéré comme la bonne façon de faire. Le rapport fournissait une recette pour une réforme administrative efficace : réduire la taille de l'État, améliorer le rapport coût-efficacité de la fonction publique et surtout de ses hautes instances, définir avec précision les responsabilités et les éléments de motivation, trouver des approches originales pour promouvoir la participation des communautés et, enfin, analyser avec rigueur et proposer des solutions adaptées aux besoins spécifiques du pays.

Le rapport Berg a été publié à une époque qui était, pour nombre de pays en développement, aussi mauvaise, économiquement parlant, que la dépression des années 1930. La flambée des prix du pétrole des années 1970, la récession mondiale, la famine et la sécheresse, la crise de la dette et des matières premières ont conduit les pays à conclure l'un après l'autre de sévères accords de stabilisation avec le Fonds monétaire international. Ajustement structurel est devenu le mot d'ordre de la décennie, et la gouvernance – la gouvernance « économique » – a été mise à son service.

Au cours des années 1970, le Fonds monétaire international était impliqué dans une dizaine de programmes de stabilisation par an. En 1980, le nombre d'ententes grimpa à vingt-huit et en 1985, cent vingt-neuf autres avaient été signées. Généralement, les programmes d'ajustement comprenaient trois volets : la réduction des dépenses, la réaffectation des fonds (dévaluation du taux de change, réduction des subventions, des contrôles à l'importation et des taxes) et les réformes institutionnelles et politiques (libéralisation des

échanges, privatisations, réforme de la fiscalité et réduction du rôle de l'État dans l'économie). Ce « cocktail », élaboré alors que dominait le conservatisme arrogant de l'ère Reagan, Thatcher, Mulroney, reflétait une orthodoxie de pensée qui serait rapidement connue comme le consensus de Washington.

Vers la fin des années 1980 en revanche, les effets de cette chimiothérapie économique se sont révélés plus néfastes que la maladie elle-même. En 1987, l'UNICEF a produit un compte rendu de l'expérience qui a eu un fort retentissement, ses rédacteurs concluant que « de façon générale, les programmes d'ajustement en place tendent à augmenter la pauvreté totale, en d'autres mots le nombre de personnes – et donc d'enfants – qui vivent sous le seuil de pauvreté » (Cornia, Jolly et Stewart, 1987, p. 66). Néanmoins, pour la plupart des donateurs, dont le Canada, le thème de la gouvernance continuerait d'être présent et il était principalement lié à la gouvernance économique.

1989 : les douze mois qui ont ébranlé le monde

La dernière année de la décennie 1980 fut un moment où a germé le développement de la démocratie. Plus de gouvernements autocratiques ont été renversés au nom de la démocratie qu'à toute autre époque depuis les révolutions antimonarchistes de 1848. En 1989, année de la chute du mur de Berlin, une vague d'indépendance a balayé une douzaine d'États vassaux de l'Union soviétique, et c'est aussi pendant la même année que la guerre froide a pris fin abruptement. À l'échelle planétaire, on contestait dans les pays en développement les diktats imposés par les bailleurs de fonds depuis une décennie et on s'interrogeait sur l'adéquation entre « conditionnalité » et « gouvernance démocratique ». Dans une critique acerbe de la conditionnalité de l'aide – faiblement déguisée en « dialogue politique » et en « conseils » par les donateurs –, l'économiste Tony Killick affirmait que l'expérience de l'ajustement structurel avait été poussée trop loin. Il a mis en garde contre les pièges politiques de la réforme des politiques économiques : « En affectant les politiques d'aide de conditions, les donateurs deviennent, qu'ils le veuillent ou non, des intervenants actifs des politiques intérieures des pays aidés », pour lesquelles leur faculté de changer le cours des choses est très limitée et dont les risques

énormes qu'ils ne savent anticiper sont pris par d'autres (Killick, 1989, p. 63).

Pendant longtemps, l'opinion communément partagée voulait que les gouvernements autocratiques soient plus enclins que les démocraties à voter des politiques d'ajustement impopulaires. Cela pourrait expliquer pourquoi dans les années 1980, la Banque mondiale a limité ses actions pour la gouvernance à la gestion économique. Toutefois, en 1989, le Conseil du développement outre-mer, basé à Washington, a publié une série d'articles sous le titre *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Les auteurs de ces articles avançaient l'idée que bien qu'il n'existât pas de solutions faciles aux problèmes économiques des pays en développement, « la performance des États de droit dans la gestion de leurs politiques fiscales et monétaires pouvait se comparer à celle des régimes autocratiques pendant les années 1980 » (Haggard et Kaufman, 1989, p. 74). L'OCDE est allée encore plus loin dans le rapport annuel de son comité d'aide au développement de 1989: « Il y a un lien naturel, aujourd'hui très largement accepté, entre les systèmes politiques transparents, démocratiques et responsables, le respect des droits individuels et le progrès efficace et équitable des systèmes économiques » (OCDE, 1989, p. ii).

Dans son *Rapport annuel 1989-1990*, l'ACDI a reconnu que: « La vague de démocratie qui balaye les pays de l'Europe de l'Est atteint aussi certains États africains dont les peuples réclament plus de démocratie. » Ce qui n'a pas empêché l'ACDI de renouveler sans ciller son aide accordée aux programmes d'ajustement structurel alors que sur le plan des droits de la personne, très peu d'avancées étaient observées. Même si les droits de l'homme occupaient une place importante dans le document *Partageons notre avenir* publié deux ans auparavant, la ministre responsable de l'ACDI, Monique Landry, admettait en juin 1989 que les droits de la personne étaient encore loin de faire partie intégrante des recommandations soumises au cabinet au sujet de l'aide au développement (Morrison, 1998, p. 322).

À partir de 1989, la confiance que l'on avait envers les approches traditionnelles a commencé à être ébranlée au sein même de « l'état-major » de l'aide internationale. Joseph Stiglitz, ancien économiste

en chef et vice-président de la Banque mondiale entre 1997 et 2000, affirmait en 2002 que « ceux qui avaient accordé leur préférence aux processus économiques ont vu comment la “conditionnalité” – les clauses imposées par les prêteurs internationaux en échange de leur aide – minait la souveraineté des États » (Stiglitz, 2002, p. 7). Le résultat net de ces politiques héritées du consensus de Washington a trop souvent été de favoriser quelques-uns aux dépens de la majorité, les mieux nantis au détriment des plus pauvres. De fait, incapables d'entendre les critiques et d'y répondre, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont fourni d'utiles études de cas de gouvernance douteuse.

Les promesses et les actions :

la Chine, l'Afrique du Sud et l'Indonésie

Les Canadiens défenseurs des droits de la personne et de la démocratie ont trouvé un porte-parole inattendu dans ce climat politique international conservateur de la fin des années 1980 et du début des années 1990 en la personne du premier ministre Brian Mulroney. Le gouvernement Mulroney fait montre d'une ferme prise de position dans trois dossiers: le massacre de la place Tiananmen, le régime d'apartheid en Afrique du Sud et les violations des droits de la personne par les Indonésiens au Timor-Oriental.

Tout de suite après que le gouvernement chinois eut réprimé le mouvement prodémocratie en juin 1989, le ministre des Affaires étrangères, Joe Clark, a annoncé le retrait de cinq projets d'aide dont le montant total s'élevait à 61 millions de dollars. Même si le Canada ne souhaitait pas mettre en péril les relations de longue date entre les institutions des deux pays, cette décision mit fin à toute forme d'aide qui aurait pu renforcer les capacités répressives du gouvernement chinois et trois projets furent annulés.

Bien que le Canada fut long à formuler une politique générale sur les droits de la personne dans ses programmes d'aide à la fin des années 1980, et encore plus long à la mettre en œuvre, il existe une exception à cette désaffection: l'Afrique du Sud. Dans un discours prononcé au siège des Nations Unies en octobre 1985, Brian Mulroney a dit:

Le Canada est prêt, si aucun changement fondamental n'est observé en Afrique du Sud, à appliquer des sanctions radicales contre ce pays et son régime répressif. Plus encore, si aucun progrès pour démanteler le régime d'apartheid n'est réalisé, les relations avec l'Afrique du Sud devront peut-être être rompues complètement.

Ce discours fut suivi par une série de mesures, dont le soutien aux victimes de l'apartheid, ainsi que par plusieurs sanctions politiques et économiques (les premières à être appliquées par le Canada) contre l'Afrique du Sud. Le Canada avait en fait très peu d'échanges avec l'Afrique du Sud, mais les sanctions étaient symboliquement importantes pour les deux pays et pour tous les pays du Commonwealth. En dépit du fait que la position du Canada n'ait pas eu de réelle incidence sur l'issue des événements en Afrique du Sud, il convient de noter que le gouvernement du conservateur Mulroney, dont le milieu des affaires formait la base électorale, a poursuivi envers l'Afrique du Sud une politique qui contrastait radicalement avec celle du gouvernement Trudeau précédent et celle du gouvernement britannique, et qui lui assurait une sorte de leadership moral sur cette question auprès des pays du Commonwealth.

En octobre 1991, dans un discours prononcé à l'occasion de la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, le premier ministre Mulroney a répété que rien n'était plus important dans les relations internationales que le respect des libertés individuelles et des droits de la personne :

Pour le Canada, la voie de l'avenir est tracée : nous travaillerons à diriger davantage notre aide au développement vers les pays qui respectent les droits fondamentaux et les libertés individuelles de leur population. Le Canada ne subventionnera pas la répression et l'étouffement de la démocratie (Mulroney, 1991).

Un mois plus tard, lorsque des troupes indonésiennes ont ouvert le feu sur des civils qui manifestaient pour l'indépendance du Timor-Oriental, le gouvernement Mulroney a tenu, d'une certaine façon, ses promesses. Les nouveaux projets d'aide destinés à l'Indonésie ont été arrêtés, mais les projets en cours de réalisation n'ont pas été affectés. Avec environ 35 millions de dollars par année, l'Indonésie fut l'un des plus gros destinataires de l'aide du Canada au cours des années 1990, mais ce montant a été contrebalancé par une

entente commerciale réciproque de 1,6 milliard de dollars en 1997 et par des recettes de 420 millions de dollars tirées de la vente d'armes du Canada à l'Indonésie entre 1993 et 1997. Durant la même période, malgré les restrictions qui visaient l'aide à la Chine, ce pays a tout de même conservé le deuxième rang des pays allocataires de l'aide canadienne, une gracieuseté que l'on doit aux prêts concédés par l'ACDI et par Exportation et développement Canada.

■ LA VOIE CANADIENNE VERS LA BONNE GOUVERNANCE

Une rétrospective des vingt dernières années

Depuis la fin de la guerre froide, on a assisté à de nombreuses évolutions, tant nationales qu'internationales, dans la façon de percevoir la bonne gouvernance et les relations internationales. En 1998, le gouvernement canadien créait le CIDPDD – souvent appelé « Droits et Démocratie » –, tandis que l'année suivante, l'ACDI suspendait son aide au Zaïre en raison de violations multiples des droits de la personne, d'une généralisation de la corruption et d'une mauvaise gouvernance en général. En prévision des élections fédérales de 1993, le Parti libéral du Canada avait souligné le fait que le respect des droits de la personne était l'un des thèmes de leur campagne, écrivant dans son livre rouge qu'il publierait des « bulletins de notes » sur les violations des droits de l'homme et la répression politique, ajoutant : « Nous cherchons à entraîner la communauté internationale vers une revitalisation du concept des droits de la personne en tant que principe d'action » (Sallot, 1995). Cependant, une fois au pouvoir, les libéraux ont modifié leur approche. Peu de temps après l'élection d'octobre, le gouvernement a créé une commission mixte formée de représentants du Sénat et de la Chambre des communes pour revoir entièrement la politique étrangère canadienne, exercice qui se voulait une réflexion sur les changements majeurs survenus partout sur la planète depuis le dernier exercice analogue réalisé en 1986 sous un gouvernement conservateur. À l'issue de très nombreuses auditions, la commission a publié son rapport en novembre 1994. Dans ce document de quatre-vingt-huit pages, les droits de la personne et la démocratie n'occupaient qu'une demi-page.

L'année suivante, le gouvernement a publié un nouvel énoncé de politique étrangère plus complet, sinon plus précis, que le précédent. Dans *Le Canada dans le monde*, on retenait « la promotion des valeurs et de la culture canadiennes » comme l'un de ses trois objectifs clés. On peut y lire aussi que « la promotion de nos valeurs – respect des droits de la personne, démocratie, primauté du droit et préservation de l'environnement – contribuera grandement à la sécurité internationale devant les nouvelles menaces à la stabilité du monde » (gouvernement du Canada, 1995). Lors d'une allocution prononcée en mai de la même année devant les ministres des Affaires étrangères de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, André Ouellet, a exprimé une opinion légèrement différente. Il a déclaré que le commerce était la meilleure façon de promouvoir le développement démocratique: « À travers son nouveau gouvernement, le Canada a démontré notre vif désir de poursuivre les initiatives [commerciales] dans plusieurs pays, peu importe leurs antécédents en matière de droits de la personne » (Scharfe, 1996, p. 29).

Or, peu de temps après que Lloyd Axworthy eut remplacé André Ouellet et bien qu'il n'existât aucun lien entre les politiques commerciales canadiennes et les droits de l'homme, le gouvernement a décidé une politique pour l'ACDI portant sur « les droits de l'homme, la démocratisation et la bonne gouvernance ». Formulée à la fin de 1996, cette politique a peu changé depuis dans son articulation. La politique actuelle de l'ACDI et sa programmation en matière de gouvernance démocratique s'organisent, de façon générale, autour de quatre éléments: la liberté et la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit et les institutions publiques responsables:

- Les programmes portant sur la liberté et la démocratie comprennent l'établissement de systèmes politiques transparents et responsables en plus d'initiatives visant à instaurer un environnement démocratique.

- Pour ce qui est des droits de la personne, l'ACDI vise à renforcer les institutions et les mécanismes officiels de protection des droits de la personne; elle appuie la société civile, l'éducation et l'obligation de rendre compte et elle fait respecter les droits des femmes, des enfants et des groupes marginalisés.

- Les programmes de primauté du droit font la promotion de systèmes de justice prévisibles, impartiaux, accessibles, rapides et efficaces; ils appuient des systèmes de justice indépendants et non discriminatoires; ils favorisent l'enseignement public du droit et l'engagement; ils encouragent une pratique du droit moins conventionnelle qui respecte les droits de la personne.

- La mise en place d'institutions publiques responsables comprend: l'amélioration des méthodes de gestion économique et financière; le renforcement des méthodes de vérification, de collecte de statistiques et de gestion des ressources humaines; la promotion d'une meilleure coordination des politiques; l'amélioration de la transparence et des mesures contre la corruption; l'amélioration de la prestation des services dans les secteurs de la santé, de l'énergie et des besoins fondamentaux (ACDI, 2009).

Pendant la période où Lloyd Axworthy fut ministre des Affaires étrangères (de janvier 1996 à septembre 2000), le Canada a intensifié sa défense de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. C'était une période durant laquelle la référence en de telles valeurs s'est consolidée au niveau mondial et le Canada n'était pas le seul pays à en faire la promotion. En ce qui a trait à la sécurité des personnes, le programme canadien a épousé plusieurs formes. Le Canada a pris l'initiative de proposer aux autres gouvernements la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel⁷. Il a approuvé le statut de la Cour pénale internationale et il s'est fait le défenseur de traités qui protégeaient les enfants et qui endiguaient le trafic des armes légères. Le Canada est devenu un membre actif du Processus de Kimberley⁸,

⁷ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, parfois connue sous le nom de Convention d'Ottawa [NDT].

⁸ Le Processus de Kimberley est la principale initiative lancée sur la scène internationale pour briser le lien entre les conflits armés dirigés par des rebelles et le commerce du diamant brut dans de nombreux États africains [NDLR].

qui avait pour but de combattre le trafic des « diamants de la guerre ».

Il a également fait preuve de leadership en créant la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États⁹, qui a publié en 2001 un rapport sur un concept qu'elle a elle-même élaboré, intitulé *La responsabilité de protéger*, dont il sera question plus loin. Même s'il n'était pas directement rattaché à la démocratie, le concept de la sécurité des personnes avait des liens étroits avec les droits de la personne et la bonne gouvernance – en plus d'être lié aux questions épineuses de sécurité qui se posaient dans le monde de l'avant 11 septembre avec des guerres qui faisaient rage en Afrique, dans les Balkans et au Caucase.

Malheureusement, ou peut-être heureusement, dès qu'une idée est acceptée comme une évidence, un ensemble de contradicteurs universitaires se présentent pour la réfuter. Les paragraphes suivants décrivent certains des débats actuels qui se tiennent autour de la bonne gouvernance et les défis qui attendent les pays donateurs qui veulent en tenir compte dans la planification de leur aide.

La démocratisation et l'instauration de la paix

De nombreuses études menées au cours des quinze dernières années ont démontré l'existence d'un lien direct entre un mouvement de démocratisation et la diminution des conflits armés, ce qui confortait et favorisait l'engagement des donateurs dans les zones visées. Les Nations Unies se sont investies depuis dix ans pour défendre cette idée, en organisant concrètement des élections et en faisant la promotion d'institutions démocratiques, du Cambodge en Sierra Leone et du Timor-Oriental au Burundi.

Mais très rapidement, de nouvelles recherches ont montré que les démocraties « immatures » avaient une tendance manifeste à se retrouver en guerre et que l'ouverture des marchés et les progrès de la démocratie pouvaient exacerber la haine et la violence interethniques. Rédactrice pour le Collège militaire royal du Canada, Jane Boulden avance qu'on doit faire la différence entre les valeurs *libérales* et les

valeurs *démocratiques*. Selon elle, au début de la phase de l'après-conflit, « nous devrions peut-être mettre l'accent sur les valeurs libérales pour ce qui est des libertés individuelles et de l'État de droit » plutôt que sur la création d'institutions et de processus démocratiques. Elle souligne aussi le fait que tant les donateurs que les Nations Unies devraient adopter une définition plus nuancée de la démocratisation dans les périodes postérieures à un conflit (Boulden, 2005, p. 45).

La démocratisation et la croissance en matière de développement et de pauvreté

David Gillies (2005), un ancien du CIDPDD et de l'ACDI, refroidit l'enthousiasme persistant autour de l'idée d'une corrélation entre démocratie et croissance économique (corrélation fortement soutenue et reprise de différentes façons par les Nations Unies et une légion de donateurs): « Dans leur ensemble, les preuves empiriques qui lient directement la démocratie à la croissance sont au mieux ambiguës. Il n'existe aucune loi formelle qui définisse le lien entre démocratie et croissance économique. » (Il est important de souligner qu'il n'existe, en fait, aucune loi formelle qui définisse le lien entre croissance économique et quoi que ce soit d'autre.) Toutes les bonnes choses ne peuvent pas aller de pair, continue Gillies, et les bailleurs de fonds doivent considérer la désagrégation de la gouvernance, les droits de la personne et la démocratie. « C'est la gouvernance qui est devenue la valeur clef pour certaines, sinon pour la plupart des agences d'aide officielles. »

Cette idée marque un revirement par rapport à ce que prônait la Banque mondiale pendant les années 1980 et pourrait expliquer pourquoi la Banque a évité aussi soigneusement le mot « démocratie ». En tant que partie intégrante de la bonne gouvernance, les institutions sont bien évidemment importantes, ainsi les agences d'aide ont-elles depuis le premier jour fondé des institutions. Toutefois, la mise sur pied d'institutions, qui pendant les premières années des programmes de développement étaient principalement axées sur la gestion de proximité et la consolidation des capacités techniques, n'a été envisagée sous

⁹ La Commission a pour mandat de favoriser un débat mondial exhaustif sur le rapport qui existe entre le principe de l'intervention et celui de la souveraineté des États [NDLR].

l'angle de la gouvernance que tout récemment. En 2000, la Banque mondiale a annoncé une nouvelle stratégie en la matière dans une publication intitulée *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Elle confirmait néanmoins clairement – peut-être eu égard à la nature vexatoire du discours sur la démocratie et la gouvernance – que certains volets de la gouvernance seraient laissés aux bons soins d'autres acteurs, dont les processus parlementaires, la gouvernance politique et les systèmes de justice criminelle (Banque mondiale, 2000). Ces questions, en effet, ne sont mentionnées comme ayant un lien avec la gouvernance que dans le paragraphe où on les exclut du programme de la Banque mondiale.

Bâtir des institutions, quelles qu'elles soient, surtout depuis l'extérieur ou depuis le sommet, n'est pas chose aisée. La culture, l'histoire, les valeurs, les normes, la nature du capital social, la qualité de la main-d'œuvre, les échelles monétaire et salariale sont toutes des variables importantes à prendre en compte. Francis Fukuyama en donne un exemple :

Plusieurs personnes parlent de l'État de droit comme s'il s'agissait d'une condition binaire qui est soit présente, soit absente. En fait [...], l'élaboration de règles de droit implique non seulement qu'on se dote de lois, mais également qu'on institue à travers tout le pays des cours, un barreau, la nomination de juges et la mise en œuvre effective des lois. La mise en place d'un tel système est l'une des tâches administratives les plus complexes qu'ont à accomplir les « bâtisseurs de pays » (Fukuyama, 2000, p. 59).

Les droits de la personne et la démocratisation

Les liens qui unissent la démocratie et les droits de la personne ont été largement étudiés dans les milieux universitaires, et leur analyse critique a également été réalisée par les agences donatrices. Le Comité d'aide au développement, par exemple, a affirmé qu'« il est devenu de plus en plus évident qu'il existe une relation fondamentale entre les systèmes de gouvernance ouverts, démocratiques et responsables, le respect des droits de la personne et l'aptitude à connaître un développement économique et social durable » (OCDE, 1993, p. 2). Toutefois, dans tous ses énoncés et politiques, dont le récent Énoncé de politique internationale, le gouvernement du Canada a distingué les droits de la personne et la démocratie, citant les deux termes sur la même page, mais sans

jamais faire explicitement état d'un lien entre les deux. Nancy Thede, analyste des droits de l'homme, déclare :

Le ministère des Affaires étrangères et l'ACDI utilisent tous deux une approche de type « liste d'épicerie » en ce qui a trait à la démocratie, convaincus qu'ils sont que des ensembles de caractéristiques ou de plateformes (démocratie, respect des droits, responsabilité) sont nécessaires. Cette approche ne permet pas d'élaborer de stratégies parce qu'elle ne fournit pas de compréhension de la dynamique des relations qui existent entre les composantes (Thede, 2005).

De fait, d'aucuns allèguent que la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme ne s'assemblent pas parfaitement et qu'ils peuvent même entrer en conflit.

La société civile

L'expression « société civile » a fait son apparition dans le discours sur la gouvernance démocratique des agences de l'aide internationale au début des années 1990, lorsqu'est apparue son importance en tant que contrepoids à l'État, en tant que « zone tampon » et en tant que réservoir de capital social qui peut aider à consolider la démocratie et la bonne gouvernance.

Toutefois, comme c'est le cas pour beaucoup de grandes nouveautés, le succès de la société civile s'est peu à peu essoufflé et, à la fin de la décennie, le débat sur la société civile est devenu moins vif. La société civile n'était plus considérée comme la solution à tous les problèmes et dans de nombreux pays en développement, l'idée d'augmenter les pouvoirs de la société civile n'était pas tant de faire contrepoids à l'État que de trouver de nouveaux fournisseurs de services publics là où l'État avait été réduit et affaibli par le consensus de Washington. Dans ces cas-là, la société civile était appelée à la rescousse pour réparer les dégâts des expériences ratées dans presque tous les domaines.

La sécurité

Lorsque Brian Mulroney a engagé les Forces canadiennes dans l'Opération Tempête du désert en 1991, il a commencé à détourner le Canada de son rôle traditionnel de gardien de la paix et à l'orienter vers un rôle de « bâtisseur de paix » et vers des stratégies

plus interventionnistes qui étaient à venir. En 1999, l'intervention de l'OTAN au Kosovo a ajouté la souveraineté des États à la question générale de la sécurité. Dans un discours prononcé devant les ministres des Affaires étrangères du G8, Lloyd Axworthy, alors ministre des Affaires étrangères du Canada, a réaffirmé que la non-ingérence demeurait un fondement de la paix et de la sécurité et que le Kosovo ne devait pas servir de précédent pour justifier une intervention « partout, n'importe quand et quelle qu'en soit la raison ». Mais, a-t-il ajouté, « dans les cas d'abus extrêmes, le concept de souveraineté nationale ne peut être absolu » (Axworthy, 2004, p. 190).

Cette idée est à l'origine de la création par le gouvernement canadien d'une commission chargée d'étudier la problématique souveraineté/intervention, commission dont le rapport, *La responsabilité de protéger* publié en décembre 2001, définissait la souveraineté non pas sur la base des prérogatives d'un État, mais à partir de la responsabilité de l'État de protéger ses citoyens. Comme l'a expliqué Axworthy : « C'est une façon de lutter à la fois contre les tyrans qui se cachent derrière les murailles de la souveraineté et les États qui ne peuvent pas ou ne veulent pas protéger leurs citoyens, sans pour autant usurper les droits des États qui exercent leur souveraineté pour le bien de leur peuple » (Axworthy, 2004, p. 193).

Le Canada a continué d'endosser et d'appuyer « la responsabilité de protéger » pendant la première moitié des années 2000 et il a réussi à en faire adopter l'idée lors de la célèbre réunion des chefs d'État de septembre 2005 à l'assemblée générale des Nations Unies. Cet accord sur l'intervention spécifiait qu'elle était opportune dans les cas de « génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité », mais à l'époque de l'après-guerre froide, ces « cas » concernaient un très grand nombre d'États. Les interrogations en suspens lors de la signature de l'accord étaient de savoir si le Conseil de sécurité des Nations Unies allait s'approprier le concept de « la responsabilité de protéger », comment serait-il interprété dans le futur et comment serait-il – c'est le cas du Darfour – mis éventuellement en œuvre.

La brève histoire de l'accord sur l'intervention montre que les débats portant sur la souveraineté des États et la responsabilité de protéger sont loin d'être clos et que de nombreux pays en développement se

montrent très réservés à son sujet. Sans les nommer explicitement, le premier ministre Paul Martin a réuni en 2004 les notions de développement et de sécurité sous un même chapeau, celui de la gouvernance :

La vraie sécurité recouvre bien plus que le simple fait de se défendre contre les attaques. Elle est la conviction que nous serons plus en sécurité quand les citoyens, dans tous les pays, pourront participer pleinement à leur vie nationale, lorsqu'ils verront que leur bien-être et leur liberté requièrent un État efficace, à leur écoute et – à la toute fin – responsable devant eux. Les mots clefs sont ici « efficacité » et « responsabilité » (Martin, 2004).

S'adressant à l'assemblée générale des Nations Unies en septembre 2006, Stephen Harper a tenu le même genre de discours.

[Le succès de la mission en Afghanistan] ne peut pas venir des seules mesures militaires. Nous le reconnaissons tous. La réussite exige aussi une contribution civile forte et inébranlable. Des éducateurs, des ingénieurs, des conseillers en élections, une aide directe et une assistance technique. La liste est longue, mais ces contributions sont essentielles. [...] Voilà pourquoi nous avons augmenté au printemps dernier notre aide au développement, portant la contribution totale du Canada à près de un milliard de dollars sur dix ans, afin d'aider le peuple d'Afghanistan. Ces deux actions – reconstruction d'une société éclatée et environnement sécuritaire stable – vont de pair (Harper, 2006).

Le gouvernement libéral a annoncé en février 2005 la création du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales doté de 100 millions de dollars par année. Géré par le ministère des Affaires étrangères, ce fonds est destiné à appuyer les processus de paix et les efforts de médiation, à établir des initiatives de justice transitionnelle et de réconciliation, à mettre en place des capacités d'imposition de la paix et d'opérations de paix, à promouvoir des stratégies de protection civile dans les contextes de crise humanitaire et à réduire l'incidence des mines terrestres et des armes légères et portatives (gouvernement du Canada, 2009). Le fonds, qui a survécu aux élections de 2006, est utilisé en partie pour les activités qui ne sont pas du ressort de l'aide publique au développement et il est intégré dans un programme plus global d'aide à la paix et à la sécurité.

Depuis lors, le ministère des Affaires étrangères a lui-même été restructuré, avec – entre autres – le

regroupement de certains services au sein du Groupe de travail sur la stratégie de restructuration, dont le but est de préparer une réponse gouvernementale cohérente aux crises, en conformité avec le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales. On n'a pas encore établi avec certitude s'il s'agissait de nouvelles incursions du ministère des Affaires étrangères et de la préoccupation sécuritaire dans les territoires de la bonne gouvernance et du développement à long terme. Plusieurs détracteurs sont convaincus de cette orientation, que confirment selon eux les contributions massives du Canada en Afghanistan et en Irak. L'Énoncé de politique étrangère – élaboré avec difficulté pendant une période de gestation inhabituellement longue – a été désavoué en 2006 par le gouvernement conservateur, mais les discours fréquents du premier ministre Stephen Harper et d'autres membres importants du gouvernement laissent à penser que dans ce domaine les positions n'ont pas changé.

Les programmes pour la bonne gouvernance

L'ACDI finance depuis quelques années de nombreux projets en lien avec la gouvernance. En Égypte, elle a apporté son soutien à une réforme de la fonction publique ; au Ghana, elle a travaillé de concert avec le gouvernement local sur une politique de décentralisation de la fiscalité ; en Afrique du Sud, à travers le Centre de recherches pour le développement international, elle a appuyé une réforme en profondeur des services publics, réforme qui faisait partie intégrante de la transition entre le régime de l'apartheid et le régime actuel. En Europe centrale, l'ACDI a collaboré avec plusieurs gouvernements sur le développement des administrations locales et municipales et elle a participé dans de nombreux pays à des réformes des systèmes judiciaires. En Chine, elle a fait la promotion, avec le centre de formation des juges des Cours supérieures, d'une loi sur l'égalité des sexes ; au Brésil, elle a appuyé un projet ayant trait au respect des droits de la personne et à la responsabilisation des services de police ; en Haïti enfin, elle a financé des programmes de formation du ministère de la Justice et elle a contribué à la reconstruction de tribunaux.

En 1987, une étude recensait une multitude de projets de toutes sortes en cours de réalisation, des projets soutenus par l'ACDI, les ministères de la Justice et du Travail, la Gendarmerie royale du Canada, Élections

Canada, des organisations non gouvernementales et le Centre de recherches pour le développement international (Côté-Harper, 1987). L'ensemble apparaissait toutefois plus faible que la somme de ses parties – plus faible qu'un programme qui eut été coordonné. Une étude interne menée sur les « leçons apprises » a montré que l'ACDI faisait preuve d'un déficit en matière d'analyse, que le personnel de direction manquait d'expérience par rapport aux droits de la personne et au développement démocratique et qu'on misait plus sur l'individualisme que sur le savoir institutionnel pour élaborer de nouveaux projets. Dans le rapport, on peut lire qu'il est indispensable d'avoir une connaissance approfondie du contexte politique dans lequel les interventions sont conduites (Brown, 1995).

Dix ans plus tard, Sue Unsworth, ancienne conseillère en chef sur la gouvernance au ministère britannique du Développement international, tenait le même discours. Sous le titre « repenser la gouvernance », elle préconise que les donateurs approfondissent leur compréhension du contexte politique et institutionnel. Selon elle, ils se doivent d'acquérir une conscience aigüe des effets des interventions externes sur les initiatives locales et la capacité d'agir (Unsworth, 2005, p. 12). Elle aborde par ailleurs d'autres irritants tout aussi familiers des donateurs : le besoin d'une coordination et d'une harmonisation des projets entre les bailleurs de fonds, la nécessité de rendre le versement des fonds transparent, l'obligation de donner un sens concret au concept d'appropriation au niveau local, l'intérêt de déceler ce qui fonctionne de manière satisfaisante et pourquoi, le souci de modérer les attentes.

D'autres spécialistes universitaires ont écrit sur la nature lente, évolutive et exigeante du programme de la bonne gouvernance, sur l'opacité à propos du caractère essentiel ou non des projets et sur l'ordre de priorité dans lequel les classer. Merilee Grindle croit que si une plus grande attention était accordée à résoudre ces problèmes, on arriverait peut-être à la conclusion que l'urgence dans le dossier de la bonne gouvernance est de se résoudre à une « gouvernance satisfaisante », c'est-à-dire à un seuil minimal acceptable de la performance gouvernementale et à un engagement de la société civile qui n'entrave pas de façon notable le développement politique et économique et qui permet aux projets de réduction de la pauvreté d'être

mis en œuvre (Grindle, 2002, p. 1). À court et à moyen terme, certaines améliorations de la gouvernance ne sont peut-être pas aussi essentielles que d'autres pour aider à réduire la pauvreté. Mais ce qu'on doit retenir, poursuit-elle, c'est que le domaine de la bonne gouvernance – en particulier la gouvernance satisfaisante – exige de nouvelles recherches ou analyses critiques (Grindle, 2002, p. 27).

La vérité est qu'aucun donateur n'investit le temps, le soin et les ressources nécessaires pour transformer suffisamment la mauvaise gouvernance en bonne gouvernance. Le général Anthony Zinni (retraité du Corps des Marines des États-Unis), commandant en chef du United States Central Command au Moyen-Orient entre 1997 et 2000, a dit :

Nous prêchons pour certaines valeurs, pour la démocratie, pour les droits de l'homme, mais nous n'avons pas convaincu le peuple américain d'enfourcher ce cheval de bataille. Aucun dirigeant ne se dresse pour déclarer : « Ceci est la bonne chose à faire. » [...] C'est le problème de fond. [...] Nous devrions songer qu'un monde plus stable est un monde meilleur pour nous. Avec une politique et une stratégie visionnaires, les États-Unis se distingueraient encore dans le monde. Ils interviendraient plus tôt et choisiraient mieux leurs combats (Priest, 2003, p. 117).

Dans le contexte actuel d'exagération de l'imputabilité des responsables et par ailleurs de la planification axée sur les résultats, l'ACDI doit aussi relever le défi de prouver la relation de cause à effet, c'est-à-dire de démontrer que les efforts consentis pour l'avancée de la démocratie ou le respect des droits de la personne ont effectivement produit des résultats. L'évaluation des « leçons apprises » menée en 1995 a révélé que le personnel de direction « manquait de confiance et de jugement pour apprécier les risques d'agir dans un secteur à haut risque à partir d'un environnement allergique au risque tel que celui de l'ACDI ». Cette situation n'a pas changé dans la décennie suivante. Plusieurs facteurs contribuent à la difficulté qu'éprouvent les agences de l'aide internationale pour justifier leurs résultats. Un de ces facteurs est que le « business » de la démocratie et de la bonne gouvernance n'a pas encore vingt ans et que les programmes pour le respect des droits de la personne ne sont guère plus mûrs. Quand on se remémore l'énorme espoir qu'a soulevé la phase de démocratisation qui a suivi la fin de la guerre froide, il n'est

pas surprenant d'imaginer que les attentes fussent démesurément hautes, et encore moins surprenant que les retombées à court terme puissent être disparates.

■ CONCLUSION

Dans l'Énoncé de politique étrangère du Canada de 2005 comme dans la présente recherche, le terme « bonne gouvernance » prend plusieurs sens : démocratisation, droits de la personne, État de droit, secteur public efficient. Historiquement, ces termes ont émergé comme des courants distincts dans la politique canadienne et ses programmes à divers moments et avec une notoriété différente. Les droits de la personne remportent la palme de la longévité, sans doute parce que la discipline est bien documentée mondialement et aussi parce qu'ils ont des racines profondes et respectables, quoique controversées, dans l'histoire interne du Canada. L'application internationale d'une politique des droits de la personne a donné lieu dans certains cas à un simple rappel de principes et a tenu compte d'une conjoncture dans d'autres cas. Les inquiétudes causées par les violations des droits de l'homme au Timor-Oriental, par exemple, n'eurent aucune incidence sur les ventes d'armes et d'autres produits. Mais le Canada prit une position de principe sur l'apartheid sud-africain dans la moitié des années 1980, et même si les coûts politiques et économiques de son approche n'étaient pas élevés, ce fut une décision qui a « créé un froid » entre le gouvernement conservateur canadien et ses homologues des États-Unis et du Royaume-Uni.

En tant qu'instrument formel de l'arsenal de l'aide publique au développement, la gouvernance est apparue récemment ; elle tire son origine des programmes d'ajustement structurel économique des années 1980, de ce qu'il est convenu d'appeler le consensus de Washington. Le Canada était un ardent défenseur de ce consensus dont les tenants insistaient sur les coupes dans certains secteurs de l'État sans toutefois se préoccuper du renforcement d'autres secteurs qui en avaient désespérément besoin. C'est seulement depuis la dernière décennie que la nécessité de consolider les capacités de l'État est perçue comme une part importante de la gouvernance, un point de vue que le Canada défend aujourd'hui avec vigueur.

Au milieu des années 1990, la promotion de la démocratie et des processus démocratiques est

devenue le plus récent ajout au programme de la bonne gouvernance du Canada. Cette évolution a un caractère circonstanciel. Certains critiques de l'approche canadienne en matière de gouvernance déplorent l'absence de politiques cohérentes qui réuniraient tous les volets du programme. D'après ces critiques, une démarche chaotique, de type « projet par projet », dépourvue d'une stratégie et d'une gestion centralisées ne peut pas produire de résultats probants. Ce pourrait être vrai, mais lorsque l'on connaît la démesure du programme de la gouvernance et les résultats limités obtenus dans sa promotion par les donateurs, de fortes doses d'humilité et de prudence sont à prescrire, de même qu'un bon jeu de freins pour contrôler les attentes. Considérant la complexité du défi, il y a lieu d'intervenir sélectivement, de concert avec d'autres donateurs et de démêler ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas. Malheureusement, l'apparente absence au Canada d'un lieu où les expériences puissent être colligées, analysées, partagées et leurs leçons retenues ne répond pas aux besoins criants d'apprentissage dans ce domaine¹⁰.

Les débats sont une représentation emblématique du yin et du yang. Dans la politique étrangère du Canada, le courant « réaliste » pousse et le courant « romantique » tire – ce sont les deux faces de la personnalité canadienne dessinées par Allan Gotlieb et soulignées au début de la présente étude. On pourrait avancer que la clarification progressive d'une politique sur les droits de la personne a été compensée par l'application de la *realpolitik*. L'initiative de Lloyd Axworthy sur la sécurité des personnes a semblé s'affadir après son départ, et les points de vue de la « direction I » – direction de la sécurité internationale du ministère des Affaires étrangères qui traite entre autres choses de sécurité internationale, de questions militaires, policières et de renseignements – redevinrent prédominants.

Peut-être n'est-ce pas aussi simple cependant. Peut-être n'est-ce pas aussi catégorique; peut-être le Canada a-t-il vraiment un rôle important à jouer dans le monde au-delà de la poursuite de ses échanges commerciaux, de la surveillance de ses océans et de ses rapports avec son voisin du Sud. Peut-être que les anciens boy-scouts croyaient que les conflits et l'effondrement de certains États en Asie et en Afrique auraient inévitablement un effet réel et significatif sur le Canada, du même ordre que celui qu'avaient eu la guerre et l'effondrement des États européens dans les années 1930. Si tel est le cas, ils avaient raison. Les conséquences de la mauvaise gouvernance sont encore pires en 2009, que tout ce que l'on aurait pu imaginer en 1989. La question aujourd'hui n'est pas tant de se demander si le Canada devrait faire la promotion d'un programme international de bonne gouvernance que de s'interroger sur l'aptitude du pays à le faire et sur sa volonté de dégager à l'avenir les ressources nécessaires pour en faire plus, lorsque les leçons du passé auront véritablement été retenues.

Devant le bilan désastreux des expériences de gouvernance en Haïti, en Afghanistan et dans deux douzaines d'autres États « effondrés » et « fragiles », l'humilité et la prudence sont les maîtres-mots pour les non-initiés. La présente étude s'achève sur les mêmes avertissements qu'on retrouve dans toute critique réfléchie sur la gouvernance : la bonne gouvernance n'est pas un cadeau tombé pas du ciel ; elle ne peut pas être imposée. La bonne gouvernance ne saurait voir le jour d'une addition de projets disparates, limités dans le temps, menés sans concertation par une douzaine de donateurs. Elle ne peut être livrée à domicile sur commande comme une pizza. Elle doit être acquise et comprise, non seulement par ceux à qui elle est destinée, mais aussi par ceux qui peuvent les aider. La réalisation du programme intégral de la bonne gouvernance ainsi que nous l'entendons désormais est encore largement

¹⁰ À la fin de 2006, l'ACDI a créé le Bureau de la gouvernance démocratique dont le mandat spécial est de « promouvoir la liberté et la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit et les institutions publiques transparentes et responsables dans les pays en développement ». Cela changeait de l'époque où la gouvernance était un sujet abordé parmi d'autres dans les discussions sur les politiques de l'ACDI. Le Bureau de la gouvernance démocratique a cependant été créé pour enterrer dans la discrétion « Solidarité Canada », une initiative du gouvernement Martin. En tant que tel, il reste à voir s'il sera le lieu où les leçons peuvent réellement être partagées, apprises et retenues. Au début de 2009, on s'attendait à ce que le gouvernement annonce la création d'un autre institut pour étudier et faire la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance à l'étranger.

sous-documentée, insuffisamment expérimentée et désordonnée. L'idée est beaucoup trop jeune pour être enfermée dans des dogmes et des certitudes.

Elle est assez vieille, toutefois, pour que les erreurs ne soient pas répétées et il est très important que les leçons, positives et négatives, soient analysées, apprises, retenues et appliquées. La plupart du temps, les agences

de l'aide internationale éprouvent de la difficulté à respecter cette suite d'actions. Mais pour les gouvernements démocratiques qui aspirent à diffuser largement leurs valeurs, réussir cet exercice prouvera à la fois leur compréhension des principes de la bonne gouvernance démocratique et leur engagement envers ces principes.

BIBLIOGRAPHIE

- ACDI (2009). *Bureau de la gouvernance démocratique*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/NIC-54102116-JUN?OpenDocument> (page consulté le 8 mai 2009).
- ACDI (1990a). *Probing the 1990s: Topics for Discussions on CIDA's Environment in the 1990s*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1990b). *Annual Report 1989-90*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1988). *Annual Report 1987-88*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1987). *Partageons notre avenir: l'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1986). *Annual Report 1985-86*, Ottawa, ACDI.
- Axworthy, L. (2004). *Navigating a New World: Canada's Global Future*, Toronto, Vintage Canada.
- Axworthy, T. S., L. Campbell et D. Donovan (2005). « The Democracy Canada Institute: A Blueprint », *IRPP Working Paper Series*, n° 2005-02a.
- Banque mondiale (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington, Banque mondiale.
- Boulden, J. (2005). « Democracy and Peacebuilding », *IRPP Policy Matters*, vol. 6, n° 2.
- Brown, B. (1995). *Democracy and Human Rights: What Are We Learning?*, Ottawa, ACDI.
- Cornia, G. A., R. Jolly et F. Stewart (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Côté-Harper, G. et J. Courtney (1987). *International Cooperation for the Development of Human Rights and Democratic Institutions*, rapport à l'honorable Joe Clark et à l'honorable Monique Landry, Ottawa.
- Cotler, I. (2005). Cité dans: Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Development*, Ottawa.
- De Soto, H. (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, New York, Harper and Row.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gillies, D. (2005). « Democracy and Economic Development », *IRPP Policy Matters*, vol. 6, n° 2.
- Gotlieb, A. (2004). *Romanticism and Realism in Canada's Foreign Policy*, Toronto, C.D. Howe Benefactors Lecture.
- Gouvernement du Canada (2009). *Le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales*, <http://www.international.gc.ca/START-GTSR/gpsf-fpsm.aspx?lang=fra> (page consultée le 8 mai 2009).
- Gouvernement du Canada (2005). *Canada's International Policy Statement: Development*, Ottawa.
- Gouvernement du Canada (1995). *Le Canada dans le monde: le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*, Ottawa.
- Gouvernement du Canada (1986). *Competitiveness and Security: Directions for Canada's International Relations*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères.

- Grindle, M. S. (2002). *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, <http://www.gsdr.org/docs/open/HD32.pdf> (page consultée le 10 mai 2009).
- Haggard, S. et R. R. Kaufman (1989). «Economic Adjustment in New Democracies», *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington, Conseil du développement outre-mer.
- Harper, S. (2006). *Allocution du Premier ministre à la séance d'ouverture de la 61^e Assemblée générale des Nations Unies*, <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1329> (page consulté le 8 mai 2009).
- Head, I. et P. Trudeau (1995). *The Canadian Way: Shaping Canada's Foreign Policy, 1968-84*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Institut Nord-Sud (2005). *Canadian Development Report 2005*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- Institut Nord-Sud (1980). *In the Canadian Interest? Third World Development in the 1980s*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- Killick, T. (1989). *A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, London, Overseas Development Institute.
- Martin, P. (2004). *Speech by the Prime Minister*, <http://pm.gc.ca/eng/news.asp?id=192> (page consultée le 2 mai 2006).
- McRae, R. et D. Hubert (dir.) (2001). *Human Security and the New Diplomacy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Morrison, D. R. (1998). *Aid and Ebb Tide: A History of CIDA and Canadian Development Assistance*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.
- Mulroney, B. (1991). *Notes for a Speech by Prime Minister Brian Mulroney*, Harare, Commonwealth Heads of Government Meeting.
- OCDE (1993). *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*, Paris, Comité d'aide au développement.
- OCDE (1989). *Development Cooperation in the 1990s*, Paris, Comité d'aide au développement.
- PNUD (2002). *Human Development Report 2002*, New York, Oxford University Press.
- PNUD (1997). *Governance for Sustainable Human Development*, New York, PNUD.
- Priest, D. (2003). *The Mission: Waging War and Keeping the Peace with America's Military*, New York, Norton.
- Sallot, J. (1995). «Choosing quite Diplomacy over Megaphone Diplomacy», *Globe and Mail*, 1^{er} juillet.
- Scharfe, S. (1996). *Complicity: Human Rights and Canadian Foreign Policy*, Montréal, Black Rose Books.
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*, New York, Anchor Books.
- Senate and the House of Commons, Canada (1994). *Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons to Examine Canada's Foreign Policy*, Ottawa.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents*, New York, Norton.
- Thede, N. (2005). «Human Rights and Democracy: Issues for Canadian Policy in Democracy Promotion», *IRPP Policy Matters*, vol. 6, n° 3.
- Unsworth, S. (2005). «Focusing Aid on Good Governance», *Global Economic Governance Programme*, Oxford, University College.
- Woods, N. (2005). «The Shifting Politics of Foreign Aid», *International Affairs*, vol. 81, n° 2.

La réforme et la modernisation de l'OCDE

Par **Jocelyne Bourgon**¹, Présidente de l'École de la fonction publique du Canada • jocelyne.bourgon@cspc-efpc.gc.ca
Traduit de l'anglais

Dans les années 1990, l'émergence d'une série de phénomènes affectant les États et les organisations internationales entraîna une réflexion et un questionnement autour du concept de gouvernance mondiale. L'un de ces phénomènes était l'interdépendance des sphères économique, environnementale et sociale, interdépendance qui accroissait le besoin d'une coopération à l'échelle planétaire ainsi que la présence d'institutions capables de gérer un nombre toujours plus important de problèmes touchant les politiques publiques.

Depuis le début de la décennie 1990, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a entrepris une série de réformes pour mieux répondre aux rapides transformations du début du XXI^e siècle. Le calendrier des réformes fut arrêté en ayant conscience que les défis auxquels les États membres devaient répondre avaient une dimension de plus en plus universelle et exigeaient un dialogue de nature politique ainsi que des approches concertées au-delà des membres actuels de l'organisation.

Ces réformes transformèrent l'OCDE: d'une organisation qui se consacrait pour l'essentiel à l'amélioration des politiques internes des États membres, elle devint une organisation invitant des États non membres à relever en commun des défis transnationaux, conséquences d'une économie mondialisée et interdépendante. Au terme de ce processus de réforme, l'OCDE est mieux positionnée, mieux écoutée et plus crédible pour relever ces défis.

Cet article poursuit l'objectif de poser un regard critique sur les réalisations de l'OCDE dans ce domaine et d'étudier les enseignements qui peuvent en être tirés non seulement pour les réformes en cours, mais

aussi pour celles engagées ou projetées par d'autres organisations internationales. Son développement se fonde principalement sur trois sources d'information et plusieurs points de vue :

- Des rapports, des publications et autres documents de l'OCDE relatifs à diverses réformes ;
- Des entretiens semi-directifs avec huit officiels de haut rang, dont quatre appartiennent au Secrétariat et quatre au Conseil, qui furent étroitement associés aux initiatives de réforme durant la période couverte par cet article ;
- La connaissance personnelle de l'auteure, ambassadeur du Canada à l'OCDE de 2003 à 2007, qui fut personnellement partie prenante dans certaines des réformes discutées ici.

■ QU'EST-CE QUE L'OCDE ?

L'OCDE est une organisation intergouvernementale qui promeut une croissance économique durable en améliorant les politiques économiques et sociales de ses membres et partenaires, ainsi qu'en définissant des normes générales dans le but de garantir la fluidité du fonctionnement de l'économie mondiale. Elle intervient dans tous les domaines des politiques gouvernementales à l'exception de la culture et de la défense.

L'OCDE présente des singularités qui font d'elle une organisation internationale à part. Il s'agit notamment de sa composition sélective et limitée. Les candidats désirant en faire partie doivent y être invités par le Conseil, se soumettre à un processus d'évaluation rigoureux et adhérer aux instruments de l'OCDE. Sur les trente États membres, vingt-trois sont européens, trois nord-américains et quatre asiatiques.

¹ Cet article a été préparé en collaboration avec David Chatterson et Ashleigh Searle du siège de l'OCDE à Paris. L'auteure tient à remercier pour leur contribution à cet article Peter Milley, Ashley Pereira et Marian Gure de l'École de la fonction publique du Canada à Ottawa.

Parmi les caractéristiques propres à l'OCDE, on doit signaler son Secrétariat professionnel, ses méthodes de travail et sa structuration en comités. Le Secrétariat rassemble des données dans une grande variété de domaines. Sa mission est de rendre compte des tendances émergentes en matière de politiques publiques. Ses rapports sont analysés et discutés par des praticiens expérimentés en politiques gouvernementales dans près de cent cinquante comités et sous-comités. Un aspect essentiel du travail des comités réside dans le processus d'évaluation par les pairs au cours duquel les pays membres soumettent les politiques de leurs gouvernements à la critique des autres membres.

Depuis longtemps, l'OCDE est une source d'idées, de principes, de standards et de normes qui façonnent les politiques publiques et renforcent le fonctionnement de l'économie mondiale. Depuis sa création, elle offre aux responsables politiques des économies avancées une tribune où ils peuvent proposer des solutions à des défis communs de politiques publiques, participant ainsi de manière importante à l'évolution de la gouvernance mondiale. Dans les années 1960, l'OCDE a contribué à atténuer la crise qui a suivi l'effondrement du système de taux de change fixe mis en place par les accords de Bretton Woods. Dans les années 1990, elle joua un rôle central en assistant les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers l'économie de marché. Elle a élaboré des normes et des lignes de conduite qui ont influencé les relations économiques et commerciales internationales dans de multiples domaines, comme le commerce, l'investissement, la concurrence et l'environnement.

La structure de gouvernance de l'OCDE est définie dans sa convention. L'OCDE est dirigée et gérée par le secrétaire général qui, plus par la persuasion que par la prescription, décide de son orientation générale. Le Conseil de l'OCDE, lequel comprend les ambassadeurs de chaque pays membre et un représentant de la Commission européenne, agit comme un conseil d'administration. Il est appuyé par des comités permanents chargés de la gestion, du budget et des relations extérieures.

Au sein des « comités de substance² » (*substantive*

committees) et du Conseil, la plupart des décisions sont consensuelles, consensus facilité par une relative homogénéité entre les membres. Le fait que les recommandations et les lignes directrices soient adoptées par consensus augmente leur crédibilité et facilite leur acceptation. À la différence de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, l'OCDE ne fournit pas d'assistance financière ou technique directe à ses membres ou partenaires. Hormis l'assurance morale et la prise de décision consensuelle, elle ne dispose pas de moyens d'obliger ses membres à se conformer à ses décisions. L'OCDE est une organisation internationale unique qui gouverne par la délibération, la conviction, l'étalonnage, l'évaluation par les pairs et l'autorégulation.

Or, bien que l'OCDE contribue fortement et de longue date à l'évolution de la gouvernance mondiale, elle est la moins étudiée et la moins connue de toutes les organisations économiques multilatérales (Woodward, 2007).

Les standards établis par l'OCDE sont généralement tenus en haute estime (Marcussen, 2004). En conséquence, nombre d'entre eux sont adoptés en tant que meilleures pratiques par les États, les organisations internationales et le secteur privé. Le fait que l'OCDE utilise largement des mécanismes informels (la persuasion morale exercée par l'intermédiaire de l'étalonnage et de l'évaluation par les pairs) pour s'assurer du respect de ses directives témoigne de l'importance de son rôle normatif. Les États observent les standards de l'OCDE non pas en raison de la menace de sanctions formelles, mais parce que leur acceptation ou non peut influencer sur leur réputation au sein du groupe. Même des États non membres se soumettent fréquemment de façon volontaire aux réglementations de l'OCDE et les suivent comme s'ils faisaient partie de l'organisation (Woodward, 2007, p. 234).

■ LES CAUSES DE LA RÉFORME

Pendant les trente premières années de son existence, le mandat, le rôle et la pertinence de l'OCDE étaient clairs et dénués d'ambiguïté. Tout au long de la guerre froide, elle fut le creuset et l'avocate de l'économie de marché au nom de l'Alliance atlantique, un pendant

² Traduction officielle de l'OCDE [NDT].

économique de l'OTAN. En dépit du fait que cet engagement politique soit passé au second plan avec la fin de la guerre froide, elle continua à démontrer l'à-propos de son action d'une part en facilitant la transition de plusieurs pays de l'Europe de l'Est d'une économie centralisée et planifiée à une économie de marché et, d'autre part, en nouant des relations de travail avec la Russie postcommuniste. Au milieu des années 1990, quatre pays d'Europe centrale – la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie – entamèrent le processus d'accession à l'Union Européenne et un accord de coopération fut signé avec la Russie.

Lors de cette période, le plus grand défi auquel l'OCDE dut faire face a été le déclin de son « poids économique ». Au fur et à mesure que la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres pays investissaient l'espace économique mondial, le point d'équilibre du pouvoir économique mondial amorçait un glissement. Alors que les pays membres de l'OCDE comptabilisaient 54 % du PIB mondial en 1995, ce chiffre devrait chuter aux alentours de 35 ou 40 % à l'horizon 2020. L'effritement du poids économique de l'organisation menaçait sa capacité à établir des normes et des lignes de conduite internationales. En outre, dans une économie mondiale de plus en plus interconnectée, les décisions politiques des puissances émergentes ont un effet plus important sur les États membres, notamment dans les domaines de l'investissement, de la propriété intellectuelle, de l'énergie, de l'environnement et de l'aide au développement.

Un autre défi pour l'OCDE fut le chevauchement croissant avec d'autres institutions internationales, particulièrement avec la Communauté européenne devenue l'Union Européenne. Alors que la Commission européenne étendait son influence aux domaines relevant de la politique intérieure et que les États membres de l'Union recherchaient une plus grande convergence politique afin de préparer la création et l'extension de la zone euro, les membres européens de l'OCDE se tournèrent vers Bruxelles pour recueillir des avis en termes de politique publique. Cette période a également vu grandir l'influence d'autres organisations dont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce, la Coopération économique Asie-Pacifique, les ministres des Finances du G20 ainsi qu'une multitude de groupes de réflexion du secteur privé.

Autant de circonstances qui conduisirent certains membres influents et principaux contributeurs financiers à manifester un certain désintérêt à l'égard de l'OCDE. Alors que les experts continuaient à assister aux séances des comités de substance, la réunion annuelle du Conseil au niveau ministériel attirait moins souvent des représentants politiques de haut niveau. Au milieu des années 1990, ces préoccupations furent suffisamment graves pour que la réunion ministérielle annuelle de 1995 requière que l'OCDE « accélère le processus de transformation et développe une vision qui renforce la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'Organisation » (OCDE, 1995).

Cette même année, il fut demandé au nouveau secrétaire général, monsieur Donald Johnston, de réduire les dépenses de 10 % en trois ans. Ces contraintes budgétaires se poursuivirent pendant une décennie, durant laquelle les contributions obligatoires des États membres diminuèrent de 20 % en termes réels. Dans l'ensemble, ces pressions offrirent à l'OCDE un incitant de taille pour réévaluer ses objectifs et ses priorités, revoir et moderniser ses pratiques, montrer sa capacité à utiliser au mieux les ressources qui lui étaient allouées et définir et endosser un rôle qui lui permettrait de regagner sa stature, son influence et sa crédibilité antérieures comme acteur international de la coopération multilatérale.

■ LES RÉFORMES MENÉES PAR L'OCDE

Sous l'impulsion de Donald Johnston, l'OCDE initia un programme de réformes ambitieux, avec pour objectif de moderniser et de repositionner l'organisation (OCDE, 1997). Une priorité visait l'amélioration du fonctionnement interne de l'OCDE par la révision du système des comités, la réforme des gestions financière et budgétaire et l'accent mis sur les résultats (OCDE, 2003a). Ces réformes donnèrent lieu à une participation plus grande des États membres dans la définition des priorités et l'allocation des ressources et débouchèrent sur l'introduction de pratiques plus modernes de gestion, notamment des modes de gestion axés sur les résultats.

Ces réformes n'ont toutefois pas permis de répondre au questionnement fondamental sur l'utilité de l'OCDE pour ses États membres dans le nouveau contexte de l'économie mondialisée. En conséquence, un second cycle de réformes fut lancé, avec pour priorités le

besoin d'ouverture de l'organisation et la nécessité de travailler de façon plus étroite avec une plus grande diversité de pays non membres.

Les réformes structurelles

Le processus réformateur débuta avec des initiatives conçues pour améliorer l'efficacité, l'efficacité et l'imputabilité de la structure organisationnelle. Ceci supposait des changements dans la structure du Secrétariat afin de consolider ses diverses activités, la création de pôles de compétences (*clusters*) pour encourager un travail multidisciplinaire sur des problèmes transversaux et une évaluation de l'action des comités de politiques publiques en vue d'en réduire le nombre.

La structure organisationnelle : une consolidation

En 1996, Donald Johnston regroupa tous les services de soutien dans une nouvelle direction afin de bonifier les prestations offertes et de réduire les coûts d'exploitation. En 1997, il créa le Centre pour la Coopération avec les non-membres, dont l'objectif était d'atteindre une plus grande cohérence et une meilleure coordination dans les relations qui se développaient rapidement avec les États non membres, les organisations régionales et les autres organisations internationales. Toujours en 1997, il créa la Direction des relations extérieures et de la communication afin d'optimiser la visibilité de l'OCDE et de renforcer son engagement envers les sociétés civiles.

En 2003, les coûts de fonctionnement avaient été réduits de 20 % en simplifiant la gestion interne et les processus administratifs, en augmentant l'efficacité des services de soutien et en externalisant certaines fonctions (OCDE, 2003b, p. 5). Pour autant, cette efficacité retrouvée et les économies réalisées furent davantage la conséquence de la réduction des budgets que d'une nouvelle culture de l'organisation.

Une méthode empirique pour évaluer le succès de réformes structurelles consiste à vérifier si les nouvelles structures survivent à un changement de direction. Aujourd'hui, les trois organismes susmentionnés demeurent en place, même après un changement de secrétaire général.

Dans les entretiens conduits pour préparer cet article, l'utilité des réformes de structure apparaît clairement,

bien que les effets de ce type de réforme y soient jugés moins décisifs que ceux d'autres initiatives réformatrices. Cela n'est pas surprenant. La plupart des réformes structurelles sont coûteuses en effort et en temps, elles soulèvent des résistances et engendrent souvent des comportements tactiques qui minent l'énergie organisationnelle. Plusieurs pays membres apprirent cette dure leçon à la même époque. Cela dit, dans le cas de l'OCDE, les réformes structurelles insufflèrent l'élan pour les réformes futures. Elles démontrèrent également qu'il était possible de réformer les organisations multilatérales, même modestement, et que ces réformes étaient nécessaires pour perpétuer l'appui des pays membres et préserver le bon fonctionnement du système multilatéral.

Traiter les questions transversales : la création de pôles de compétences

Plus complexes, la plupart des questions de politique publique actuelles s'affranchissent des limites bureaucratiques ; les solutions nécessitent de mettre en œuvre conjointement des instruments dispersés entre plusieurs ministères. Dans le même temps, la nature des organisations bureaucratiques ne se prête pas naturellement à des niveaux élevés de coopération et de coordination, et ce, autant à l'échelon national qu'international.

Pour relever ce défi, l'OCDE introduisit le concept de pôles de compétences. Cette réforme fut accompagnée par un groupe d'ambassadeurs à la tête duquel se trouvait l'ambassadeur du Canada Suzanne Hurtubise. Le groupe conclut que tous les comités et organes subsidiaires de l'OCDE devaient être réunis autour de six pôles de compétences, dont les objectifs stratégiques étaient les suivants :

- Promouvoir une croissance économique durable, la stabilité financière et l'ajustement structurel ;
- Offrir des possibilités d'emplois pour tous, faire progresser le capital humain et la cohésion sociale, défendre l'environnement à long terme ;
- Contribuer à façonner la mondialisation au bénéfice de tous à travers le développement du commerce et de l'investissement ;
- Améliorer la gouvernance des secteurs public et privé ;
- Concourir à l'essor des économies des États non membres ;

- Pratiquer une gestion interne efficace et efficiente.

Les pôles de compétences avaient pour but de faciliter la coopération entre les unités opérant dans des domaines de travail complémentaires et d'encourager une approche interdisciplinaire. Le concept fut traduit au sein même de la structure de gestion du Secrétariat, chaque pôle étant placé sous la supervision de l'un des quatre secrétaires généraux adjoints.

Bien que l'action des pôles de compétences ait amené quelques améliorations, les enjeux de politique publique ne correspondaient pas nécessairement à leur champ d'action et leurs équipes de direction ne furent donc pas en mesure d'accroître sensiblement la capacité de l'OCDE à se saisir des questions transversales.

On en tirera la conclusion que si les réformes structurelles peuvent aider à concilier des objectifs contradictoires, elles sont insuffisantes en elles-mêmes pour gérer les questions transversales. À cet égard, le changement le plus important est l'émergence d'une culture qui encourage et récompense le travail d'équipe et la coopération entre un grand nombre d'unités ou d'organisations en fonction des besoins. Certains pays membres arrivèrent à cette conclusion durant la même période, alors qu'ils expérimentaient différentes démarches comme l'approche pangouvernementale, la gestion horizontale, la prestation de services intégrés ou le guichet unique.

L'évaluation des comités : rationaliser et définir des priorités

L'OCDE a évalué exhaustivement ses cent soixante-douze comités de substance et sous-comités en vue d'améliorer les retombées et la pertinence du travail de l'organisation sur la définition des politiques des États membres (OCDE, 1998, p. 15). Un consultant externe dirigea cet audit et recommanda à l'OCDE qu'elle réduise le nombre de ses organismes de 16%, qu'elle développe des procédures d'évaluation de la performance de ses comités (OCDE, 2003c) et qu'elle introduise une « clause crépusculaire » (clause d'extinction) dans les mandats des comités thématiques.

La plupart des comités attirent en leur sein des experts de haut niveau. Ils y mènent des débats fructueux et fournissent au Secrétariat général des orientations fortes. Certains comités cependant poursuivent leur

travail et produisent des rapports d'un intérêt limité pour la majorité des pays membres. Cette dérive est favorisée par le fait que la plupart des participants aux comités ou aux groupes de travail n'appartiennent pas aux ministères qui contribuent au financement principal de l'OCDE (OCDE, 2001, p. 8).

Les personnes interrogées pour réaliser cet article sont unanimes. Elles sont d'avis que l'évaluation des comités s'est révélée la réforme la plus coûteuse et la moins réussie. En fait, la plupart des recommandations du consultant ne connurent pas de suite, car il fut impossible de parvenir au « consensus » nécessaire pour abolir des comités ou des groupes de travail. En d'autres termes, pour certains États membres, le coût du maintien d'un comité obsolète demeurerait moins important que le coût politique – auprès de puissants groupes de pression externes – qu'aurait représenté un appui à sa suppression.

Les autres mesures eurent davantage de succès : de nouveaux processus d'évaluation fixèrent l'attention des comités sur l'incidence réelle de leurs travaux et la clause d'extinction permit au Conseil de tester la pertinence des comités.

L'évaluation révéla deux enseignements principaux :

- Les réformes ont une dimension politique dont il faut tenir compte ;
- La méthode de travail consensuelle profite généralement à la politique de l'OCDE parce qu'elle lui assure un large soutien au moment de la mise en œuvre des décisions, mais elle peut être un obstacle de taille pour l'efficacité des décisions managériales.

Chacune de ces conclusions a incité les réformateurs à engager une réflexion sur les processus de prise de décision au sein de l'OCDE et, par voie de conséquence, les réformes subséquentes se sont concentrées sur les systèmes de gestion et la gouvernance interne.

Les réformes du système budgétaire

Avant de réformer sa gestion budgétaire, l'OCDE manquait de moyens efficaces pour financer de nouvelles priorités ou pour évaluer le travail du Secrétariat général. Les restrictions financières imposées à l'organisation au milieu des années 1990

(et qui se poursuivirent durant la décennie suivante) menèrent à une série de réformes dont l'objectif était d'établir des priorités qui répondaient mieux aux intérêts des membres, mais aussi de montrer que l'organisation optimisait l'utilisation de ses ressources. L'ensemble de ces réformes permit de mettre en place le cycle de gestion intégré de l'OCDE; un cadre de travail biennal qui aide les États membres à établir des priorités à moyen terme, introduit une budgétisation basée sur les résultats et permet un suivi et une évaluation du travail du Secrétariat.

La pierre angulaire des réformes fut la mise en œuvre du Programme de travail et budget (PTB), inspiré de systèmes développés par de nombreux États membres durant la décennie précédente, c'est-à-dire une gestion axée sur les résultats. S'agissant de la planification, de la budgétisation et de la gestion, ce programme forgea un nouveau cadre de travail centré sur les actions conduites, les résultats et l'identification des projets moins prioritaires, les ressources affectées à ces derniers pouvant ainsi être réallouées pour financer les travaux prioritaires (OCDE, 2004a). Durant la mise en œuvre du PTB en 2003-2004, on assista à un tournant dans la réallocation des ressources au profit de domaines hautement prioritaires dont notamment l'appui au cycle de négociations de l'Organisation mondiale du commerce dit de Doha, la gouvernance corporative, la lutte contre la corruption, la fiscalité, la sidérurgie, la construction navale et la concurrence (OCDE, 2003b, p. 2).

Le rapport sur l'exécution du programme (*Program Implementation Report – PIR*) fut introduit en 2003 pour étayer le PTB et officialiser l'imputabilité du Secrétariat général sur les résultats obtenus. Le Secrétariat rend compte dans quelle mesure les résultats prévus ont été atteints et les États membres jugent la qualité et l'impact de l'action de l'organisation (OCDE, 2006).

Le troisième élément du PTB – introduit en 2005 – fut l'étude d'orientation à moyen terme (*Medium-Term Orientation Survey – MTO*). Son but était d'établir les priorités pangouvernementales à moyen terme au sein du programme de travail de l'OCDE et de guider le Secrétariat général dans l'établissement de la prévision budgétaire biennale.

Comme cela fut confirmé par les entretiens menés pour cet article, le PIR et le MTO mettaient en lumière un certain nombre de lacunes. Dans le premier cas,

les faiblesses sont d'ordre méthodologique, alors que pour le second, elles sont de nature politique. La mise en œuvre du PIR et du MTO mit en évidence la difficulté pour la majorité des pays membres de parler d'une seule voix au moment d'établir les priorités de l'OCDE.

Nonobstant les inconvénients du PIR et du MTO, toutes les personnes interrogées décrivent le PTB comme la réforme interne la plus importante et celle qui fut la plus couronnée de succès. Ce programme modernisa l'OCDE, transforma le rôle du Conseil dans sa supervision de la planification et des prévisions budgétaires et changea la nature des discussions sur le budget tant au sein du Secrétariat qu'entre le Secrétariat et le Conseil.

Trois facteurs contribuèrent au succès du PTB :

- Au sein du Secrétariat général, un petit nombre d'experts possédaient une expérience dans le domaine de la gestion axée sur les résultats dans leur propre pays; la réforme tira profit de leurs idées et de leurs compétences. Leur rôle fut d'une importance cruciale;
- L'ambassadeur Ian Forsythe, président du Comité sur le budget, consacra beaucoup de temps et d'énergie à promouvoir la réforme;
- Une partie des ambassadeurs soutinrent fermement la réforme, et tout particulièrement leur doyen (nom donné au plus ancien en poste) l'ambassadeur de Suisse ainsi que les ambassadeurs du Japon, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et du Royaume-Uni.

Le cas du PTB nous rappelle utilement que les réformes sont souvent initiées par un petit nombre de personnes dévouées et capables d'élargir le cercle des partisans de la réforme au fil du temps.

Alors que cet article était en cours de rédaction, les pays membres venaient de finaliser le PTB pour les années 2009-2010. Le développement du PTB 2009-2010 a révélé certaines lacunes. Les États membres se mirent d'accord pour les étudier et introduire de nouvelles réformes durant la première moitié de 2009 afin d'améliorer la capacité de l'organisation à arrêter des priorités et à réassigner les ressources des priorités les plus basses vers les plus hautes.

La réforme de la gouvernance interne

La structure de gouvernance interne de l'OCDE a peu évolué depuis sa création en 1961. Tous ses membres sont fermement adeptes d'un processus de prise de décision fondé sur le consensus dans les comités de substance. Cela a pour avantage de renforcer la crédibilité des décisions et de faciliter l'acceptation des instruments de politique publique. Au sein du Conseil, l'idée d'une prise de décision consensuelle est modulée par la reconnaissance informelle que les États membres les plus importants et les principaux contributeurs financiers, comme les États-Unis ou le Japon, ont un poids plus conséquent.

Le besoin de réformer la gouvernance interne de l'OCDE (tout en maintenant un mode de prise de décision consensuel pour les comités) est devenu plus manifeste au fur et à mesure que l'organisation devenait plus performante dans la définition de ses priorités. La nécessité d'une plus grande flexibilité dans la définition des priorités a suscité des demandes pour une prise de décision plus efficace, demandes qui se sont accrues lorsque l'OCDE a commencé à envisager l'accueil de nouveaux membres au début des années 2000.

Les personnes interrogées estiment que l'introduction d'un système de vote alternatif – le vote à la majorité qualifiée (VMQ) – constitue la réforme de la gouvernance la plus accomplie qu'ait entreprise l'OCDE durant la dernière décennie. En 2004, un accord s'est dégagé au sein du Conseil sur une formule de VMQ qui permettait de prendre certaines décisions si celles-ci étaient appuyées par 60% des membres, sauf si trois membres ou plus représentant au moins 25% des contributions de la partie I du budget (qui comprend les seules contributions de base versées par les pays membres et non les apports volontaires qui peuvent être déboursées en soutien à des projets ou à des activités spécifiques) s'y opposaient. Ce fut un changement majeur à la règle du consensus.

Un groupe de travail sur les possibles conséquences d'un futur élargissement de l'OCDE sur la gouvernance de l'organisation fut mis en place en 2005. Les États-Unis insistaient sur la nécessité de procéder à des réformes de la gouvernance avant d'envisager la possibilité d'un élargissement. Cet élargissement était

ardemment souhaité par les membres européens de l'OCDE en particulier. Le groupe de travail s'est vu assigner deux objectifs :

- S'assurer que le Conseil peut se consacrer aux orientations stratégiques en évacuant de son ordre du jour les questions routinières ;
- Améliorer la réceptivité, la flexibilité, l'efficacité et l'efficience en déléguant les responsabilités et en étendant de manière significative l'utilisation du VMQ (OCDE, 2006, p. 8).

Alors que l'introduction du VMQ a été accueillie avec enthousiasme, les jugements sur les conséquences de cette évolution sont mitigés. D'un côté, la prise en charge de plusieurs questions opérationnelles fut déléguée aux trois comités permanents et le champ d'application du VMQ fut significativement étendu. Mais dans le même temps, les représentants d'États membres siégeant aux comités permanents n'ayant pas l'autorité de leurs ambassadeurs, le danger existe que les intervenants ne campent sur des positions rigides.

Même si le VMQ n'est pas utilisé de manière extensive, la possibilité d'en faire usage transforme la culture de l'organisation. Depuis que le consensus n'est plus assuré pour certaines décisions, les États membres prennent le processus de prise de décision plus au sérieux. Ils sont encouragés à rechercher des appuis et des solutions constructives. Le VMQ ne récompense pas les attitudes improductives telles qu'un *veto* de dernière minute. Finalement, il a offert à l'OCDE l'occasion de se transformer.

Les avantages combinés du PTB et du VMQ ont permis à l'OCDE de se concentrer sur les résultats et d'améliorer la prise de décision.

Le rôle du Conseil reste l'un des problèmes de gouvernance que l'OCDE devra élucider. Entre les États membres, les comités sectoriels, les organes subsidiaires et le Secrétariat général, il n'est pas toujours facile pour le Conseil de trouver sa place. Dans un système de gestion axée sur les résultats et avec les délégations accordées aux comités subsidiaires, le Conseil devrait se centrer sur les questions stratégiques déterminantes pour l'avenir. Le temps dira si le Conseil aura su relever ce défi ou bien s'il se satisfera du confort de la microgestion.

Dans une perspective de consolidation des progrès accomplis, d'autres réformes de la gouvernance seront nécessaires qui, en distinguant les rôles respectifs du Conseil, des comités subsidiaires, du secrétaire général et du Secrétariat, permettront de dessiner les grandes lignes stratégiques et de préserver la souplesse de gestion indispensable à une imputabilité basée sur les résultats.

Les réformes visant à améliorer les relations avec les États non membres

Les relations avec les États non membres constituent sans doute le problème le plus important qu'a dû affronter l'OCDE depuis les années 1990. La question centrale consiste à savoir comment l'OCDE peut conserver sa pertinence et étendre son influence dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, avec de nouvelles puissances (la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil), et dans un contexte géopolitique marqué, entre autres mutations, par l'éclatement de l'Union soviétique et l'expansion de l'Union Européenne.

Alors que ces évolutions économiques et politiques ont débuté dans les années 1980, il devint évident durant la décennie suivante que les questions internationales les plus pressantes ne concernaient pas exclusivement les membres de l'OCDE, tant par l'étendue des problèmes que par la capacité à les résoudre. De nombreuses évolutions se faisaient jour dans des domaines de l'économie mondiale pour lesquels l'OCDE avait joué un rôle clef, tels le commerce international, les investissements, la conduite des organisations et les relations financières internationales. Dans ces domaines aussi bien que dans d'autres, les États membres réalisèrent qu'à moins qu'une proportion plus importante des acteurs de l'économie mondiale soit présente « autour de la table », l'OCDE ne serait plus en mesure d'influencer la politique économique mondiale et qu'avec le temps la pertinence de l'action de l'OCDE dans le monde en serait affectée.

C'est dans ce contexte que l'OCDE a entrepris un certain nombre d'initiatives visant à renforcer ses relations avec des pays non membres. Cette réforme avait deux dimensions : la première s'attachait à convaincre les pays membres que cette évolution était nécessaire et à dégager un consensus sur la manière de la mettre en œuvre ; la seconde avait

pour but d'encourager les États non membres les plus importants à s'engager dans une coopération renforcée avec l'OCDE.

Le débat sur la manière de procéder tourna pour l'essentiel autour de l'accueil de nouveaux membres. Contrairement à d'autres organisations internationales, la convention de l'OCDE prône en effet une « sélectivité » dans l'adhésion. Les nouveaux membres sont invités en fonction d'un certain nombre de critères qui ont évolué avec le temps. Ils doivent être prêts à se conformer aux normes, aux standards et aux conventions de l'organisation.

Ces derniers temps, une « pensée convergente » (*likemindedness*) – terme qui évoque tant soit peu des valeurs et des principes communs – a émergé comme une condition d'admissibilité importante. Or, parmi les pays les plus aptes à adhérer et qui en manifestaient l'intérêt, se trouvaient des « petites économies » qui n'étaient pas en mesure d'accroître l'influence globale de l'OCDE. À l'inverse, les principales économies émergentes ne montraient pas nécessairement une pensée convergente. Enfin, certains États ne recherchaient pas tant une adhésion qu'une relation plus étroite avec l'OCDE qui leur permettrait d'apprendre de l'organisation et d'influer sur les décisions prises par les pays développés.

Certains des États membres européens se firent l'apôtre d'un élargissement vers leurs voisins. En ce qui concerne les grands acteurs émergents, certains membres redoutaient que la proximité avec des partenaires qui ne partageaient pas une pensée convergente rende le consensus plus difficile à atteindre. Les États membres de grande et de moyenne taille insistaient, quant à eux, sur la nécessité d'une coopération plus étroite avec des pays comme la Chine, l'Inde et le Brésil pour assurer la pertinence future de l'OCDE.

Cette conjonction de contraintes et d'intérêts contraires aboutit à faire de l'élargissement à de nouveaux membres une voie difficile à suivre, politiquement et pratiquement.

Les réformateurs ont constamment dû dissocier le débat sur l'adhésion de nouveaux membres des discussions sur la manière de collaborer avec de grands États non membres sans nécessairement les

faire adhérer et sans fermer la porte à une adhésion future. Il fallait mener en parallèle des discussions sur l'accueil de nouveaux membres et sur d'autres initiatives ayant pour finalité de développer les relations externes.

Il est possible de distinguer au moins trois grandes phases dans la manière dont l'OCDE a élargi et approfondi ses relations avec les États non membres :

- le lancement de forums mondiaux qui a élargi le dialogue avec les États non membres ;
- une plus grande participation des États non membres aux comités de substance ;
- l'approbation par le Conseil d'un cadre d'action stratégique sur le renforcement des engagements avec les États non membres.

Les deux premières étapes ont fourni des moyens pratiques de multiplier les relations sans engager de discussions sur une éventuelle adhésion. Elles furent menées de manière graduelle et pragmatique, ce qui fit leur succès. La troisième étape constitua un élément central du plan stratégique de l'OCDE (OCDE, 2005).

Ces trois étapes sont décrites plus en détail ci-dessous. Les personnes interrogées lors de la préparation de cet article considèrent l'ouverture de l'OCDE au reste du monde comme la réforme la plus importante des années 1990.

Les forums mondiaux

Créés en 2001, les forums mondiaux constituent l'un des piliers de la stratégie de l'OCDE dans ses relations avec les États non membres. L'objectif premier de ces forums est d'aborder les problèmes « auxquels on ne peut espérer trouver de solution au niveau de pays ou de régions considérés isolément et pour lesquels la pertinence des travaux de l'OCDE sera déterminée ou pourra être améliorée par des échanges et un dialogue sur les politiques à suivre avec tout un éventail d'acteurs non membres représentant diverses régions du monde » (OCDE, 2007a, p. 4). La fonction des forums mondiaux est de tisser des réseaux stables de décideurs dans des États membres et non membres.

Les forums mondiaux couvrent dix secteurs dans lesquels l'OCDE possède une compétence particulière : l'agriculture, la concurrence, le développement, l'éducation, la gouvernance, l'investissement international,

l'économie du savoir, la fiscalité, le commerce et le développement durable.

Ces forums ne jouent pas un rôle formel dans le processus décisionnel de l'organisation. Il s'agit de plateformes d'échanges politiques fondées sur le témoignage entre pairs. Ils contribuent aux débats et influencent le cas échéant les décisions des comités de substance auxquels ils sont rattachés. Les conclusions des réunions des forums mondiaux sont transmises aux comités qui décident s'il est opportun d'y donner suite. La flexibilité et le caractère informel et inclusif constituent les principaux atouts de ces forums. Leur composition plus ouverte invite à penser hors des schémas conventionnels. Cela en fait le cadre idéal pour discuter de sujets généraux.

Les forums mondiaux offrent ainsi une voie pour des rencontres régulières avec les États non membres. Ils promeuvent des approches multidisciplinaires et horizontales – que les comités sont individuellement incapables d'offrir – et encouragent les partenariats avec d'autres organisations intergouvernementales.

Ils sont la preuve tangible qu'il est possible de réunir ceux qui partagent un intérêt commun sans pour autant devoir passer par une procédure d'adhésion. Les forums mondiaux ont familiarisé l'OCDE avec la pratique de la gestion de réseaux d'expertise mondiale (*global knowledge networks*) avant que cette pratique soit introduite dans divers pays.

Le secrétaire général et le Secrétariat furent les principaux protagonistes de ces réformes à l'OCDE. C'est à eux que revient le mérite d'avoir initié le processus d'ouverture de l'OCDE au reste du monde.

La participation des États non membres au travail des comités

Le temps aidant, il devint clair qu'une formalisation des relations avec les États non membres était nécessaire. Les comités de substance ne pouvaient combler les attentes des États non membres que de manière restreinte.

En 2004, le Conseil approuva une résolution régissant la participation des non-membres aux travaux de l'OCDE. On donna des directives aux comités de substance quant à la participation des États non membres. Plus précisément, les comités étaient

encouragés à faire une place aux pays non membres si leur intégration était susceptible de « faciliter de manière appréciable la réussite du mandat du comité » (OCDE, 2004b, p. 5) ou si leur contribution bénéficiait à l'accomplissement du mandat général de l'organisation ou encore si leurs orientations politiques pouvaient avoir une incidence sur la croissance économique et le bien-être social des États membres.

Cette étape importante démontra que les membres et les non-membres pouvaient partager des connaissances, coopérer dans des domaines d'intérêts mutuels et développer, appuyer et appliquer des normes communes. Elle a ouvert la voie à une étape plus ambitieuse du processus de réforme.

La structuration des relations avec les États non membres

En l'absence d'un cadre stratégique, les relations avec des États non membres empruntaient un parcours ascendant (*bottom-up*). Toutefois, le Conseil s'intéressait de plus en plus aux relations de l'OCDE avec les pays non membres. Le succès des forums mondiaux et l'ouverture des comités aux non-membres encourageaient les États membres à s'engager davantage avec plusieurs États non membres. À la suite de quoi, en 2005, le Conseil approuva un cadre d'action stratégique sur les relations de l'organisation avec les non-membres, institutionnalisant ainsi son engagement dans cette direction.

Ce cadre d'action stratégique se fondait sur les principaux objectifs de l'OCDE. On avançait l'idée que l'on pouvait atteindre ces objectifs en travaillant avec des États non membres de plusieurs façons :

- appeler à participer les acteurs économiques majeurs et les acteurs dominants dans certains domaines spécifiques, tenir compte de leur volonté et de leur capacité à coopérer et à bénéficier d'un dialogue pertinent et des activités s'y rapportant ;
- tirer parti de l'expérience des non-membres afin d'anticiper de nouveaux problèmes relatifs aux missions de l'OCDE ;
- recenser et disséminer les bonnes pratiques utiles à sa mission qui seraient observées dans les États non membres.

Le cadre d'action stratégique reconnaît que les non-membres jouent un rôle important dans l'amélioration de la qualité du travail de l'organisation, dans sa capacité à modeler l'ordre économique international et donc sa capacité à remplir son mandat.

L'approbation d'un cadre d'action stratégique représente une étape importante. Il est le signe de l'acceptation naissante de relations à « géométrie variable » avec divers pays, adaptabilité indispensable à la transformation de l'OCDE d'une organisation internationale en une organisation véritablement mondiale. Le processus de changement mit plusieurs années à prendre forme. Le leadership du Secrétariat et du secrétaire général fut renforcé par les efforts de certains ambassadeurs qui appuyèrent chaque phase du processus : Francisco Olivieri (Italie) pour le rôle proactif des comités sectoriels, Jocelyne Bourgon (Canada) pour le cadre d'action stratégique, Joan Boer (Pays-Bas) pour la poursuite simultanée des discussions d'adhésion et de la coopération avec les non-membres. Ces réformes se poursuivent encore aujourd'hui.

L'OCDE a tiré trois grandes leçons de cette expérience :

- en matière de réforme, l'initiative individuelle est essentielle ;
- les sentiers battus ne sont pas toujours les plus prometteurs pour l'avenir : dans un monde globalisé et interdépendant, de nouvelles approches et des idées créatives sont nécessaires ;
- l'adhésion de nouveaux membres n'est pas une panacée : un mécanisme unique ne peut résoudre tous les défis auxquels l'OCDE doit faire face et, dans certains cas, ce n'est pas l'approche à privilégier.

Des relations profondes, respectueuses et fructueuses, basées sur la compréhension mutuelle d'une interdépendance économique planétaire peuvent se révéler une approche moderne et efficace pour réduire les frictions et contribuer à un fonctionnement harmonieux de l'économie mondiale. La dissociation des questions de l'adhésion et de la coopération externe a permis à l'OCDE d'ouvrir ses portes à de nouveaux membres. En 2007, le Conseil a décidé d'entamer des discussions en vue d'une adhésion avec le Chili, l'Estonie, Israël, la Russie et la Slovénie, et par ailleurs de renforcer ses relations stratégiques avec la Chine, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud – pays d'importance

primordiale pour les économies mondiale et régionales (OCDE, 2007b, p. 2).

Les réformes financières

L'OCDE est financée par des contributions obligatoires (partie I) et des contributions volontaires (partie II).

Tous les pays membres de l'OCDE financent la partie I du budget (170 millions d'euros en 2008) qui représente environ 50 % du budget consolidé (350 millions d'euros en 2008). Leur contribution est fondée essentiellement sur la taille relative de leur économie avec un plafond de 24,975 %. Les programmes de la partie II (environ 75 millions d'euros en 2008) sont financés par les participants non membres en plus des pays membres. Les programmes de la partie II sont financés selon un barème des contributions ou selon un accord particulier entre les pays participants. Les autres principaux postes budgétaires sont le régime de pensions (88 millions d'euros en 2008) et les publications (12 millions d'euros).

Entre 1995 et 2005, les contributions obligatoires ont baissé de 20 % en termes réels. Cette évolution est la conséquence de la diminution des coûts de fonctionnement, de la réduction de certains programmes et de l'augmentation de contributions volontaires de membres qui se préoccupaient de financer des programmes qu'ils jugeaient prioritaires. En 2005, l'OCDE dut affronter une sévère crise financière alors que les principaux pays donateurs signalaient qu'ils n'étaient pas disposés à majorer leurs contributions.

Une nouvelle convention sur le calcul des contributions financières des pays membres constitua l'un des éléments clefs de la discussion quant à l'accession de nouveaux membres. Alors que la quote-part des États-Unis représentait 25 % du budget de l'organisation et celle du Japon presque 20 %, les deux tiers des membres contribuaient à moins de 2 % et un tiers à moins de 1 %. Mais tous les membres ont les mêmes droits, reçoivent les mêmes services et leur participation entraînent des coûts semblables.

Quand vint le moment de conclure l'entente de 2007 qui désignait quels pays se verraient offrir soit une adhésion soit un partenariat renforcé, il fut convenu que les nouveaux membres contribueraient jusqu'à concurrence des coûts réels liés à leur adhésion –

c'est-à-dire, à taille égale, que les nouveaux membres paieraient substantiellement plus que certains membres actuels.

Les petits pays membres avaient le choix entre la perspective de côtoyer de nouveaux membres (leurs voisins) considérablement plus « taxés » qu'eux, ou bien de consentir à une réforme d'envergure. Certains membres redoutaient en outre qu'une réforme menée avec succès à l'OCDE puisse entraîner des réformes similaires dans d'autres organisations internationales.

Un petit noyau d'États membres ont déployé des efforts considérables pour montrer la nécessité de la réforme et obtenir le soutien des capitales. À la conférence ministérielle de 2008, il a été décidé qu'un tiers du budget serait ventilé à parts égales entre les membres (progressivement, sur une période de dix ans) et que la répartition du solde se ferait à partir de critères combinant le poids économique et la richesse des pays. En contrepartie, les principaux contributeurs ne subiraient pas de hausse en termes réels.

Alors que la solution adoptée est loin d'être parfaite, la réforme a néanmoins permis un rééquilibrage des contributions financières et a fourni une base financière stable jusqu'en 2019. La leçon à retenir est l'importance des compromis, de la séquence des événements et des liens entre les réformes.

■ CONCLUSION

L'opinion selon laquelle les organisations internationales sont incapables d'entreprendre des réformes d'envergure est largement répandue. Au cours des dix dernières années, l'OCDE aura fait la preuve du contraire:

- La restructuration interne a simplifié le mode de fonctionnement de l'OCDE et a débureaucratisé la gestion. Cela a permis au Secrétariat de dégager des gains d'efficacité et de réduire ses coûts.
- La modernisation des procédures de prises de décision pour l'établissement de priorités, l'allocation des ressources et l'évaluation des résultats est une réforme importante. Elle a été motivée par le besoin de démontrer que l'OCDE pouvait optimiser l'utilisation des moyens mis à sa disposition tout en répondant aux besoins de ses membres.

- L'abandon du consensus dans certains domaines au profit du vote à la majorité qualifiée a altéré la culture de l'organisation et a stimulé le dialogue.
- L'ouverture au monde de l'OCDE constitue la réforme la plus importante des années 1990. Elle implique une redéfinition du rôle et des priorités stratégiques de l'organisation. Bien que cette mutation doive être complétée, elle témoigne de la capacité des États membres à s'affranchir de la tradition, afin de préparer l'OCDE au monde futur.
- La réforme de la gestion budgétaire et la redistribution plus équitable du financement entre les États membres ont été négociées et approuvées par tous les pays membres. Un résultat que la plupart des autres organisations internationales n'ont jamais été capables d'accomplir.

Le processus de réforme observé à l'OCDE offre plusieurs enseignements pour d'autres organisations internationales :

- *A contrario* de l'opinion générale, les réformes peuvent être menées avec succès dans des organisations multilatérales. Cela suppose de réconcilier les intérêts de l'institution et ceux des États membres.
- Des difficultés notoires, telles que la contrainte budgétaire ou le déclin de l'influence, peuvent être des catalyseurs de changements.
- Un groupe restreint de personnes peut être à l'origine de réformes importantes. L'engagement de ces personnes, adossé à des objectifs clairs, leur permettra de rallier plus de soutien. Chacune des réformes majeures décrites dans cet article a été lancée par un petit nombre d'individus.
- les réformes produisent un effet dynamique positif ou négatif les unes sur les autres. Dans le cas de l'OCDE, la réforme de la gouvernance interne était une condition préalable à l'amélioration des relations avec les pays non membres, dont dépendaient à son tour les réformes financières.

- Une approche graduelle est un choix judicieux. Des succès modestes peuvent insuffler l'élan nécessaire pour des réformes plus ambitieuses. De petits changements peuvent modifier les comportements et faire évoluer la culture organisationnelle. L'expérience accumulée à l'occasion de chaque cycle de réforme accroît la capacité individuelle et collective de poursuivre des réformes ultérieures.

Les réformes de l'OCDE ont redressé l'image de l'organisation aux yeux de ses partenaires et lui ont donné une plus grande crédibilité dans le monde. Son aptitude à mener à bien une série de réformes laisse à penser qu'elle aura la capacité de continuer à se moderniser dans les années à venir.

L'objectif fondamental de toute réforme est de maintenir et d'améliorer la pertinence et l'impact d'une organisation ainsi que sa capacité à atteindre les objectifs qu'elle se donne. À cet égard, la métamorphose de l'OCDE en une organisation mondiale n'est pas encore achevée. Il demeure nécessaire de dissocier la sélection de nouveaux membres des initiatives visant à renforcer les relations avec de nombreuses autres nations. De surcroît, il faudra inventer de nouvelles manières de gérer la diversité de perspectives et d'intérêts qui ira grandissante. Enfin, l'OCDE devra continuer à moderniser son fonctionnement interne et sa gouvernance et à préciser et clarifier les rôles respectifs du Conseil, du Secrétariat et des comités de substance. Le Conseil devra apprendre à se concentrer sur les enjeux stratégiques pendant que le Secrétariat prend en charge la gestion de l'organisation.

Un effort continu de réforme est la meilleure façon d'assurer la modernisation des organisations internationales telles que l'OCDE afin qu'elles soient à même de jouer pleinement leur rôle. Des réformes réussies devraient permettre à l'OCDE d'être le lieu où les principales économies, membres ou non de l'organisation, se rencontrent pour discuter, délibérer et développer la convergence de leurs politiques publiques. Il y a des raisons de croire que l'OCDE saura relever ce défi.

BIBLIOGRAPHIE

- Marcussen, M. (2004). « OECD Governance through Soft Law », dans U. Morth (dir.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- OCDE (2007a). *Review of the OECD Global Forums*, Paris, OCDE.
- OCDE (2007b). *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*, Paris, OCDE.
- OCDE (2006). *Draft Resolution on a New Governance Structure for the Organization*, Paris, OCDE.
- OCDE (2005). *A Framework for OECD Relations with Non-members*, Paris, OCDE.
- OCDE (2004a). *Report on OECD Reform*, Paris, OCDE.
- OCDE (2004b). *Resolution of the Council Concerning the Participation of Non-members in the Work of Subsidiary Bodies of the Organization*, Paris, OCDE.
- OCDE (2003a). *Reform and Modernisation of the OECD*, Paris, OCDE.
- OCDE (2003b). *Reform and Modernisation of the OECD*, HOD, Paris, OCDE.
- OCDE (2003c). *Maximising the Impact of the OECD*, Paris, OCDE.
- OCDE (2001). *The OECD-Challenges and Strategic Objectives: 2001*, Paris, OCDE.
- OCDE (1998). *The OECD: Challenges and Strategic Objectives: 1998-1999*, Paris, OCDE.
- OCDE (1997). *The OECD: Challenges and Strategic Objectives: 1997. Note by the Secretary General*, Paris, OCDE.
- OCDE (1996). *Meeting of the Council at Ministerial Level*, Paris, OCDE, 21-22 mai.
- OCDE (1995). *The Future of the Organization*, Paris, OCDE.
- Woodward, R. (2007). « The Organization for Economic Co-operation and Development: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century? », dans S. Lee et S. McBride (dir.), *Neo-liberalism, State Power and Global Governance*, Dordrecht, Springer, p. 231-244.

COLLOQUE

« Des leaders en action, un leadership public en question »

19 et 20 octobre 2009 - ENAP à Québec

Des leaders du milieu des affaires, de l'action communautaire et des services publics témoigneront de leurs pratiques en matière de leadership. Des professeurs-chercheurs de l'ENAP ajouteront leurs réflexions.



**Chaire La Capitale
en leadership
dans le secteur public**

Discours d'ouverture :

Monique Gagnon-Tremblay,
présidente du Conseil du trésor
et ministre responsable
de l'Administration gouvernementale

Dîners-conférences :

John Parisella,
président de l'agence de publicité BCP

Conclusion :

René Rouleau,
président et chef de la direction
de La Capitale, groupe financier

Jean-Paul L'Allier,
professeur, avocat
et ancien maire de la Ville de Québec

Panélistes invités :

Christiane Bergevin - Louis Borgeat - Gertrude Bourdon
Jean-Pierre Charbonneau - Monique Collette - Jean-Marie De Koninck
Christian Goulet - Pierre Grenier - Rémy Kurtness - Renaud Lachance
Francine Martel-Vaillancourt - Linda Maziade - Guy McKenzie
Pierre Ménard - John Porter - Catherine Privé - Claire Simard
Martine Tremblay - Thierry Vandal

Partenaire financier



INSCRIPTION

Date limite : 5 octobre 2009

Nombre de places : 175

COÛT

625 \$ + taxe (repas du midi inclus)

RENSEIGNEMENTS

Murielle Robitaille

418 641-3000, poste 6227

murielle.robitaille@enap.ca

Du vin nouveau dans de vieilles bouteilles ? L'analyse de l'impasse de la gouvernance en Haïti

Par **Robert Muggah**, Institut des hautes études internationales et du développement, Genève, directeur de recherche du Small Arms Survey, chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, le développement et la paix • robert.muggah@smallarmssurvey.org
Traduit de l'anglais

L'adage selon lequel une meilleure – ou une bonne – gouvernance requiert du temps et un engagement continu fait depuis longtemps partie du langage des décideurs de politiques internationales. Il s'applique particulièrement aux pays aux prises avec une instabilité chronique et systémique. Bien avant le milieu des années 1980¹ et la chute du fameux régime dictatorial de Jean-Claude Duvalier, Haïti fut qualifiée « d'État faible », puis « d'État failli », « d'État précaire » et « d'État effondré » (Hawrylak et Malone, 2005; Muggah et Krause, 2006).

Depuis le début des années 1990, au moins cinq missions différentes des Nations Unies eurent pour aspiration de promouvoir une réforme de la gouvernance dans ce pays considéré comme le plus pauvre et le plus corrompu de l'hémisphère occidental, les interventions allant de l'organisation d'élections à la fourniture de services de soutien. Comme on pouvait s'y attendre, les efforts multilatéraux et bilatéraux déployés en Haïti pour améliorer la gouvernance ont donné des résultats décevants. Ainsi, ces tentatives offrent-elles des leçons d'humilité pour quiconque chercherait à exporter la bonne gouvernance.

Si au final la bonne gouvernance est synonyme d'un système politique démocratique fonctionnel et d'une bureaucratie de type wébérien, alors les interventions multilatérales et bilatérales en Haïti n'auront dispensé que de modestes dividendes. En dépit des décennies d'investissements, les problèmes de ce pays semblent être encore plus insolubles et non l'inverse. Mais si la bonne gouvernance est définie de façon plus concrète comme un agencement de plusieurs processus distincts

destinés à renforcer certains aspects de la responsabilité et de la réceptivité du secteur public – création de systèmes fonctionnels d'inscription électorale, encouragement à la formation des fonctionnaires au respect de la loi, mise sur pied d'un ministère de la Sécurité plus efficace, engagement d'une réforme des services de police, promotion d'une part des droits de la personne et d'autre part de la capacité des services publics et des organisations non gouvernementales –, alors certaines interventions externes se sont révélées bénéfiques, même si elles n'ont pas été particulièrement « réussies ».

Dans bien des cas, il est très difficile de mesurer l'efficacité de la promotion des principes de la gouvernance démocratique. Cela se révèle surtout vrai dans un environnement caractérisé par une vulnérabilité et une insécurité permanente et frappé par des catastrophes naturelles majeures. Il est également malaisé d'estimer les contributions de chacun en raison du nombre important de donateurs et des différentes agences des Nations Unies impliquées, même si plusieurs de ces acteurs cherchent à augmenter la cohérence de leurs implications en travaillant de façon concertée (Muggah, 2007). Car malgré les initiatives visant à appliquer des normes – érigées notamment par l'OCDE –, le manque généralisé de cohérence et de coordination entre les principaux acteurs quant aux priorités stratégiques à adopter dans les pays à situation précaire fait qu'il est difficile – et même potentiellement mal avisé – d'évaluer les effets pratiques de certaines interventions techniques sur le terrain. C'est d'autant plus vrai quand on sait qu'il n'existe que très peu de preuves comparatives d'une relation de cause à effet entre des mesures spécifiques de gouvernance (la baisse de la corruption, la réforme judiciaire, le contrôle électoral, par exemple) et le développement de

¹ Depuis son indépendance en 1804, Haïti a connu plus de trente coups d'État militaires et plus de vingt Constitutions.

celle-ci en général. Il est ainsi primordial que toute analyse se fonde sur des critères clairs et qu'au moins l'orgueil démesuré caractéristique des efforts déployés dans les années 1990 pour promouvoir la démocratie soit remplacé par une bonne dose de pragmatisme.

Dans le présent article, divisé en trois parties, nous livrons un aperçu critique des investissements passés et présents pour encourager la bonne gouvernance en Haïti. Nous retraçons d'abord l'historique des efforts externes engagés pour impulser la gouvernance entre 1990 et 2008, en montrant comment l'assistance technique a oscillé entre la consolidation des institutions publiques et des projets plus radicaux excluant l'État dans son ensemble, soi-disant au profit de la société civile et pour assurer la prestation de services. Les différentes approches utilisées pour promouvoir la gouvernance ont été autant inspirées par le climat incertain de la capitale de Port-au-Prince que par des intérêts, des propositions et des courants de pensée changeants émanant de Washington, de Paris, de Bruxelles et d'Ottawa. Dans la deuxième partie, nous revenons brièvement sur les facteurs qui ont mené à « l'impasse de la gouvernance » en Haïti, dont les dynamiques polarisées et stratifiées des relations entre l'État et la société civile, le modèle de gouvernance de type « centre/périphérie » et les caractéristiques géopolitiques de l'aide multilatérale et bilatérale. Enfin, dans la troisième partie de l'article, nous dressons un bilan des forces et des faiblesses de la promotion de la gouvernance et nous offrons plusieurs pistes de solution pour en améliorer la pratique.

■ LA CHRONOLOGIE DE LA FAILLITE DE L'ÉTAT : DE 1987 À 2008

En Haïti, l'instabilité des pratiques en vigueur, les hauts niveaux de violence armée et des priorités géopolitiques évolutives ont empêché à plusieurs reprises le déploiement d'une stratégie de gouvernance cohérente et

reconnue à l'échelle du pays. Le niveau spectaculaire de la violence faisant rage depuis l'expulsion du président Jean-Bertrand Aristide au début de 2004 (Kolbe et Hudson, 2006²) a certes fait les manchettes des médias, mais Haïti est en réalité victime d'une crise profonde de sa gouvernance depuis des décennies.

En 1987, après la promulgation d'une nouvelle Constitution, le pays a dû faire face à une instabilité politique dont son centre, Port-au-Prince, était à l'origine. Les gains enregistrés lors du transfert démocratique du pouvoir au président Aristide et à son parti le Fanmi Lavalas en 1990 ont été très vite perdus à la suite de son retrait forcé fomenté par le lieutenant-général Raoul Cédras et les Forces armées haïtiennes moins de douze mois plus tard. Afin d'obliger Cédras à réintégrer Aristide au pouvoir, les Nations Unies, l'Organisation des États américains (OEA) et des donateurs bilatéraux importants – dont les États-Unis, l'Union Européenne, la France, le Canada et la Banque mondiale – ont infligé des sanctions au pays et ont autorisé les deux premières d'une série de missions d'intervention, l'une d'entre elles dirigée par les États-Unis et l'autre par les Nations Unies, la Mission des Nations Unies en Haïti (de 1993 à 1996).

Après avoir été rétabli dans ses fonctions et avec l'appui de donateurs externes, Aristide a engagé plusieurs réformes qui devaient contribuer à stabiliser le pays et, plus généralement, à promouvoir la gouvernance. Il a immédiatement dissous les Forces armées d'Haïti et, par décret présidentiel, il a réhabilité la Police nationale haïtienne comme unique gardienne légitime de la sécurité de l'État, alors qu'un programme de désarmement et de démobilisation parrainé par les États-Unis et les Nations Unies visait les Forces armées d'Haïti. Aristide a été remplacé par le président René Préval – à l'époque un grand allié d'Aristide – à l'issue des élections de 1996. L'aide a alors afflué dans le pays. Les donateurs ont cependant fait preuve de plus en plus de prudence eu égard aux résultats dérisoires de ces réformes et la pression s'est accrue

² L'étude a mis en lumière des abus aux droits de la personne systématiques et généralisés à la suite de l'expulsion de Jean-Bertrand Aristide en février 2004. Sous le gouvernement intérimaire, pendant une période de 22 mois, 8 000 personnes ont été assassinées dans la grande région de Port-au-Prince seulement. On estime à 35 000 le nombre de femmes et de filles violées ou agressées sexuellement, dont plus de la moitié de ces victimes étaient des enfants. Des enlèvements, des détentions extrajudiciaires, des agressions physiques, des menaces de mort et des menaces d'agressions sexuelles étaient aussi monnaie courante. Sont responsables de ces abus aux droits de la personne, des criminels, des membres de la police haïtienne, des casques bleus et des membres de gangs anti-Lavalas.

pour que la Mission des Nations Unies en Haïti et son corps de police civile se retirent progressivement. Vers la fin de 1997, les Nations Unies ont mis un terme à plusieurs de leurs opérations de maintien de la paix et seul un contingent symbolique de police civile des Nations Unies est demeuré sur place. Dans le même temps, le gouvernement Préval faisait face à une impasse politique et au mécontentement de la population, mécontentement attisé en grande partie par les groupes pro-Lavalas et des casseurs.

L'insécurité en Haïti a augmenté rapidement entre 1998 et 2002. La corruption généralisée – étendue à la Police nationale haïtienne et aux services de douane – devenait difficile à cacher et la violence politique redoublait. Après la première moitié de 1998, plus de 340 millions de dollars américains étaient retenus par des institutions financières internationales en raison « d'instabilité politique, d'une gouvernance affligeante et de corruption » autant de freins qui seraient invoqués à répétition pendant la décennie suivante (Banque mondiale, 2002 ; Carillo, 2007).

Des efforts sporadiques visant à favoriser la gouvernance ont été chapeautés par l'OEA et par des donateurs bilatéraux tels que les États-Unis, la France et le Canada ; ils étaient concentrés sur le renforcement des rôles clefs des pouvoirs publics – celui du ministère des Finances et des tribunaux –, mais aussi sur le respect des droits de la personne sous la surveillance d'organisations non gouvernementales. Comme ces interventions étaient distinctes et non coordonnées, elles étaient souvent abandonnées prématurément. L'aide multilatérale ayant été bloquée après les élections législatives fortement contestées de 2000 qui ont reporté Aristide au pouvoir, la situation du pays s'est dégradée de façon dramatique. En 2001, les Nations Unies avaient presque achevé leurs activités dans le pays : seul le personnel essentiel était resté sur place. La Banque mondiale, pour sa part, a annoncé une fois de plus qu'elle suspendait ses prêts.

À partir de 2002, le pays a implosé. Une série de massacres commis à la frontière par des « rebelles » – en fait des escadrons de la mort paramilitaires et des

anciens soldats des Forces armées haïtiennes (dont certains entraînés soi-disant par l'armée américaine) – a plongé le pays dans le chaos. Peu d'acteurs, comme la Communauté des Caraïbes³, étaient préparés à intervenir au-delà de l'expression habituelle de leur inquiétude et de leur indignation. Dès lors, les donateurs, de concert avec la diaspora haïtienne et l'élite économique du pays, sont devenus de plus en plus méfiants à l'égard du style autocratique du président Aristide et de son utilisation d'une milice armée, connue familièrement sous le nom de « Chimères ».

Choisissant une approche non interventionniste, certains donateurs, dont les États-Unis, le Canada et la France, ont commencé à diriger (indirectement) l'aide à la promotion de la gouvernance sur le recrutement et la formation de « groupes d'opposition », non seulement dans la capitale, mais également en République dominicaine, au Chili et aux États-Unis. À la fin de février 2004, les prétendus rebelles ont envahi la capitale et Aristide dut s'exiler en Afrique. Presque dix ans jour pour jour après la fin de la dernière mission de paix d'envergure en Haïti, le Conseil de sécurité des Nations Unies, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a approuvé une nouvelle intervention et a adopté les résolutions 1529 et 1542 du Conseil de sécurité des Nations Unies pour établir la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti.

Durant les mois qui ont présidé à l'installation et à l'intervention de cette mission, un gouvernement de transition a été formé pour ouvrir la voie à des élections législatives, puis à un scrutin présidentiel en 2005. Même si le gouvernement intérimaire a quelquefois manifesté sa volonté de s'engager dans une véritable réforme gouvernementale, il est resté paralysé par son inaptitude notoire à recueillir des fonds, par son insuffisante capacité de gestion institutionnelle, par sa pratique flagrante de la corruption et par un manque criant de crédibilité. Le pouvoir exécutif était déstabilisé par l'absence d'un corps législatif en session et n'était habilité à régler qu'au moyen de décrets exécutifs. À défaut de gains tangibles en matière de sécurité, les progrès en matière de gouvernance

³ La Communauté des Caraïbes a été formée en 1973. Les membres actuels en sont Antigua, la Barbade, les Bahamas, Belize, la Guyane, la République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Montserrat, Saint-Kitts-Nevis-Anguilla.

étaient lents et pénibles et, sans aucun doute, une priorité politique de deuxième ordre.

Au cœur de la mission des Nations Unies, opérait un mécanisme de planification et de collecte de fonds centralisé – le Cadre de coopération intérimaire (CCI) – qui combinait un système d'évaluation des besoins, une structure de recensement des engagements et d'harmonisation de l'aide et une réserve pour les contributions à affectation spécifique. Le CCI suggérait une quadruple approche pour le rétablissement de la paix et de la sécurité en Haïti. Elle était axée sur la gouvernance politique et le dialogue national, la gouvernance économique et le développement institutionnel, le rétablissement de la situation économique et enfin l'accès aux services de base. Plus de 1,089 milliard de dollars américains ont été investis par plus de douze pays. On attendait de cette approche une réelle cohérence des actions entreprises. On espérait également que le CCI serve de plateforme à un futur programme stratégique de réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction Strategy Paper* – PRSP).

Comme c'est souvent le cas avec Haïti, les attentes étaient irréalistes. Une partie du problème résidait dans la multiplicité des donateurs au sein même du CCI. Mis sur pied hâtivement en moins de deux mois au milieu de l'année 2004 par vingt-six partenaires bilatéraux et multilatéraux (deux cent cinquante experts nationaux et internationaux) et chapeauté conjointement par les Nations Unies, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, il manquait de toute évidence de légitimité verticale et horizontale. Le CCI n'a jamais « appartenu » à proprement parler aux Haïtiens et son processus n'était inclusif qu'à travers les consultations publiques périodiques tenues dans la capitale de Port-au-Prince. En tenant compte des réalités politique et économique d'Haïti, il n'est pas erroné d'affirmer que les aspirations du CCI étaient trop ambitieuses. Douze mois après sa création, moins de 10 % des ressources qui lui étaient allouées avaient été distribuées. En outre, la participation des partenaires dans le CCI était erratique,

la France et les États-Unis l'ignorant presque totalement. De la même manière, des fonds nantis n'ont pas été utilisés, et ce, malgré des conférences internationales tenues à cet effet en 2004 et en 2005. Finalement, avec l'engagement matériel et militaire accru de partenaires régionaux tels que le Brésil, l'Argentine et le Chili (qui pour la première fois dirigeaient une force de maintien de la paix des Nations Unies), les investissements dans le CCI ont commencé à chuter.

En 2006, l'élection « réussie » de René Préval a permis au pays de renouer avec une certaine stabilité économique et politique. Même si l'insécurité était encore généralisée – le président (et les casques bleus des Nations Unies) tentait d'effrayer les dissidents avec la formule « déposer les armes ou mourir » –, une apparence de progrès macroéconomique semblait vouloir poindre pour la première fois depuis plus de dix ans. Toujours pour la première fois depuis une décennie, le PIB a augmenté de façon stable⁴ et, grâce à l'insistance de la Banque mondiale, la « promotion de la gouvernance » a été ramenée en tête de la liste des priorités.

Après la ratification en 2004 de la Convention interaméricaine contre la corruption de l'OEA, une stratégie contre la corruption a commencé à être élaborée. Des initiatives prometteuses financées par l'Institut de la Banque mondiale, dont une enquête diagnostique à grande échelle (2005)⁵ et des études de suivi des aptitudes de la fonction publique en 2007 (Viguer, 2007), ciblaient les conséquences d'une gouvernance faible sur la croissance économique. En outre, l'interaction continue entre les acteurs des secteurs public et privé lors du déroulement de l'enquête diagnostique a permis de légitimer une stratégie nationale de gouvernance. Celle-ci comprenait la mise en place d'une réforme de la gouvernance économique en phase avec la direction de la gestion économique et du secteur public de la Banque mondiale ainsi qu'avec l'Institut de la Banque mondiale. Pour autant, arguant de « contraintes sévères à l'échelle locale », l'Institut de la Banque mondiale a préféré

⁴ Pour un compte rendu des tendances macroéconomiques en Haïti depuis 1990, voir Muggah (2008, p. 174-176).

⁵ Selon S. Carillo (2007), « [s]upporté par nombre d'individus très dévoués, tant au gouvernement que dans les ONG, un comité directeur formé de vingt-trois personnes a été mis sur pied par l'[Unité de lutte contre la corruption] et des organismes de la société civile afin d'encadrer le déroulement du diagnostic du GAC [Stratégie gouvernance et anticorruption]. Les membres du comité ont amené à la table de discussion des points de vue propres à chacun sur les priorités de la gouvernance ».

« investir dans le renforcement du rôle des acteurs non gouvernementaux et la promotion des actions collectives qui [vont au-delà des] approches technocratiques⁶ ».

■ L'ANATOMIE DE LA FAILLITE DE L'ÉTAT : DE LA BASE AU SOMMET

Même si de nombreuses corrélations indiquent sans équivoque que l'avenir de la gouvernance haïtienne se façonne à l'extérieur du pays, les causes de l'impasse sont communément attribuées aux Haïtiens. En d'autres termes, la « mauvaise gouvernance » est de façon générale perçue comme la conséquence des faiblesses caractéristiques de la société haïtienne, ces faiblesses étant elles-mêmes à mettre au crédit de l'illégitimité politique, de la corruption rampante et du sous-développement structurel. De temps à autre, une réaction de pure forme se manifeste envers les effets paralysants de la situation géopolitique et le racisme latent des étrangers (et de l'élite haïtienne). Il est en revanche avéré que certains segments de la société haïtienne sont responsables de l'effondrement de la gouvernance ainsi sapées « par le bas ». Peu d'observateurs relèvent les écarts politiques, sociaux et économiques importants qui persistent dans la société haïtienne et qui résultent, à un certain degré, de l'héritage autoritariste du pays (des années 1950 aux années 1980) et des politiques populistes de militarisation (des années 1990). Aucun observateur sérieux ne niera que les problèmes politiques et sociaux du pays ont pour origine le mélange de la corruption systématisée des centres de décision, d'une planification macroéconomique inexistante et de la pauvreté endémique de la population⁷.

Depuis les cinquante dernières années, le pouvoir a été en Haïti la chasse gardée de l'élite politico-économique. Les inégalités sont extrêmes : presque 50 % de la fortune du pays est concentrée entre les mains de seulement 1 % de la population. En considération de ces disparités salariales, la plupart des citoyens ont travaillé et travaillent encore illégalement. Comme il était d'usage pendant les années de guerre froide, les donateurs se montraient dans l'ensemble satisfaits de la stabilité qu'offraient les régimes dictatoriaux d'Haïti – notamment en raison de la proximité de l'île voisine communiste de Cuba – et de l'ordre public que cette stabilité permettait de maintenir. Avec l'ascension fulgurante d'Aristide dans les années 1990, un fort sentiment populiste pour les démunis a brièvement fait son apparition dans le paysage politique. Pour autant, hormis un bref intermède au milieu des années 1990, l'État a été manifestement réfractaire, voire inapte, à renforcer et à gérer des services publics responsables, légitimes et accessibles à la majeure partie de la population urbaine et rurale d'Haïti. Un cocktail détonant fait de corruption, de politiques controversées, de services publics anémiques et déloyaux à l'extérieur de la capitale ajouté à une situation économique et sociale précaire⁸ a fini par exploser dans une série d'événements violents au cours des vingt dernières années.

La corruption, endémique depuis les années 1970 et en tout état de cause bien avant que le mot fasse son apparition dans le discours sur l'aide internationale, représente un autre obstacle de taille à la mise en place d'une gouvernance légitime, prévisible et efficace en Haïti. En 2004, Transparency International a désigné Haïti comme étant le pays le plus corrompu au monde

⁶ Entretien avec Suzanna Carillo de l'Institut de la Banque mondiale, septembre 2008.

⁷ Plus des deux tiers des 8,4 millions d'habitants vivent sous le seuil de la pauvreté, l'espérance de vie avoisine les cinquante ans et moins de 40 % des Haïtiens ont accès à de l'eau potable. Haïti est aussi l'un des pays dont l'environnement est le plus dégradé au monde.

⁸ Malgré les interventions massives des Nations Unies et l'injection de fonds destinés à stimuler la croissance économique, le bilan macroéconomique du pays, marqué par des taux d'inflation élevés et une croissance négative par intermittence, est affligeant. Selon les données de la Banque mondiale, les conditions structurelles pour une croissance rapide n'étaient pas réunies dans les années 1990. L'environnement macroéconomique était et demeure caractérisé par de faibles exportations, un monopole de l'élite sur l'importation des biens de première nécessité, une pratique massive du travail illégal, une dépendance envers l'agriculture de subsistance et un assujettissement déjà ancien à l'aide internationale au développement. Les budgets du pays sont rarement rendus publics et le déficit national s'alourdit sans cesse, il a maintes fois été financé par des bons émis par la Banque nationale. À cause des sanctions économiques et aussi des catastrophes naturelles, les rentes allouées au pays sont passées de 256 millions à 931 millions de dollars américains entre 1997 et 2002. Elles sont aujourd'hui la principale source de revenus du pays. Pour un bilan de la situation économique d'Haïti, lire Muggah (2008).

(sur un total de cent quarante-cinq pays) et la situation semble s'être aggravée au cours des années qui suivirent (Carillo, 2007). Depuis la décennie 1990, des donateurs clefs comme les États-Unis, l'Union Européenne, la France et le Canada ont dénoncé à maintes reprises la corruption comme le facteur qui détériorait le plus les relations bilatérales qu'ils entretenaient avec les autorités haïtiennes. La corruption, et l'illégitimité qu'elle engendre, est répandue bien au-delà de l'élite des décideurs du pays : elle est enracinée profondément dans les secteurs de la sécurité et de la justice, dans les services publics et dans certains pans du secteur privé (Institut de la Banque mondiale, 2007). Étant donné le niveau de corruption observé, les donateurs ont adopté une approche prudente et sans risque lors de leurs négociations avec les institutions haïtiennes officielles. De plus, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont suspendu plusieurs fois le versement de prêts et ont abaissé la cote de crédit du pays. Par voie de conséquence, Haïti affiche aujourd'hui un des plus faibles indicateurs de développement humain au monde (Programme des Nations Unies pour le développement, 2004), en baisse par rapport à l'indice obtenu au début des années 1990. En 2007, plus de 90% des Haïtiens interrogés ont déclaré que la corruption – surtout les pots-de-vin distribués aux fonctionnaires – était un « problème très important », et les deux tiers des répondants ont affirmé que la corruption avait empiré depuis 2005⁹.

En plus de l'insuccès récurrent de la gestion des affaires intérieures d'Haïti, des facteurs externes « par le haut » ont également eu des effets paralysants sur la faculté de l'État à gouverner. Le commerce des armes, les trafics de narcotiques, l'expulsion des criminels depuis les États-Unis vers Haïti¹⁰ et des facteurs géopolitiques ont fortement contrarié les efforts déployés pour la promotion d'une gouvernance fondée sur le respect des lois (Gauthier et Bonin, 2008; Muggah, 2005). L'immixtion des bailleurs de fonds (multilatéraux et bilatéraux) dans les affaires intérieures du pays et

l'assujettissement de leur aide à des conditionnalités représentent d'autres paramètres de nature exogène à prendre en compte. Pendant la période qui a précédé les élections contestées de 2000, gagnées par Aristide, l'OEA – appuyée par le Canada et les États-Unis – a par exemple exercé de fortes pressions sur le président et ses alliés, les menaçant de sanctions et du gel de l'aide. Les actions de l'OEA n'ont pas produit le résultat escompté (empêcher Aristide d'être réélu). Elles ont au contraire aggravé une situation déjà alarmante. Les frictions entre les donateurs et les autorités haïtiennes ont abouti à des gaspillages et à des inégalités dans la distribution des investissements : « des 2 milliards de dollars américains dépensés par la communauté internationale entre 1994 et 1998, il n'existe aujourd'hui virtuellement aucun héritage » (Hawrylak et Malone, 2005, p. 35). En signe de leur mécontentement, les bailleurs de fonds ont progressivement ignoré les autorités haïtiennes et ont choisi de financer directement les organisations de la société civile.

Compte tenu du contexte politique d'Haïti, il n'est pas surprenant que les donateurs aient éprouvé de la difficulté à trouver d'autres points d'entrée au pays pour promouvoir la gouvernance. Au début des années 1990, ils sont arrivés à la conclusion que le coût d'un processus par étapes était beaucoup trop élevé dans un environnement où les négociations politiques se terminaient fréquemment dans la violence. Dans la deuxième moitié des années 1990, certains donateurs (dont les États-Unis et la France), frustrés par les positions de plus en plus agressives d'Aristide, ont entrepris de fournir en secret une aide aux groupes anti-Lavalas, dont le peu recommandable Groupe des 184. Même dans des circonstances favorables, il est ardu d'identifier et de renforcer les organisations de la société civile que les spécialistes de l'aide internationale voient désormais comme un élément fondamental à l'ordre du jour de la gouvernance. Aussi, en dépit des efforts considérables consentis pour confirmer les associations bénévoles, les coopératives, les syndicats et les organisations

⁹ En ce sens, la demande pour une réforme existe : des groupes du secteur privé ont affirmé qu'ils verseraient jusqu'à 7,5% de leurs revenus pour éliminer la corruption. Plus récemment (en août 2007), l'Unité de lutte contre la corruption a fait une déclaration qui annonçait une stratégie nationale pour lutter contre la corruption. Voir Institut de la Banque mondiale, 2007, p. 20-23.

¹⁰ On s'attend à l'expulsion vers Haïti de dizaines de milliers de condamnés haïtiens dans les années à venir.

non gouvernementales en tant que fournisseurs de services dans un État précaire – et comme contrepoids à Aristide –, la Banque mondiale a conclu de façon pessimiste que « le pays semble avoir une société civile anémiée, dont les capacités à exiger des autorités publiques qu'elles haussent leur niveau de performance et la qualité de leur réponse aux demandes des citoyens sont réduites » (Banque mondiale, 2002).

■ LES LEÇONS À RETENIR : DU VIN NOUVEAU DANS DE VIEILLES BOUTEILLES

Promouvoir la gouvernance auprès de partenaires récalcitrants dans un État précarisé apparaît comme un énorme défi. Dans un tel contexte, les stratégies nationales peuvent en effet se révéler très vite inutiles et manquer de légitimité aux yeux du peuple. Leurs retombées sont minimales et donc rapidement réversibles. La lassitude et le mécontentement du bailleur de fonds sont susceptibles de contribuer à rendre l'élaboration et l'application des politiques erratiques et imprévisibles. Ainsi, à l'exception des présidentielles de 1996 et de 2006, ainsi que d'éphémères réussites en matière de lutte contre la corruption depuis 2005, la situation générale en Haïti semble s'être détériorée, l'indice de développement humain ayant diminué depuis 1990.

Nous terminons la présente section en présentant une série d'enseignements qui aideront les décideurs politiques et les intervenants à faire la promotion d'une bonne (ou du moins acceptable) gouvernance. Elle comprend l'intérêt de détecter correctement les freins internes et externes au développement, de prévoir, au-delà des solutions techniques immédiates, les engagements politiques nécessaires, d'éviter les dichotomies de type « soit/soit », de s'affranchir des « labellisations » généralement admises et d'établir une stratégie cohérente et à long terme.

Cibler correctement les freins internes et externes au développement

Étant donné l'étendue, la magnitude et la récurrence de l'impasse de la gouvernance en Haïti, les diagnostics

et les décisions portant sur l'allocation de l'aide sont souvent émis et rendus de manière expéditive et irréfléchie. Lors du processus de prise de décision, les donateurs fixent fréquemment des objectifs contradictoires, omettent de consulter leurs partenaires et, dans certains cas, sanctionnent ces partenaires en retirant prématurément leur aide. Dans d'autres cas de figure, pris par l'urgence d'apporter leur appui, les bailleurs oublient de préparer et de fournir le cadre adéquat et approprié grâce auquel seront arrêtées les priorités, exécutés les programmes et mesurés et contrôlés les résultats. Parce que la réalité d'Haïti – son contexte politique et social, ses factions et ses réseaux complexes, ses alliances changeantes et son économie rurale – n'est pas particulièrement « compréhensible » par les contributeurs externes¹¹, les priorités sont la plupart du temps décrétées « d'en haut » plutôt que déduites (par le bas). La (supra)imposition des ordres du jour des donateurs peut très rapidement excéder la capacité déjà restreinte des Haïtiens à élaborer des politiques.

L'importance de pouvoir à la fois déceler et satisfaire les demandes du pays tout en veillant à l'appropriation locale des mesures de la réforme administrative est une démarche sans aucun doute fort bien documentée dans la littérature sur la gouvernance (Moore, 1993 ; Unsworth, 2005). Or, à mesure que se révèle l'ampleur du désastre haïtien, l'attitude des donateurs apparaît d'autant plus fondamentale. L'existence de trop nombreux bailleurs en compétition gaspille le peu de temps et d'énergie dont disposent les décideurs politiques haïtiens. Ainsi, les bailleurs risquent-ils de raffermir des systèmes corrompus en ne remédiant pas à la faiblesse de leur capacité d'analyse et en encourageant par ailleurs l'arrogance coutumière au sommet de l'État.

Préférer les solutions politiques aux rafistolages techniques

Très peu d'observateurs externes croient que les déficiences de la gouvernance haïtienne sont attribuables à une cause unique ou bien amendables par l'application de solutions rapides. Ils reconnaissent

¹¹ Une analyse politique et sociale sur la réalité changeante du pays doit être conduite, car elle fait défaut à la « lisibilité » du contexte haïtien. Moins de 1 % des décideurs politiques, des spécialistes des Nations Unies ou du personnel des organisations non gouvernementales parlent le créole, la *lingua franca*.

franchement que la crise de la gouvernance est profondément enracinée, d'une nature politique aiguë et représente un épiphénomène. La portée des interventions externes directes sur la promotion de la gouvernance dans les États précaires avec des interlocuteurs réticents est probablement plus limitée que ce que l'on augurait par le passé et l'évaluation préalable de la situation réclame un certain degré d'humilité. Dans certains cas, l'action la plus appropriée peut être de ne rien faire, peu importe l'image reflétée par cette décision auprès des politiciens, des groupes d'intérêts et des défenseurs des droits de la personne.

L'idée que les institutions publiques des pays pauvres ne sauraient être structurées en important les modèles des pays riches, mais plutôt en s'appuyant sur un processus de négociations entre l'État et la société est fortement répandue. De telles négociations requièrent de l'État qu'il soit à la fois efficace et responsable et qu'on puisse procéder à l'identification et à l'institutionnalisation des intérêts communs à l'État et à la société civile. En Haïti, la difficulté à trouver les bons interlocuteurs et à évaluer les véritables intérêts en jeu, la politisation et l'irresponsabilité des institutions publiques et la violence qui accompagne fréquemment les échanges formels ou informels entre l'État et la société civile rendent particulièrement laborieux ce mode de négociations. À titre d'exemple, les efforts déployés pour promouvoir un dialogue national – un thème récurrent dans les nombreuses résolutions des Nations Unies – sont le plus souvent restés lettre morte.

Éviter les approches de type « soit/soit » dans la promotion de la gouvernance

Un des enseignements à retenir pour la promotion de la gouvernance est que les approches de type « soit/soit » – c'est-à-dire viser soit les institutions publiques, soit la société civile – risquent de rater leur cible et de nuire plutôt que d'aider. Les donateurs doivent éviter de privilégier soit « l'État », soit « la société civile », car aucun d'eux ne détient seul la clef de la bonne gouvernance. Un tel dessein binaire peut biaiser une structuration équilibrée des

relations entre ces deux entités et signifier le cas échéant que des agences externes aient pu sans le vouloir encourager un déséquilibre des pouvoirs et d'autres pathologies semblables. À l'inverse, les stratégies sur la gouvernance devraient tenir compte explicitement de la dynamique des relations entre ces deux groupes d'acteurs et des complémentarités de leurs interventions et les inciter à mener des actions communes.

De toute évidence, de pareilles stratégies comportent certains risques lorsqu'elles sont appliquées dans des États précaires. Ici comme ailleurs, le succès des interventions dépend de la compréhension exhaustive de la situation politique et sociale du pays, dont découle ensuite le recrutement d'un personnel compétent et relativement impartial (et parlant le créole) – des individus singulièrement difficiles à trouver. En Haïti, le faible pourcentage de la population qui juge le gouvernement légitime, le taux élevé d'analphabétisme et la désuétude des moyens de communication (hormis la radio communautaire) réduit l'espoir que se développe une action collective¹².

S'affranchir de labels

Le respect aveugle de labels entraîne non seulement le risque de méconnaître des données complexes primordiales – dont la compréhension est essentielle à la bonne gouvernance –, mais également d'aboutir à l'application sans flexibilité de solutions purement techniques. Trop souvent, l'apolitisme mène à des interventions stéréotypées. Pour être efficace, la bonne gouvernance demande de considérer la société civile d'un œil neuf. Une des stratégies clés employées par les donateurs après la victoire contestée d'Aristide à l'élection de 2000 (et depuis 2004) était de rediriger l'aide vers des éléments réputés « progressistes » de la société civile et par le fait même de mettre l'État en « faillite morale ». Mais comme les bailleurs ont eu l'occasion de l'apprendre en Haïti, ainsi que dans d'autres pays, rien n'est intrinsèquement bénin dès qu'on aborde la société civile : ce n'est pas un univers autonome ou monolithique qui attendrait d'être fortifié (White, 1994).

¹² Les stratégies contre la corruption mises de l'avant par la Banque mondiale et l'Unité de lutte contre la corruption offrent de bons enseignements sur une approche de type holistique pour une réforme de la gouvernance efficace, même si le fait qu'elles privilégient les organisations non gouvernementales comporte le risque d'un retour aux anciennes méthodes.

Les donateurs, piqués au vif par les maigres retombées de leurs stratégies, observent dorénavant la société civile avec suspicion ou même comme une entité dangereuse indigne de confiance. Une fois encore, on se méprend sur les complexités inhérentes à l'œuvre au sein de la société civile¹³. Il existe certes des occasions d'encourager des « agents du changement » issus de la société civile, mais on doit absolument comprendre qu'ils agissent inféodés à une pléiade hétérogène d'intérêts, qui sont tour à tour indépendants ou subordonnés des institutions étatiques. Une attention plus grande devrait être portée à l'analyse des relations qui existent entre certaines autorités publiques et des acteurs de la société civile, ainsi que sur les réelles intentions des organismes représentatifs de favoriser les échanges politiques (pacifiques) et de canaliser les conflits.

Opter pour une approche à long terme

Il n'existe évidemment pas de raccourci pour installer la gouvernance dans des pays à l'équilibre politique, économique et social fragilisé. Dans un pays comme Haïti, il est même *a priori* difficile d'évoquer les concepts de gouvernance et de développement en raison de la nature cyclique des urgences que son peuple doit affronter. Pour une grande majorité d'Haïtiens, demain est unimaginable. Leur faire bénéficier à court terme d'avancées matérielles tangibles est la première étape nécessaire à l'établissement d'une

confiance à plus long terme. Et même si les bailleurs de fonds savent quand il faut s'effacer, ils doivent également apprendre à réfléchir sur un horizon plus lointain, perspective qui mettra à l'épreuve les cycles conventionnels de l'aide et les rendez-vous électoraux du pays. À cet effet, ils auront à faire une introspection, pour améliorer la cohérence propre à leur organisation et à leurs politiques en créant un environnement constructif et favorable à l'adoption des politiques.

Même si la teneur (considérable) des actions réalisées par les agences ne devrait pas changer de façon significative, les règles et les mécanismes de leurs engagements vont sans contredit évoluer. Les efforts consentis par le passé pour faire émerger la bonne gouvernance en Haïti ont failli non seulement à cause de facteurs internes comme l'insécurité, la corruption généralisée et l'héritage de politiques militaristes, mais également en raison de l'incidence de ressorts externes que sont les intérêts géopolitiques, un engagement inégal de la part des donateurs et le strict conditionnement de l'aide apportée. La plupart des agences internationales reconnaissent volontiers l'intérêt qu'il y a d'adopter une vision à long terme, de concert avec la volonté d'offrir une aide prolongée et non affectée et de choisir une gestion basée sur les résultats, mais il n'existe aucune garantie qu'elles pourront s'émanciper des impératifs à court terme des politiques nationales et internationales.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2002). *Haiti Country Assistance Evaluation*, rapport n° 23673, Washington D.C., Banque mondiale.
- Carrillo, S. (2007). « Assessing Governance and Strengthening Capacity in Haiti », *Capacity Development Briefs*, n° 25, Washington DC, Banque mondiale.
- Gauthier, A. et P. Bonin (2008). *Haïti: Voices of the Actors*, Madrid, FRIDE Working Paper 52.
- Hawrylak, M. et D. Malone (2005). « Haiti, Again! A Tough Peacebuilding Task », *Policy Options*, vol. 26, n° 7, p. 33-39.
- Institut de la Banque mondiale (2007). *Gouvernance et corruption en Haïti: résultat de l'enquête diagnostique sur la gouvernance*, Rapport final.
- Kolbe, A. et R. Hudson (2006). « Human Rights Abuses and other Criminal Acts in Haiti: A Random Survey of Households », *The Lancet*, n° 368, p. 864-873.

¹³ La même remarque s'applique à l'« élite », qui ne saurait être réduite à la seule classe de riches métis habitant les enclaves chatoyantes de Port-au-Prince ou encore Miami en Floride: elle comprend également des professionnels, des intellectuels, des artistes, des groupes privés de citoyens appartenant à la haute société et à la classe moyenne, et des réseaux de personnes au pays et à l'étranger qui peuvent contribuer en ressources humaines, culturelles et financières.

- Moore, M. (1993). «Declining to Learn from the East?», *IDS Bulletin*, vol. 24, n° 1, p. 39-49.
- Muggah, R. (2008). «The Perils of Changing Donor Priorities in Fragile States: The Case of Haiti», dans J. Welsh et N. Woods, *Exporting Good Governance*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, p. 169-202.
- Muggah, R. (2007). «Great Expectations: (Dis)integrated DDR in Sudan and Haiti», *Humanitarian Exchange*, n° 37, London, ODI.
- Muggah, R. (2005). *Securing Haiti's Transition: Disarmament, Demobilization and Reintegration*, Genève, Small Arms Survey.
- Muggah, R. et K. Krause (2006). «A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti», *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 57, n° 2, p. 153-181.
- Unsworth, S. (2005). *Focusing Aid on Good Governance: Can Foreign Aid Instruments be Used to Enhance Good Governance in Recipient Countries?*, Working Paper, Global Economic governance Programme, Oxford.
- Viguer, L. (2007). «Programme de renforcement de l'administration publique haïtienne», Rapport de mission.
- White, G. (1994). «Civil Society, Democratization and Development: Clearing the Analytical Ground», *Democratization*, vol. 1, n° 3, p. 375-390.



la première source d'information
sur l'État québécois,
son organisation,
son fonctionnement,
son action



RASSEMBLE

les données les plus récentes
et l'information disponible
depuis les 25 dernières années
sur la gouvernance publique
au Québec



DONNE ACCÈS

gratuitement à une information
exhaustive sur l'État québécois
(organisation politico-administrative,
effectif du secteur public et finances
publiques), les politiques publiques
et la gestion publique



PRÉSENTE ET ANALYSE

les données quantitatives et
qualitatives recueillies auprès
des institutions gouvernementales
et des universités

COMPARE

l'organisation, le fonctionnement
et l'action de l'État québécois
avec ceux d'autres entités étatiques,
souveraines ou non

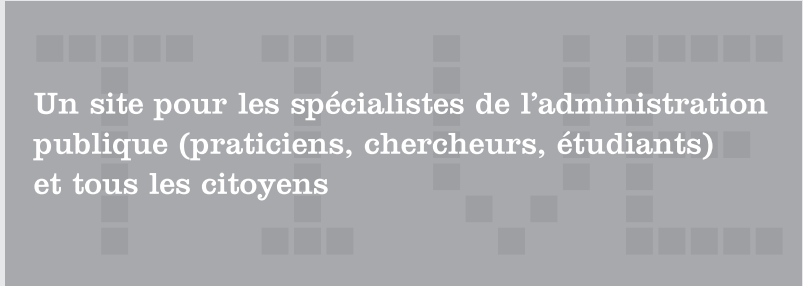
RÉACTUALISE

l'information en continu
par la mise en place d'un service
de veille spécifique



FACILITE

la réflexion à conduire
sur l'action publique



Cameroun, Burkina Faso, Botswana, une approche comparée de l'action publique contre le sida en Afrique¹

Par **Fred Eboko**, Sociologue-politiste, Institut de recherche pour le développement, UMR 912 IRD-INSERM-Université de la Méditerranée Marseille 2 • fred.eboko@ird.fr

Mathias Eric Owona Nguini, Politiste, Fondation Paul Ango Ela de géopolitique en Afrique, Université Yaoundé 2 • owonanguini@yahoo.fr

et **Maurice Enguéleguélé**, Centre universitaire de recherches sur l'action publique de Picardie, Université Jules Verne, Amiens, France • m_enguelequele@yahoo.fr

Cet article propose des éléments d'analyse des recompositions contemporaines de l'action publique dans le champ de la santé, à partir de l'exemple des politiques contre le sida en Afrique. Notre travail considère trois cas différents, trois dynamiques épidémiologiques, sociologiques et politiques singulières représentées par trois sites géographiques susceptibles de nourrir une approche comparée: le Cameroun en Afrique centrale, le Burkina Faso en Afrique de l'Ouest et le Botswana en Afrique australe. Depuis les années 1980, ces trois pays ont fortement reconfiguré leurs réponses respectives à la pandémie du sida.

Notre argumentaire s'articule autour de deux axes: la recomposition locale des programmes verticaux de santé conçus au niveau international et les dynamiques des acteurs de la santé – professionnels et usagers – et leurs effets dans un contexte où l'État fragile (Burkina Faso, Cameroun) ou plus institutionnalisé (Botswana) devient un coacteur des

politiques publiques. Ces dernières sont, de fait, érigées en action publique en raison de l'implication forte de la coopération internationale qui réduit les États africains à jouer un rôle d'acteurs parmi d'autres des programmes mis en œuvre. Dans ces systèmes de santé en mutation dont ces trois pays nous fournissent des exemples, la santé publique et les actions qui conditionnent son déploiement permettent d'appréhender d'une part, la configuration des acteurs qui déterminent les rapports de force, les normes et les référentiels entre les institutions internationales, les États africains et la société dite civile et, d'autre part, l'efficacité et les limites de la verticalité de certains programmes, le lien entre les situations politico-économiques de ces pays et leur capacité à absorber des dynamiques exogènes.

Dans cette perspective, l'arrière-plan des travaux sur l'action publique, notamment à partir des avancées récentes de l'école française des politiques publiques, offre un faisceau de notions, de théories et de paradigmes sur lequel s'appuie notre raisonnement.

¹ Cet article est issu d'un projet de recherche en cours (CORUS 2) intitulé Les recompositions de l'action publique en santé (Cameroun, Burkina Faso, Botswana) et financé par le ministère français des Affaires étrangères et européennes. Plusieurs partenaires dans les trois pays et plusieurs autres en France participent au projet: la Fondation Paul Ango Ela de géopolitique en Afrique centrale (FPAE, Yaoundé, Cameroun), le Groupe de recherche sur les initiatives locales (GRIL, Université de Ouagadougou, Burkina Faso), le Center for the Study of HIV/AIDS (CSHA) de l'Université du Botswana. En France ce projet est porté par l'UMR 912, IRD/Inserm (Marseille), le Centre universitaire de recherche sur l'action publique en Picardie (CURAPP, Amiens), le Centre d'études d'Afrique noire (CEAN, IEP, Bordeaux). Ce projet participe au groupe de travail « Positives Synergies » de l'Organisation mondiale de la santé.

■ INTRODUCTION À UNE ACTION PUBLIQUE DIFFÉRENTIELLE

Du Botswana, l'un des pays les plus touchés en proportion dans le monde (24,1% de la population âgée de 15 à 49 ans est atteinte du VIH) au Burkina Faso et au Cameroun qui connaissent des prévalences de faible à moyenne (autour de 2% et de 5,5%, respectivement), nous proposons des analyses stratifiées et des interventions successives dans chacun d'eux. Le premier aspect est celui de la coopération internationale. Au Botswana, elle est très largement d'origine anglo-saxonne avec comme point d'orgue le plan Bush (*President Emergency Plan for AIDS and Relief – PEPFAR*). Elle est plus composite au Cameroun, avec une division internationale du travail entre les actions multilatérales (le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme – le Fonds mondial –, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA – ONUSIDA –, la Banque mondiale, etc.) et les actions bilatérales (la coopération allemande – GTZ –, la coopération française, la coopération belge – CTB –, la coopération canadienne – ACDI)². Au Burkina Faso, s'ajoute aux schémas précédents une très forte dimension non gouvernementale qui fait de lui le pays d'Afrique comptant le plus d'organisations non gouvernementales (ONG) au kilomètre carré.

Notre travail empirique porte principalement sur les effets des « configurations » d'acteurs au sens éliasien (Elias, 2003) du terme, c'est-à-dire un système dans lequel l'action des uns influence celle des autres. La complexité des liens qui unissent cette constellation, du global (les organisations internationales) au local (l'État et les associations) en passant par les dynamiques transversales des ONG internationales et des laboratoires pharmaceutiques, offre un terreau exceptionnel pour la sociologie politique de l'action publique.

Les représentations de la maladie et les modalités de l'offre de soins (gratuits au Botswana et au Cameroun et à faible coût au Burkina Faso) permettent de poser un certain nombre de questions qui constituent nos principales pistes de recherche et notre hypothèse principale. Celle-ci postule pour des actions publiques

dont l'émergence et la mise en œuvre dépendent de l'incorporation politique et sociale (pour les institutions étatiques et les associations) des référentiels globaux qui portent sur la réponse institutionnelle opposée au sida.

De ce point de vue, au-delà des situations économiques et sanitaires de chaque pays, le socle conceptuel qui nous autorise à distinguer les formes de leurs réponses et les liens qui les unissent relève des approches cognitives des politiques publiques. « L'analyse cognitive des politiques publiques cherche donc à répondre à une double ambition : intégrer la dimension du global, qui paraît incontournable pour comprendre les logiques à l'œuvre dans les changements de politiques publiques, tout en mettant en avant le rôle des acteurs dans la construction des cadres d'interprétation du monde et la mise en œuvre de la dialectique du global et du "sectoriel" » (Muller, 2000, p. 199).

Depuis 1986, l'externalité de la conception des programmes de lutte contre le sida sur la scène internationale, puis le caractère polyarchique actuel des institutions multilatérales (l'ONUSIDA, le Fonds mondial, l'Organisation mondiale de la santé – OMS –, etc.) ou bilatérales à caractère « global » (comme le PEPFAR américain) permettent de présenter la question du sida en Afrique comme un exemple type de l'articulation du « global » et du « sectoriel ». Cette articulation se comprend selon deux modes différents que séparent la diachronie et l'évolution globale de la réponse au sida, avant et après l'apparition des multithérapies.

Les temporalités et les modalités par lesquelles les États africains ont inégalement adhéré aux recommandations internationales (Eboko, 2005a) montrent en effet les deux grands référentiels qui leur ont été proposés par une « gouvernance mondiale de la santé » (Dixneuf, 2003). Dans une première période, le référentiel quasi unique fut la prévention et, de fait, les approches touchant à la sexualité. Cette période s'étend de 1986 à la fin des années 1990. Dans les années 2000, on a constaté une évolution vers la massification de l'accès aux antirétroviraux qui est au cœur de l'investigation scientifique dont s'inspire

² GTZ : Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ; CTB : coopération technique belge ; ACDI : Agence canadienne de développement international.

cet article. Cet accès aux médicaments, porté par une coalition d'acteurs au niveau international³, met en lumière deux aspects de l'apprentissage dans les politiques publiques (*policy learning*). En nous inspirant de Paul A. Sabatier et d'Edella Schlager (2000), il est possible de situer sur une échelle les deux niveaux auxquels ces apprentissages se réfèrent. « Le premier concerne la réalisation des objectifs d'une politique tandis que le second concerne l'acquisition des ressources dans le but de maintenir, ou d'améliorer, la situation de l'organisation » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 211).

Dans la situation empirique qui nous intéresse, le premier apprentissage se situe du côté des États aux prises avec l'épreuve politique et épidémiologique du sida, tandis que le second relève majoritairement de l'action des organisations internationales et des propositions auxquelles ces mêmes États ont répondu. De fait, à la place du processus endogène d'émergence d'une « demande » qui va présider à la mise en œuvre d'une politique publique, le cas du sida en Afrique propose une « réponse » à l'offre internationale. De ce point de vue, notre approche comparée pourrait correspondre à l'analyse « d'un modèle dissonant de politique publique » (Eboko, 2002) qui inspire une action publique dont le différentiel par pays constitue l'objet de notre réflexion.

Les normes internationales et les configurations nationales : des modèles distincts

La pandémie du sida représente l'une des épreuves les plus ardues que l'Afrique ait eu à affronter dans un temps aussi court, soit à peine vingt ans. Elle constitue aussi un prisme exemplaire de la régulation politique internationale des problèmes socioéconomiques et sanitaires des questions africaines. Après l'échec avéré du « tout prévention » qui fut un des piliers du référentiel du *Global Programme on AIDS* de l'OMS entre 1986 et 1996, l'accès aux médicaments contre le sida ouvre une ère nouvelle. Même si elle n'est pas une panacée, cette biopolitique est une avancée réelle avec à ce jour 2,15 millions de patients sous

antirétroviraux en Afrique subsaharienne. Elle a connu une accélération depuis le début des années 2000 avec les médicaments génériques et la refonte des stratégies des firmes pharmaceutiques contraintes à plus de souplesse à cause de la concurrence (Coriat, 2008) et des mobilisations collectives de la société civile internationale (Eboko, 2005d). Si aujourd'hui l'OMS estime que 54 % des patients admissibles aux traitements y ont effectivement accès en Afrique au sud du Sahara, il n'est pas inutile de rappeler qu'ils ne représentaient que moins de 1 % jusqu'en 2003.

Néanmoins, une série de questions demeure autour de l'accessibilité du plus grand nombre à la prévention et aux soins. Nous ne les épuiserons pas. Notre projet ambitieux de construire une sociologie politique de la problématique du sida en Afrique à partir de trois cas qui illustrent la diversité des trajectoires et des configurations africaines dans la lutte contre le sida. Sous couvert de l'unité du péril épidémiologique et démographique (aucun pays africain n'est épargné par cette maladie), il s'agit de mettre en relief les différences et les points communs qui structurent l'internationalisation des réponses nationales et l'internalisation des offres programmatiques internationales.

Il s'agit donc de partir de l'unicité relative de cette tragédie africaine (tableau 1) pour analyser la diversification des situations, tant d'un point épidémiologique (tableau 2) que démographique, politique et économique. À la fin de l'année 2007, la réponse au sida montre des évolutions notables; même si de manière globale l'épidémie continue de croître, des diminutions sont observées dans certains pays. L'ONUSIDA et l'OMS estiment que 33 millions de personnes vivent avec le VIH dans le monde, dont près des deux tiers (22 millions) en Afrique au sud du Sahara. Sur les 4,3 millions de nouvelles infections en 2006, 2,8 millions étaient enregistrées en Afrique subsaharienne (65 %). Pour autant, l'accélération de l'accès aux antirétroviraux (ARV pour les trithérapies) est réelle et la prévention porte ses fruits dans quelques pays et dans des catégories sociales précises. Ainsi

³ Cette coalition d'acteurs fut d'abord constituée par les ONG internationales dès la fin des années 1990, puis par le « 3 by 5 » de l'OMS (3 millions de personnes sous antirétroviraux à l'horizon 2005 dans les pays du Sud). Elle fut suivie par la création du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en 2001 et celle du PEPFAR en 2003. Les laboratoires fabriquant des copies de médicaments ont largement favorisé ce « passage à l'échelle » (*scaling up*) en Afrique.

l'Ouganda confirme la diminution générale du nombre d'infections et le Botswana, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Malawi, la Tanzanie, le Rwanda et le Zimbabwe attestent un déclin de la prévalence chez les jeunes.

Ce sont donc les pays à forte prévalence qui semblent enregistrer les résultats les plus probants en matière de prévention. On peut en outre nuancer la position de l'ONUSIDA qui y voit l'unique effet de la prévention, en y ajoutant la figure complexe d'une série de facteurs,

dont la confrontation directe ou indirecte à la maladie, qui contribuent à modifier les comportements au moins autant que les messages de prévention. Il serait sinon difficile d'expliquer pourquoi ce sont systématiquement les pays à forte prévalence (au-dessus de 10%) qui connaissent ces succès relatifs⁴. C'est dans cette logique de déconstruction des causes de l'expansion de la maladie et dans la problématique de la complexité et de la diversité des réponses politiques nationales à l'encontre des standards internationaux que cette réflexion se situe.

TABLEAU 1 : LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU NOMBRE DE PERSONNES VIVANT AVEC LE VIH DANS LE MONDE

Afrique subsaharienne	24,7 millions
Afrique du Nord et Moyen-Orient	460 000
Asie du Sud et du Sud-Est	7,8 millions
Asie de l'Est	750 000
Océanie	81 000
Amérique latine	1,7 million
Caraïbes	250 000
Europe orientale et Asie centrale	1,7 million
Europe occidentale et centrale	740 000
Amérique du Nord	1,4 million
TOTAL	39,5 MILLIONS

Source : ONUSIDA/OMS, *Le point sur l'épidémie de sida*, Genève, 2008.

■ DES MIGRATIONS DISCIPLINAIRES VERS DES RECHERCHES SUR L'ACTION PUBLIQUE FACE AU SIDA EN AFRIQUE

Au milieu des années 1990, une équipe de l'Institut de recherche pour le développement, conduite par Marc-Éric Gruénais (1999), a entrepris d'étudier les dynamiques de la lutte contre le sida à partir de l'exemple de plusieurs pays africains : le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Kenya. Cette première étude sur les dynamiques sociales qui accompagnaient la mise en place des programmes verticaux, en l'occurrence les programmes nationaux de lutte contre le sida, peut être présentée en science

politique comme le premier jalon anthropologique dans le champ de la recherche sur le sida en Afrique.

En montrant en effet des cas particuliers et divers bien qu'issus d'un modèle standardisé, cette recherche intitulée *Organiser la lutte contre le sida : une étude comparative sur les rapports État/société civile en Afrique* (Gruénais, 1999), mettait en évidence les singularités nationales. Cette démarche fit école, notamment dans la recherche française (Kerouedan et Eboko, 1999). La problématique a ensuite été reprise et approfondie en santé publique et surtout en science politique (Kerouedan et Eboko, 1999), de telle sorte que furent corrélés les facteurs clefs qui pouvaient expliquer ces

⁴ Pour une critique des raisonnements univoques ou manichéens, voir Vidal (2004); pour une étude comparative (Burundi, Cameroun, Sénégal), voir Loenzien (de) (2002).

réponses et situations distinctes, voire dissemblables, c'est-à-dire les variables épidémiologiques, démographiques, politiques et économiques et les dynamiques socioculturelles. Sur cette base, une recherche comparative a succédé à l'étude initiale en dessinant une ébauche de modèles de réponses sociales des politiques menées en fonction des capacités différentes de gestion des ressources internationales (Eboko, 2005a).

Les migrations disciplinaires ont donc d'abord été conditionnées par l'arrimage avec la biomédecine qui avait le monopole dans ce domaine. À la fin des années 1980, les sciences sociales concernant l'Afrique ont fait entendre leur voix (Dozon et Vidal, 1995). L'anthropologie de la santé, notamment française et canadienne, a réalisé un tour de force en réfutant les arguments culturalistes qui sous-tendaient les sollicitations de recherche dont elle faisait l'objet de la part des organisations internationales (Bibeau, 1991 ; Vidal, 1995). Après avoir souligné « la subversion du discours scientifique par le jeu des fantasmes » (Bibeau, 1991), ces travaux ont franchi le pas épistémologique, de la culture vers le politique. Ces anthropologues ont été les premiers à soulever des questions politiques sur la situation chaotique des États africains inféodés à une impuissance institutionnelle et matérielle profonde et à un déclassement international inédit (Dozon et Fassin, 1989). D'où l'acuité de la question de Claude Raynaud qui a interpellé explicitement les relations internationales et implicitement la science politique sur la question de l'évaluation de l'action publique contre le sida en Afrique (Raynaud, 2001).

Aux États-Unis, l'irruption du politique dans la recherche anthropologique sur le sida a donc largement puisé dans la recherche française et européenne grâce aux passerelles existantes entre les chercheurs des deux continents. Elle a été formalisée au début des années 2000 (Schoepf, 2001). La science politique américaine s'est d'abord inscrite dans ce champ par des relations internationales (Boone et Batsell, 2001), pour épouser enfin la question des États africains face au sida dans une perspective qui tenait compte de l'action internationale dans les contextes nationaux. Cet examen a impliqué des études de cas et des approches comparées (Patterson, 2005).

Une approche interdisciplinaire à partir du noyau dur de la science politique

L'intérêt de la science politique didactique pour le drame du sida en Afrique s'est confirmé en France par une publication au titre explicite *Politique et sida en Afrique* éditée en 1999 sous l'égide du Centre d'études d'Afrique noire de Bordeaux, dont certains travaux sont référencés dans les recherches américaines citées précédemment. En France aujourd'hui, la science politique a fait sa marque dans ce champ et ouvert des pistes fécondes à l'interdisciplinarité en sciences sociales au service de la lutte contre le sida.

À la suite des questions pertinentes des anthropologues, l'analyse de l'action publique sur le sida permet de mettre en exergue les logiques et les contradictions qui définissent la mise en œuvre de programmes édictés par les organisations internationales. De même, elle souligne les perspectives et les limites de ces politiques au palier national, en montrant assez bien ce qui relève du pouvoir des États et ce qui concerne les rapports de force inégaux entre les différentes parties (organisations internationales, États, associations, ONG et autres réseaux transnationaux). *In fine*, l'action publique vise d'une part à tracer les configurations qui transcendent les frontières du local et mettent en évidence les nouveaux champs du possible en matière d'offre de soins, de suivi des patients, de participation ou d'exclusion à cette dynamique et, d'autre part, à noter les inégalités de traitement politique des différentes pathologies et d'autres problèmes que les pays africains connaissent et à travers lesquels se fait jour une marge de manœuvre souvent étroite. Comment et sur quelle base renforcer l'implication de la science politique et des travaux comparés sur le sida en Afrique ?

Les interrogations issues des travaux d'anthropologues précédemment cités ont montré que la lutte institutionnelle contre le sida en Afrique était une politique publique (*policy*) qui, jusqu'en 2000, avait suscité très peu de débats contradictoires dans l'espace public ni d'engagement particulier dans l'arène des pouvoirs politiques (*politics*). Si la conjonction des mobilisations internationales et les modifications d'attitude politique dans certains États africains semblent indiquer un changement, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'un exemple qui pourrait constituer

une inversion paradigmatique digne d'intérêt pour la science politique. En effet, depuis le milieu des années 1980, l'école française des politiques publiques a montré comment les *policies* se situaient dans le champ d'interpellation des *politics* (Darbon, 2004).

Une série d'analyses et de paradigmes essentiels proviennent de cette confrontation, comme il est démontré par Jobert et Muller dans l'ouvrage désormais classique *L'État en action* (Jobert et Muller, 1987) et dans les travaux, certes épars mais décisifs, qui ont suivi⁵. Conjointement à l'acuité de ces études dont la pertinence justifie qu'elles continuent d'alimenter les débats sur l'analyse des politiques publiques, notre expérience collective de recherche en sciences sociales (science politique, socio-anthropologie, économie, droit et histoire) et surtout certains travaux sur le politique face au sida en Afrique semblent dévoiler une configuration inédite. Dans ce corpus, le sida a été « construit » en Afrique en tant que politique publique par des professionnels de la santé agissant en marge du système politique, quand bien même ils étaient aussi des agents de l'État. Parce que l'État n'épuise pas le système politique et parce qu'il s'implique plus de manière administrative que politique, la situation de la majorité des pays africains semble indiquer que la lutte contre le sida se rapporte davantage à une « politique de la dépolitisation » (Eboko, 2005d). En effet, cette action publique a été abordée dans la majorité des États comme un problème de santé publique qui impliquait les organisations internationales

et des responsables sanitaires locaux, en dehors des arènes proprement politiques (partis politiques, débats parlementaires, etc.).

Cette hypothèse mérite d'être soumise à l'épreuve empirique de cas concrets et d'être confrontée aux travaux théoriques relatifs aux politiques publiques.

■ TROIS PAYS, TROIS « HISTOIRES DU SIDA », POUR UNE APPROCHE COMPARÉE

Les trois pays choisis rendent possible la mise en évidence des « histoires sociales et politiques » différentes du sida en Afrique, correspondantes elles-mêmes à des chocs épidémiologiques inégaux. Ces histoires sociales et politiques des reconfigurations de l'action publique au Cameroun, au Burkina Faso et au Botswana offrent à l'observation des tractations, des transactions et des négociations entre acteurs internationaux et nationaux, dont le décryptage permet d'échanger et de comparer les expériences. À ce titre, nous évoquerons la question de l'engagement politique (*leadership*) et celle des modèles (*patterns*) de mobilisations politiques que nos travaux ont soulignées à partir de la notion dynamique de « culture politique » (Eboko, 2002 et 2005a). Du Botswana au Burkina Faso, en passant par la figure médiane du Cameroun, ce sont trois trajectoires historiques et trois situations sociosanitaires et économiques dont la comparaison révèle un fort potentiel paradigmatique et pratique.

TABLEAU 2 : QUELQUES INDICATEURS DÉMOGRAPHIQUES, ÉCONOMIQUES ET SANITAIRES

	POPULATION TOTALE	PIB/HAB. (2004) \$ US	ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE (2002) H/F	MORTALITÉ DE L'ENFANT (/1000) H/F	MORTALITÉ DE L'ADULTE (/1000) H/F	TOTAL DES DÉPENSES DE SANTÉ PAR HAB. (2003) \$ US	TOTAL DES DÉPENSES DE SANTÉ EN % DU PIB (2003)	SÉROPRÉVALENCE VIH/SIDA (15-49 ANS)
CAMEROUN	16 322 000	1 606	50,0/51,0	156/143	444/432	64	4,2	5,5 %
BURKINA FASO	13 228 000	1 263	47,0/48,0	193/191	472/410	68	5,6	2,0 %
BOTSWANA	1 765 000	7 344	40,0/40,0	123/109	786/770	375	5,6	24,1 %

Sources : ONUSIDA/OMS, *Le point sur l'épidémie de sida*, Genève, 2008 ; pour les indicateurs de santé : www.who.int

⁵ Voir notamment deux synthèses sur l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2000 ; Sabatier et Schlager, 2000) et un bilan critique sur l'historicité de l'action publique (Laborier, 2003).

Décrivons la trajectoire de ces trois pays africains à partir d'événements qui pourraient servir de symboles, de substrats ou d'illustrations séquentielles de l'action publique contemporaine contre le sida dans chacun de ces pays. Cette présentation événementielle met en relief les modalités de la construction sociohistorique du référentiel de l'accès universel aux médicaments contre le sida.

Gaborone, capitale du Botswana

À la mi-novembre 2005, les téléspectateurs de la *Botswana Television* allaient vivre un moment étonnant qui dévoilait de manière spectaculaire la place de ce pays dans la lutte contre le sida et le rapport du politique aux citoyens. Le président Festus Mogae est assis devant la caméra, entouré de blouses blanches. Il se soumet en direct à un test de dépistage du VIH/sida. Sa prise de sang sous l'œil des médias indique clairement la volonté du sommet de l'État de provoquer un choc salutaire pour une campagne massive de dépistage, ce même État se révélant jusqu'à présent impuissant à faire accepter l'offre inédite qu'il propose au public : la prise en charge médicale (trithérapie) complète et gratuite des patients victimes du VIH/sida. À l'heure où le président Mogae « passe à l'acte », son pays connaît une situation paradoxale. Il est en même temps l'un des pays les plus stables d'Afrique avec une démocratie bipartite saluée et reconnue pour la régularité des échéances électorales et de l'alternance politiques (Médard, 1999), l'un des plus riches également, justifiant ainsi l'étiquette de *success story* économique, mais aussi le pays africain (donc du monde) le plus atteint en proportion de sa population par la pandémie du sida avec un chiffre qui défie toutes les prévisions (38 % des individus âgés de 15 à 49 ans⁶).

De ce paradoxe, on peut extraire une série d'éléments qui permettent de nuancer, voire de briser, la proclamation de liens de cause à effet entre le système de santé et la pandémie du sida, l'engagement politique et la mobilisation collective, etc. Effectivement, le Botswana revendique, en plus de la gratuité du système éducatif, un système de santé réputé être

l'un des plus performants en Afrique avec celui de son voisin sud-africain.

Une semaine après la sortie médiatique du président, l'ambassade de France à Gaborone organisait un séminaire international de formation des journalistes locaux et de la sous-région d'Afrique australe sur la couverture des événements liés au sida. Aucune association de personnes vivant avec le VIH n'est intervenue dans ce séminaire. Elles ont argué qu'elles n'avaient pas l'autorisation ministérielle pour s'exprimer en public. Interrogée à ce sujet, la ministre de la Santé a donné comme explication que bien qu'elles soient intégralement financées par les pouvoirs publics, les associations se sont censurées elles-mêmes, car il n'y aurait eu aucun problème à ce qu'elles interviennent. Quelles pistes politiques, quelles significations sociologiques, quel arrière-plan historique expliquent ce type de dissonance qui montre un État qui milite et des mobilisations associatives quasi aphones ?

Ouagadougou, capitale du Burkina Faso

En cette matinée de fin d'année 2004, les artères principales de Ouagadougou sont désertées par les voitures et les motos qui s'y entassent normalement. Des militants défilent avec des pancartes qui interpellent le gouvernement indien et les gouvernements des pays riches pour la poursuite de l'accès des patients africains aux copies des antirétroviraux. Depuis quelques années, la majorité des patients burkinabés ont accès à des médicaments génériques grâce à des importations dispensées de taxes douanières en provenance de laboratoires indiens. Ces médicaments, dits de première ligne, font entrer le Burkina Faso, comme la majorité des pays africains bénéficiaires de ces accords, dans l'ère de la prise en charge médicale des personnes vivant avec le VIH, avec des résultats positifs directs et visibles sur le prolongement de la vie et le retour à des conditions de vie « normales ».

Cette même année 2004, sous la pression de l'Organisation mondiale du commerce et du gouvernement américain, le gouvernement indien a signé des accords qui interdisent à ses laboratoires de copier les médicaments dits de seconde ligne (ceux

⁶ Ce chiffre a été revu à la baisse récemment et le ministère botswanais de la Santé publique présente à ce jour le chiffre de 17 % pour la population générale et de 24,1 % pour la population âgée de 15 à 49 ans.

utilisés en cas d'échec ou de résistances prévisibles à terme aux premiers) à compter du 1^{er} janvier 2005 (Coriat, 2008). Les associations de patients burkinabés s'insurgent contre ce renforcement des accords ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) qui pénaliseraient la survie des patients du Burkina Faso, dont les principaux fournisseurs sont indiens. À Ouagadougou, cette manifestation s'inscrit dans une double perspective : elle signifie d'abord la rupture du « silence » qui a accompagné l'expansion de la pandémie du sida au Burkina Faso, justifiant le titre de la thèse d'Alice Desclaux, l'une des meilleures spécialistes de cette question, *L'épidémie invisible* (Desclaux, 1999) ; on doit ensuite comprendre cette rupture comme un ancrage du sida dans les mobilisations collectives (vie associative, participation syndicale, etc.) qui sont un éthos fort de la vie sociale et politique depuis l'indépendance du pays (Otayek, 1997).

Cette dynamique collective ne peut être comprise sans prendre en compte la visibilité et le soutien du président Blaise Compaoré, puis de son épouse, dans les campagnes de lutte contre le sida, notamment en ce qui a trait à la lutte contre la stigmatisation des personnes vivant avec le VIH/sida dans ce pays qui est l'un des plus pauvres d'Afrique et du monde (voir tableau 2). Pour autant, selon l'ONUSIDA, la prévention semble y porter ses fruits :

Les données d'enquête au niveau du pays indiquent que les citoyens du Burkina Faso ont plus tendance à se protéger – ainsi que leurs partenaires – contre une éventuelle infection au VIH (Présidence du Burkina Faso, 2005 ; Institut national de la statistique et de la démographie et ORC Macro, 2004). Le sud et l'ouest du pays (notamment la province de Poni avec une prévalence du VIH chez l'adulte de 3,7 % en 2003) sont nettement plus atteints par l'épidémie que les régions situées à l'est.

L'accès aux soins et les trois « I » (idées, intérêts, institutions)

L'ouverture du Burkina Faso à l'aide internationale non gouvernementale (le Burkina Faso est l'un des pays africains comptant le plus grand nombre d'ONG) situe également la problématique de l'action publique dans ce pays. La manifestation de rue en question fut aussi l'œuvre des associations françaises,

Sidaction par exemple étant un soutien très actif des associations locales.

Reste que ce qui différencie le Burkina Faso des deux autres pays de notre étude est lié à ses ressources plus modestes et donc aux limites structurelles de l'accès aux soins. De fait, le quart des patients burkinabés est pris en charge dans le réseau associatif par des médecins et des personnels soignants formés à cet effet, mais dont la faiblesse en nombre limite cette approche lorsqu'on la rapporte aux besoins en spécialistes sur le territoire du pays. Par ailleurs, bien que le Burkina Faso soit largement plus pauvre que le Cameroun et plus encore que le Botswana, c'est le seul pays parmi les trois où les médicaments contre le sida ne sont toujours pas gratuits. Autant les premières limites relevaient du « I » des institutions, autant la non-gratuité des antirétroviraux au Burkina Faso relève du « I » des idées. L'idée que « faire payer », ne serait-ce même qu'une somme « modeste », n'est pas efficace dans ce contexte de grande pauvreté et fait défaut aux autorités burkinabées. L'inversion du paradigme économique (faire payer pour mieux soigner) en cours dans les années 1990 a déjà montré son efficacité, en termes d'économie et de santé publique dans d'autres pays à faible revenu (Coriat, 2008). La gratuité pour les patients provoque une précocité de l'accès aux soins, des économies structurelles, une meilleure prise en charge et des gains sur le plan des coûts de transaction.

Le choix rationnel n'est donc pas toujours si rationnel que les acteurs peuvent le croire. « Analyser les politiques publiques consiste dès lors à décomposer un réel complexe en dimensions (ou variables) identifiables, non pour le simplifier, mais pour le rendre compréhensible au moyen des catégories d'analyses existantes, pour permettre ensuite d'effectuer la comparaison avec d'autres phénomènes similaires [...] » (Palier et Surel, 2005, p. 11). Dans cette logique, les trois « I » sont pertinents, de manière isolée ou interdépendante, selon les contextes, les variables et les thèmes à éclairer. La question de la gratuité des antirétroviraux dans ces trois pays semble confirmer que l'arrière-plan historique est nécessaire pour rendre intelligible une action et une (non) décision publiques : « la genèse des politiques publiques donne ainsi à voir les moments de transformation des représentations » (Laborier, 2003, p. 423).

Yaoundé, capitale du Cameroun

En janvier 2001, le Cameroun accueillait le sommet des présidents d'Afrique et de France. En marge de cette manifestation bisannuelle et fortement médiatisée, l'épouse du chef de l'État camerounais, madame Chantal Biya, organisa un forum sur le thème des jeunes en Afrique à l'épreuve du sida. Dans ce pays réputé – s'agissant de la lutte contre le sida – pour le relatif retrait de l'arène médiatique des hautes instances de l'État, arène par ailleurs monopolisée par les professionnels de la biomédecine, cet événement a constitué une première. Autour des premières dames d'Afrique⁷ et de l'épouse du secrétaire général des Nations Unies d'alors, madame Nane Annan, cette réunion a donné lieu à des témoignages de personnes vivant avec le VIH/sida, à des discours des épouses de chefs d'État africain sur les souffrances que la maladie génère dans leur pays respectif ainsi qu'à des réponses collectives à apporter. Quelques mois après cette manifestation, madame Biya a créé une ONG regroupant les premières dames d'Afrique et lui a donné le nom de Synergies africaines contre le sida et les souffrances (Eboko, 2004).

À compter de cette date, la sphère politique camerounaise, et notamment ses plus hauts dirigeants, a manifesté une ouverture internationale après quinze ans d'une adhésion passive et silencieuse aux normes édictées par l'OMS et l'ONUSIDA. Cette dynamique a contribué à la visibilité du travail des autorités sanitaires qui avaient déjà œuvré pour l'accès aux génériques dès 2000 et qui ont poursuivi la politique de baisse du coût des antirétroviraux avec un soutien international multiforme: Fonds mondial (depuis 2004), accords passés avec les grands laboratoires (2001), subvention de l'État grâce aux fonds dits pays pauvres très endettés, etc. En parallèle à l'action plus récurrente et plus institutionnelle du Comité national de lutte contre le sida, les compliments adressés pour son leadership à la première dame du Cameroun par le secrétaire exécutif de l'ONUSIDA, monsieur Peter Piot, ont accompagné un processus original d'accès aux antirétroviraux. Jusqu'en 2006, le patient camerounais

a bénéficié d'une trithérapie, sous forme générique, pour 3000 FCFA⁸ (moins de 8 dollars canadiens) par mois, ce qui représente une révolution thérapeutique, quand on se souvient que le même traitement coûtait un peu moins de l'équivalent de 1500 dollars canadiens par mois et par personne au début de l'année 2000.

Le 1^{er} mai 2007, cet effort, financé notamment par le Fonds mondial, a encore franchi un palier puisque ces médicaments sont officiellement devenus gratuits pour les patients. Ce mouvement international qui a favorisé l'accès aux antirétroviraux en Afrique grâce à la mobilisation collective de la société civile transnationale trouve une traduction particulière au Cameroun. Ce pays a opté en effet pour une tentative d'institutionnalisation de la décentralisation de l'accès aux antirétroviraux. Pour le moment, les antirétroviraux sont disponibles dans les soixante-trois unités de prise en charge réparties dans les dix provinces et dans les organes de références, les vingt-quatre centres de traitement agréés. L'objectif du gouvernement et de ses partenaires consiste à rapprocher le plus possible les patients vivant dans des zones éloignées des centres de traitement. D'où le processus de décentralisation en cours qui a commencé avec la création des unités de prise en charge au sein des hôpitaux de district.

Entre-temps, grâce aux Synergies africaines contre le sida et les souffrances conduites par mesdames Biya et Compaoré (la nouvelle présidente de cette association), un centre international de référence Chantal Biya pour la recherche et la prévention a été inauguré à Yaoundé en février 2006. Entre les politiques publiques et l'arène du pouvoir et de la compétition politique et les entrelacs qui les séparent, les reconfigurations de l'action publique contre le sida méritent d'être mises à l'épreuve de la recherche. Le caractère opérationnel de ce projet se fonde aussi sur la participation de la Division de la recherche opérationnelle en santé du ministère de la Santé publique qui est impliquée dans tous les projets de recherche sur la santé.

⁷ Voir *Politique africaine* (2005), numéro coordonné par Christine Messiant et Roland Marchal.

⁸ Franc de la Communauté financière africaine [NDLR].

Les jeux et les enjeux internationaux d'une décentralisation

Le Cameroun a bénéficié d'un contexte international favorable, de l'expertise technique de la coopération internationale – notamment française – et de celle acquise par ses propres médecins impliqués dans des partenariats internationaux – l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales en est un exemple – depuis le milieu des années 1980. Avant l'accès aux antirétroviraux, le Cameroun s'était déjà inscrit dans une logique de décentralisation des structures de soins, préconisée par l'OMS à la Conférence d'Harare en 1987.

Le Cameroun propose un modèle dans lequel ce sont les réseaux de médecins qui ont initié les procédures et montré les possibilités opérationnelles de la prise en charge des patients. Par la suite, les pouvoirs publics, par le Comité national de lutte contre le sida (ministère de la Santé publique du Cameroun), ont institutionnalisé cette dynamique avec l'appui des partenaires internationaux et l'engagement des « sommets de l'État ».

Quatre décisions politiques et économiques importantes et une découverte scientifique (Laurent et autres, 2004) ont ensuite apporté une réponse à la question des coûts des trithérapies au Cameroun depuis le début de la décennie 2000. Après l'introduction en 2000 des médicaments génériques, le pays a connu une redéfinition des partenariats, des accords et des alliances avec ses différents partenaires. Le 4 avril 2001, le magistrat Laurent Easo, alors ministre de la Santé publique, a signé un protocole avec quatre laboratoires pharmaceutiques représentés par Merck Sharp & Dome. À cette occasion, le coût pour le patient est passé en dessous de 70 000 FCFA (environ 174 dollars canadiens) pour les molécules de première ligne.

À la fin du mois de juillet 2002, un décret présidentiel annonçait une nouvelle baisse des prix des molécules antirétrovirales au Cameroun, assortie d'une baisse du coût des examens biologiques. Ainsi, avec un

budget d'environ 21 000 FCFA par mois (environ 55 dollars canadiens), un patient camerounais avait accès à une trithérapie. C'est à la faveur d'un apport de fonds dits pays pauvres très endettés, donc à la faveur de la remise de la dette, que le pays a pu réaliser cette opération. C'est ensuite grâce aux financements versés par le Fond mondial, créé par Kofi Annan en 2001, que le Cameroun a pu enregistrer des chutes régulières et successives du prix des antirétroviraux pour le bénéfice social et thérapeutique de ses patients. Un autre ministre de la Santé publique, Urbain Olinguena Awono⁹, va incarner ces accords et la mobilisation politique du Cameroun vis-à-vis de ses partenaires internationaux, notamment la Banque mondiale et le Fonds mondial. C'est au cours de son mandat, le 1^{er} mai 2007, qu'a été annoncée la gratuité tant espérée des antirétroviraux.

Aux interventions du Fonds mondial s'est ajoutée l'initiative UNITAID¹⁰. Initiée par les présidents Luiz Inácio Lula da Silva, du Brésil, et Jacques Chirac, de France, à partir d'une retenue de un euro sur les prix des billets d'avion pour les vols internationaux, elle offre, au titre de « facilité internationale », une ressource supplémentaire pour l'achat de médicaments. Ainsi est-on parvenu à la gratuité des antirétroviraux au Cameroun, aboutissement dont le ministre Olinguena avait fait sa priorité, encouragé qu'il était par les acteurs internationaux acquis à cette cause bien avant les sociétés civiles africaines, longtemps muettes sur le sujet. Il faut préciser qu'avant l'accès universel caractérisé par la gratuité des médicaments de première ligne pour tous les patients et celle qui s'ébauche progressivement pour les médicaments de seconde ligne, les enfants de moins de quinze ans et les femmes enceintes pouvaient bénéficier des traitements gratuits. La situation des enfants est assez contrastée :

- 44 800 enfants de moins de quinze ans sont infectés au Cameroun ;
- 19 % des enfants nés de mères séropositives sont infectés ;

⁹ Le ministre de la santé publique a été remplacé en septembre 2007.

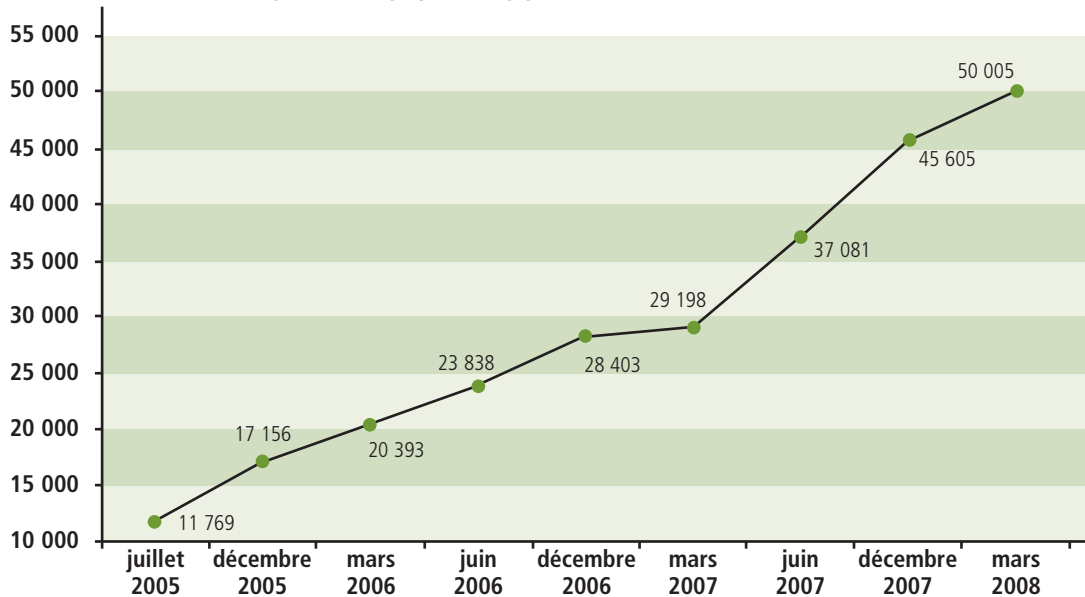
¹⁰ UNITAID est une facilité internationale d'achats de médicaments qui vise à accroître l'accès aux médicaments de qualité pour le traitement du VIH/sida, du paludisme et de la tuberculose et d'en réduire les prix [NDLR].

· 2000 enfants sont sous antirétroviraux, soit 20 % des 9953 enfants admissibles.

À la fin de l'année 2007, le Comité national de lutte contre le sida recense 45 600 patients adultes sous

antirétroviraux, soit 54,7% des personnes admissibles aux traitements. Ils étaient 17 000 en 2005 et 600 seulement en 2001.

TABEAU 3 : L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MALADES RECEVANT UN TRAITEMENT ANTIRÉTROVIRAL AU CAMEROUN



Source : Comité national de lutte contre le Sida, *Vers l'accès universel aux traitements et soins en faveur des adultes et enfants*, rapport de progrès n° 10, Yaoundé, 2008.

Quatre projets de recherche franco-camerounais financés par l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales (France) sont en cours pour évaluer les avancées, les obstacles et les perspectives de cette décentralisation. Ils concernent plus de cent vingt-cinq formations sanitaires. Celles-ci sont réparties en centres de traitement agréés au niveau des hôpitaux centraux et provinciaux et en unités de prise en charge au niveau des hôpitaux de districts. Il faut ajouter à ce nombre les hôpitaux non publics qui ont reçu l'agrément du ministère de la Santé publique pour la prise en charge des antirétroviraux. La différence structurelle entre les centres de traitement agréés et les unités de prise en charge est le plateau technique, notamment les laboratoires présents dans les centres de traitement agréés auxquels se réfèrent les unités de prise en charge.

Ainsi, 70% des structures de prise en charge sont publiques, 10% sont privées (cliniques et hôpitaux des grandes entreprises), 15% relèvent du privé confessionnel et 5% du secteur dit sécurité (infirmiers des prisons, centres médicaux de la police et des forces armées, etc.). Sur les cent soixante-quatorze districts de santé que compte le Cameroun, quatre-vingt-neuf possèdent au moins une structure de prise en charge. Le modèle camerounais tire son originalité de la décentralisation active de l'offre de soins. Celle-ci s'appuie sur la décentralisation de la prise en charge dont le Cameroun propose un modèle particulier qui doit s'inscrire dans un élargissement à l'échelle internationale du débat économique et politique (Moatti et autres, 2003), débat qui augure de la possibilité d'aller au plus près des patients. Dès lors, un faisceau de problèmes apparaît : jusqu'où ce système peut-il aller ? À quelle hauteur de la pyramide

sanitaire (donc de décentralisation) se heurtera-t-on à la question de la pénurie de personnel? Quelle marge de solvabilité financière le pays – sous perfusion de la part de ses partenaires, en particulier le Fonds mondial – possède-t-il pour poursuivre dans le temps la gratuité du traitement? Le différentiel sur le plan de la décentralisation est causé principalement par l'apport géographique inégal des partenaires internationaux du Cameroun. Certaines provinces, voire certaines formations sanitaires, bénéficient d'une autonomie financière et structurelle qui les distingue des autres.

■ DES QUESTIONS ET DES PISTES CROISÉES POUR UNE APPROCHE COMPARÉE

Le tableau 2 offre la possibilité d'appréhender succinctement les trois pays selon leurs performances économiques ou sanitaires et leurs poids démographiques. Les liens entre ces différents secteurs sont multiples et fertiles parce qu'ils n'obéissent pas à des causalités simples. Le jeu des acteurs, d'un pays à l'autre, et leurs capacités à négocier les uns avec les autres dans un foisonnement d'offres et de demandes conditionnent cette perspective comparative, à commencer par la question de l'émergence de l'action publique.

L'émergence de l'action publique : une typologie des acteurs et de l'action

L'émergence de la thématique du sida dans les champs politiques africains est le produit de fortes interactions qui se sont développées à la faveur de séquences d'intervention qui s'enchevêtrent largement¹¹ et mobilisent une pluralité de médiateurs dans différents forums (scientifiques, réunissant les professionnels de la santé et de la recherche nationaux et internationaux; ou de la coopération bi et multilatérale et de l'action publique, regroupant les acteurs administratifs et une multitude d'autres intervenants non étatiques). Au sein de chacune de ces instances et en fonction de règles du jeu et du type de relations qui leur étaient spécifiques, ces médiateurs de l'émergence se sont conduits soit en catalyseurs soit en inhibiteurs de la

prise en compte de la pandémie comme problème public et de la formulation d'une réponse.

Les agences généralistes

Ce sont des médiateurs qui ont pour vocation de traiter l'ensemble des problèmes sociaux pour en proposer une interprétation puis émettre des principes pour l'action. Dans le cas qui nous occupe, ils ont participé de manière très inégale à l'émergence du problème. Il s'agit en l'occurrence des partis politiques, des églises et des médias, mais également, dans la configuration spécifique du Botswana, du Burkina Faso et du Cameroun, des hautes administrations et des bailleurs de fonds internationaux.

Au Botswana, le programme *African Comprehensive HIV/AIDS Partnership* est l'aboutissement d'une collaboration avec la Bill and Melinda Gates Foundation et le laboratoire pharmaceutique Merck. Il est précédé, accompagné et suivi d'une série d'autres accords: le BOTUSA (le gouvernement du Botswana et le Center of Disease Control d'Atlanta, États-Unis); le Botswana Harvard Institute (le gouvernement et Harvard Institute de Boston, États-Unis); le Secure the Future (le gouvernement et la firme pharmaceutique Bristol-Myers-Squibb). Pour le Cameroun, nous avons déjà évoqué les accords qui ont conduit à la baisse du coût des médicaments. À l'approche camerounaise, le Burkina Faso ajoute une démarche d'implication exceptionnelle des ONG du Nord, notamment européennes (françaises, allemandes, belges, britanniques, etc.), qui a permis de recomposer l'action publique contre le sida dans ce pays. Il s'agit donc d'apprécier les logiques, les divergences et les récurrences qui naissent ou subsistent dans chaque pays dans le droit fil de l'intervention de ces agences généralistes.

Le rôle le plus décisif aura été celui des partenaires de la coopération bi et multilatérale (Union Européenne, USAID, GTZ, OMS, ONUSIDA, France, etc.). Ils ont en effet ouvert une fenêtre d'opportunité autorisant à des acteurs nationaux de statuts divers à prendre la parole sur la pandémie. Ils ont également participé de manière active à la formulation du « référentiel global » de l'action publique contre le sida au Cameroun, au Burkina Faso et au Botswana: « [...]

¹¹ Sur cet enchevêtrement d'interactions multiniveaux dans un autre contexte, voir Loughlin (2004).

privilégiant une démarche de prévention fondée sur l'information de masse et le marketing social pour contenir à moindre coût l'explosion de l'épidémie, négligeant au moins dans un premier temps la mise en place d'une offre de dépistage et de conseil et consacrant des efforts minima à la prise en charge de personnes vivant avec le VIH» (Eboko, 2005b). Au Botswana, c'est le gouvernement américain, par le PEPFAR, qui impose sa vision à travers une double priorité d'action : acheter les antirétroviraux auprès des grandes firmes et assortir l'accès aux antirétroviraux à une prévention basée sur le triptyque ABC (*Abstinence – Be faithful – Condoms* / abstinence, fidélité, préservatif). Les contradictions de ce plan, au point de vue de la confusion de la morale et de la réalité sociale et épidémiologique, ont toutefois fait l'objet de vives critiques de la part des ONG internationales (Eboko, 2005c).

L'analyse de l'action publique contre le sida montre que la forte prégnance de contraintes externes ne signifie pas forcément une absence de marge de manœuvre ou un retrait des autorités nationales. Elle oriente plutôt sur une relecture de ces pistes de réflexion en rendant compte du fait que la marginalisation des possibilités d'agir sur les structures d'ordre global s'accompagne d'une redéfinition des aptitudes et des méthodes d'action, des processus de formalisation des stratégies et des techniques et des moyens de mobilisation des ressources. La position des hautes administrations nationales (mêlant reformulation, hybridation et dérivation) en témoigne. Pour comprendre cette adaptabilité – produites par les « consensus contradictoires » (Palier et Surel, 2005, p. 29) que doivent affronter ces acteurs administratifs –, il est utile de bien connaître leurs divers attributs et fonctions, et plus spécifiquement de savoir distinguer leur faculté à exercer un pouvoir de celle de maîtriser une autorité régulatrice (très concrètement de contrôler une action publique de sa conception à son évaluation). Cette distinction permet de prendre conscience que la capacité régulatrice de l'État peut s'éroder alors même que son pouvoir demeure et ne fait que se redéployer¹².

Les agences spécialisées

C'est la seconde catégorie d'acteurs, dans ce cas-ci pour l'essentiel les médecins et les professionnels

de la santé, qui se saisit rapidement du problème parce qu'il se rapporte directement à leur spécialité. Contrairement aux apparences, cette publicisation de l'action des agences spécialisées n'a pas accéléré l'émergence de la thématique. Ils se sont surtout livrés à un travail d'appropriation de la maladie et ont développé des stratégies de monopolisation de son énonciation publique qui ont eu pour corollaire un refus que la thématique du sida soit intégrée dans les champs politique et administratif.

Les acteurs à intérêts liés

Ce groupe d'acteurs est formé des associations et des ONG qui représentent ou prétendent à la représentation des groupes sociaux aux prises avec le problème et dont, au moins pendant un temps, les intérêts sont étroitement liés à la réussite ou à l'échec de la médiatisation de la cause dudit groupe social. Au Cameroun, ils ont pris une part active à la problématisation du sida comme enjeu public. Une nouvelle société civile s'est ainsi constituée, bâtie d'associations et d'ONG initialement créées et dirigées majoritairement par une partie du personnel biomédical puis élargies à de nouveaux acteurs. D'un pays à l'autre, l'action de ces médiateurs n'a pas le même effet ni la même audience. Il s'agira donc de mesurer les fondements historiques de ces différences.

Les médiateurs de surcroît

On situe ces derniers acteurs à la rencontre des champs scientifique, économique et philanthropique. De manière distincte dans les trois pays, ils ont largement contribué à l'émergence de la problématique du sida. On parle ici plus particulièrement des laboratoires de recherches biomédicales locaux et internationaux ainsi que des groupes pharmaceutiques. Plusieurs entreprises publiques et privées ont également œuvré à la prise de conscience de la pandémie en raison de l'incidence du développement de la maladie sur la productivité de leurs employés. Bien que n'étant pas des intervenants de première ligne de l'action publique face au sida, ces acteurs ont apporté une plus value, un surcroît qui a remodelé la réponse au sida. Du Botswana, où cette implication des entreprises est très forte, au Cameroun où c'est une entreprise privée qui a lancé le débat sur la prise en charge de ses

¹² Sur ce point, voir notamment Hibou, (1999, p. 9).

employés en 1999¹³, l'articulation entre les différentes phases de l'action publique montre la nécessité de recourir de manière précise à l'un des trois « I » suivant les circonstances, mais surtout de mettre en exergue l'historicité de cette action.

■ CONCLUSION

La réponse au sida représente un faisceau multidimensionnel d'acteurs. Cette configuration qui va de l'international au local remet en selle le positionnement de l'État qui, dans le même temps, est un coacteur et une variable de cette action publique à plusieurs échelles. De ce point de vue, l'Afrique subsaharienne montre une évolution plus globale des États vers un rôle de régulation au détriment d'une mise en œuvre qui serait autonome et nationale. Cette notion d'État régulateur « renvoie à deux évolutions interdépendantes des politiques publiques. La première est le passage progressif du faire au faire-faire : l'État régulateur est un État qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre » (Hassenteufel, 2007, p. 326). Cette évolution est encore plus nette,

voire abrupte, sur le continent africain. Pour autant, cet article montre un différentiel d'un État africain à l'autre. Le Botswana est perçu comme un « État fort » dans la lutte contre le sida, tandis que le Burkina Faso semble plutôt un « État minimal », aux ressources très limitées. Quant au Cameroun, il se trouve dans une situation intermédiaire. Ce que nous proposons d'appeler « la gouvernance du délestage » se décline donc sous plusieurs formes de délégation de pouvoir de l'État vers d'autres acteurs nationaux et internationaux, privés et publics.

L'action publique sur le sida en Afrique nous informe simultanément sur l'évolution globale de l'« État régulateur » et sur des particularités des recompositions de l'action publique du niveau international à des échelons nationaux et locaux. Ces différents niveaux sont liés par des dynamiques qui seront distinctes selon la place et les rapports de force des différents acteurs impliqués dans chacun des pays. Cette réflexion interdit de penser l'État africain sous forme univoque, mais réactualise l'historicité des sociétés politiques africaines en même temps qu'elle montre les écarts plus ou moins grands de leur intégration aux dynamiques de la mondialisation.

BIBLIOGRAPHIE

- Bibeau, G. (1991). « L'Afrique, terre imaginaire du sida : la subversion du discours scientifique par le jeu des fantasmes », *Anthropologie et sociétés*, vol. 15, n° 2-3, p. 125-147.
- Bibeau, G. (1996). « La spécificité de la recherche anthropologique sur le sida », dans J. Benoist et A. Desclaux (dir.), *Anthropologie et sida : bilans et perspectives*, Paris, Karthala.
- Boone, C. et J. Batsell (2001). « Politics and AIDS in Africa: Research Agendas in Political Science and International Relations », *Africa Today*, vol. 48, n° 2, p. 2-33.
- Comité national de lutte contre le sida (2008). *Vers l'accès universel aux traitements et soins en faveur des adultes et enfants*, Rapport de progrès n° 10, Yaoundé.
- Commeyras, C. et autres (2006). « Determining Factors of Observance of Antiretroviral Treatments in Cameroon during the Start-up Period (2000-2002) », *Pharmacy Practice*, vol. 4, n° 3, p. 117-122.
- Coriat, B. (dir.) (2008). *The Political Economy of HIV/AIDS in Developing Countries*, Londres, Edgar Edward.
- Darbon, D. (2004a). « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », dans A. Triulzi (dir.), *State, Power and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Darbon, D. (2004b). « Comparer les administrations du nord et du sud : orientations méthodologiques à partir des administrations en Afrique », dans C. Thriot, M. Marty et E. Nadal (dir.), *Penser la politique comparée : un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala.

¹³ Il s'agit de l'entreprise d'aluminium du Cameroun, Alucam, ancienne filiale historique de Pechiney, mais maintenant filiale d'Alcan du Canada.

- Desclaux, A. (1999). *L'épidémie invisible : anthropologie d'un système médical à l'épreuve du sida chez l'enfant à Bobo Dioulasso*, Lille, Presses universitaires du septentrion.
- Desclaux, A. (1995). « L'État contre la santé publique? », *Sociologie santé*, n°13, p. 85-91.
- Dixneuf, M. (2003). « Au-delà de la santé publique : les médicaments génériques entre perturbation et contrôle de la politique mondiale », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 2, p. 277-304.
- Dozon, J.-P. et D. Fassin (1989). « Raison épidémiologique et raison d'état : les enjeux sociopolitiques du sida en Afrique », *Sciences sociales et santé*, vol. 7, n° 1, p. 21-36.
- Dozon, J.-P. et D. Fassin (dir.) (2001). *Critique de la santé publique : une approche anthropologique*, Paris, Balland.
- Dozon, J.-P. et L. Vidal (dir.) (1995). *Les sciences sociales face au sida : cas africains autour de l'exemple ivoirien*, Paris, Orstom Éditions.
- Eboko, F. (2005a). « Patterns of Mobilization: Political Culture in the Fight Against AIDS: A Comparative Approach », dans A. Patterson (dir.), *The African States and the AIDS Crisis*, Aldershot, Ashgate Publishers, p. 37-58.
- Eboko, F. (2005b). « Politique publique et sida en Afrique : de l'anthropologie à la science politique », *Cahiers d'études africaines*, vol. 45, n° 2, p. 351-387.
- Eboko, F. (2005c) « Sida : des initiatives locales sous le désordre mondial », *Esprit*, n° 317, p. 200-211.
- Eboko, F. (2005d). « Law Against Morality? Access to Anti-AIDS Drugs in Africa », *International Social Science Journal*, vol. 57, n° 186, p. 715-724.
- Eboko, F. (2004). « Chantal Biya : "fille du peuple" et égérie internationale », *Politique africaine*, n°95, p. 91-106.
- Eboko, F. (2002). *Pouvoirs, jeunesses et sida au Cameroun : politique publique, dynamiques sociales et constructions des Sujets*, Thèse en science politique, CEAN IEP, Université de Montesquieu Bordeaux IV.
- Elias, N. (2003). *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket, [édition originale 1970].
- Enguéléguélé, M. (2006). « Politique et sida au Cameroun. Restitution des premières recherches », multigraphié, Yaoundé.
- Gruénais, M.-É. (dir.) (1999). *Organiser la lutte contre le sida : une étude comparative sur les rapports État/société civile en Afrique*, Paris, Institut de recherche pour le développement.
- Hassenteufel, P. (2007). « L'état mis à nu dans les politiques publiques », dans B. Badie et Y. Deloye (dir.), *Le temps de l'état : mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, p. 311-329.
- Hibou, B. (1999). « La décharge, nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, n° 73, p. 6-15.
- Jobert, B. et P. Muller (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses de l'Université de France.
- Kerouedan, D. et F. Eboko (1999). *Politiques publiques du sida en Afrique*, Travaux et documents, n°61-62, Bordeaux, CEAN.
- Laborier, P. (2003). « Historicité et sociologie de l'action publique », dans P. Laborier et D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, p. 419-462.
- Laurent, C. et autres (2004). « Effectiveness and Safety of Generic Fixed-dosed Combination of Nevirapine, Stavudine, and Lamivudine in HIV-1 Infected Adults in Cameroon: Open-Label Multicentre Trial », *Lancet*, vol. 364, n° 3, p. 29-34.
- Loenzien (de), M. (2002). *Connaissances et attitudes face au VIH/sida*, Paris, L'Harmattan.
- Loughlin, J. (dir.) (2004). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press.
- Médard, J.-F. (1999). « Consolidation démocratique et changement des élites au Botswana : du parti dominant au bipartisme », dans J.-P. Daloz (dir.), *Le (non-) renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, Bordeaux, CEAN, p. 187-215.
- Moatti, J.-P. et autres (dir.) (2003). *Economics of AIDS and Access Care in Developing Countries: Issues and Challenges*, Paris, ANRS.
- Muller, P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-208.

- ONUSIDA et OMS (2008). *Le point sur l'épidémie de sida*, Genève, ONUSIDA.
- Otayek, R. (1997). « Démocratie, culture politique, sociétés plures : une approche comparative à partir de situations africaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-207.
- Palier, B. et Y. Surel, (2005). « Les trois I et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- Patterson, A. S. (dir.) (2005). *The African State and the AIDS Crisis*, Aldershot, Ashgate Publishers.
- Messiant, C. et R. Marchal (coordonné par) (2005). *Politique africaine. Les premières dames en Afrique*, n° 95.
- Raynaut, C. (2001). « Comment évaluer les politiques de lutte contre le sida en Afrique », dans J.-F. Baré, *L'évaluation des politiques de développement : approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », p. 318-354.
- Raynaut, C. (1995). « Santé publique : l'État et la société civile », *Sociologie santé*, n° 13, p. 7-16.
- Sabatier, P. A. et E. Schlager (2000). « Les approches cognitives des politiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 209-234.
- Schoepf, B. G. (2001). « International AIDS Research in Anthropology: Taking a Critical Perspective on the Crisis », *Annual Review of Anthropology*, vol. 30, p. 335-361.
- Vidal, L. (2004). *Ritualités, santé et sida en Afrique : pour une anthropologie du singulier*, Paris, Karthala.
- Vidal, L. (1999). « Anthropologie d'une distance : le sida, de réalités multiples en discours uniformes », *Autrepart*, n° 12, p. 19-36.
- Vidal, L. (1995). « Les risques du culturalisme », *Le journal du sida*, n° 75-76, p. 32-34.

ENAP

L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 40 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2^e et de 3^e cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.


Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 900 étudiants et compte plus de 7 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.

 **École nationale
d'administration
publique**

Gouvernance et coopération internationale : quels apports pour les pays en développement ?

Par **Abdellatif Hmam**, Directeur général des réformes et des études prospectives administratives, Premier Ministère (Tunisie), Professeur, École nationale d'administration de Tunis • abdellatif.hmam@pm.gov.tn

Depuis le début des années 1990, la gouvernance s'est imposée comme le concept générique qui résume à lui seul les transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines. Une gouvernance mal exercée et mal assumée représente en effet un facteur de risque pour la stabilité et le développement des pays. Le concept gagne en importance et en pertinence et ne laisse aucune organisation ni aucun pays indifférent. Les pays en développement sont interpellés. Dans ce contexte, le débat concernant le rôle de la coopération internationale dans les programmes d'appui à la gouvernance dans les pays en développement demeure plus que jamais d'actualité. La coopération internationale sous toutes ses formes, bilatérale, régionale et multilatérale, ambitionne de promouvoir une gouvernance adaptée pour relever les défis du développement à l'orée du XXI^e siècle.

En prenant appui sur l'expérience de certains pays en développement dans les régions de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, je m'applique, dans le présent article, à apporter un éclairage sur le rôle joué par la coopération internationale dans le remodelage et la réinvention d'une gouvernance publique répondant aux besoins de développement durable. L'action engagée est le plus souvent symboliquement placée sous le signe de la modernité et de l'efficacité et se propose ainsi d'activer les connotations positives rattachées au concept de gouvernance.

■ UNE ACTION QUI S'APPARENTE MOINS À UNE « CONDITIONNALITÉ AUTOMATIQUE »

Si la priorité accordée par les institutions internationales à l'exercice de la gouvernance dans les pays en développement est pleinement justifiée, la traduction de cette priorité par des « conditionnalités subjectives » qui se réfèrent à des normes universelles de « bonne gouvernance » ne semble pas répondre aux attentes ni atteindre le but fixé. La gouvernance transposée ou imposée par les donateurs sans prévoir de processus participatif avec les représentants légitimes des pays concernés suscite de la méfiance et provoque une attitude de rejet. La concertation contribue sans contredit à une meilleure « acceptabilité » des programmes de coopération internationale destinés à promouvoir la gouvernance dans les pays visés.

Il convient de noter ici que les rapports de force qui s'expriment dans cet exercice sont traditionnellement déséquilibrés à la faveur des pays donateurs. Certaines orientations le confirment et l'accentuation de la crise financière ne fait qu'aggraver la situation de certains pays en quête d'appui financier indispensable à leurs programmes de développement. Les mécanismes de coopération financière demeurent, quand ils existent, des mécanismes conçus unilatéralement par les pays donateurs. Certaines exceptions enregistrées du côté de pays préémergents économiquement ne font que confirmer cette règle.

Le besoin de réorienter le débat sur la gouvernance en partenariat avec les pays en développement a entraîné l'adoption d'une définition extensive de la gouvernance qui ne se réduirait plus à la seule dimension politico-économique, mais qui comprendrait désormais la dimension « technico-gestionnaire » inclusive des facteurs susceptibles de contribuer à une gestion intégrée, transparente, équitable et efficace des affaires publiques.

Lors du sommet de l'Organisation de l'unité africaine tenu au Caire au mois de juin 1993, Boutros Boutros-Ghali, ancien secrétaire général des Nations Unies et de l'Organisation internationale de la Francophonie, déclarait : « L'État, c'est d'abord une administration saine, intègre, dévouée et soucieuse de l'intérêt général. »

La manière dont les services publics fonctionnent, dont les ressources publiques sont gérées et dont les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à résoudre dans le contexte des pays en développement. Cette représentation élargie de la gouvernance met d'abord l'accent sur la capacité d'un État à servir ses citoyens. Sur le plan conceptuel, elle permet de distinguer la gouvernance d'autres sujets comme les droits de la personne, la démocratie ou la corruption. En revanche pour l'Union Européenne, la vision de la gouvernance doit impérativement inclure ces mêmes concepts politiques des droits de la personne et de la démocratie.

Prônée par les organisations financières internationales comme le moyen de réformer les institutions des pays en développement, une saine gestion des affaires publiques exige selon la Banque mondiale « l'instauration de normes et d'institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre compte » (cité dans Chevallier, 2003, p. 205). Le Programme des Nations Unies pour le développement insiste sur l'importance d'arrêter une stratégie et de mener une politique plus globale qui toutes deux prennent en considération le lien existant entre la gestion du secteur public, la gouvernance et le développement humain durable.

Devant cette pluralité des conceptions de la gouvernance, la question qui se pose est : comment créer les conditions propices à l'élaboration par les pays en développement de leur propre modèle de gouvernance et leur donner les moyens de se l'approprier ?

Il appartient aux pays en développement de décider eux-mêmes des éléments sur lesquels ils veulent agir pour améliorer leur gouvernance

La gestion saine des affaires publiques se définit traditionnellement comme la gestion intelligible et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue d'un développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision explicites et connues de tous et des organisations publiques « transparentes » et sujettes à l'obligation de rendre compte.

Si l'acceptation d'une intervention internationale encourageant la gouvernance dans les pays en développement trouve sa justification dans l'interdépendance accrue des économies et la sophistication croissante des rapports entre les pays, il n'en demeure pas moins que la gouvernance reste d'abord et avant tout un enjeu national. Les acteurs de la coopération internationale doivent se rendre à l'évidence que les programmes d'appui à la gouvernance gagneraient en efficacité s'ils étaient conçus et produits en collaboration avec les pays concernés.

Dans cette perspective, l'initiative sur la bonne gouvernance pour le développement dans les pays arabes, lancée en Jordanie au mois de février 2005 conjointement par l'OCDE et le Programme des Nations Unies pour le développement, marque le début d'une rupture positive dans l'élaboration des programmes de promotion de la gouvernance publique dans les pays en développement. Les plans d'action nationaux dressés par les pays arabes qui se sont inscrits volontairement dans la dynamique créée par cette initiative ont montré comment la coopération internationale pouvait venir enrichir et consolider les réformes décidées et engagées à l'échelle du pays.

La matrice suivante indique clairement les priorités thématiques retenues par certains pays arabes pour renforcer l'intégrité et la transparence de la gestion publique en luttant contre la corruption pour la période 2008-2010.

TABLEAU 1 : LES PRIORITÉS RETENUES PAR CERTAINS PAYS DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

PRIORITÉS	BAHRÉÏN	ÉGYPTE	JORDANIE	LIBAN	TUNISIE	MAROC	YÉMEN	TOTAL
TOTAL DES POINTS À RÉPARTIR	14	14	14	14	14	14	14	
1. Formulation de code de conduite	3	1	2	2	5	0	2	15
2. Identification des conflits d'intérêt	3	1	2	2	2	2	2	14
3. Stratégie nationale de lutte contre la corruption	2	4	3	3	2	2	3	19
4. Mise en place d'une agence contre la corruption	2	4	2	3	1	6	3	21
5. Mobilisation de l'opinion publique dans la lutte contre la corruption	2	2	2	2	1	4	3	16
6. Engagement des citoyens dans la lutte contre la corruption	2	2	3	2	3	0	1	13

Source : OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

La lecture de la matrice atteste que les priorités de la gouvernance varient en fonction des pays. Ainsi, la création d'une agence contre la corruption apparaît, par le jeu cumulatif des notes accordées par les pays qui traduisent l'intérêt qu'ils accordent à tel ou tel aspect, comme la priorité de la région dans son ensemble alors que pas moins de trois pays sur sept considèrent qu'une telle structure ne ressort pas de l'ordre de leurs priorités nationales.

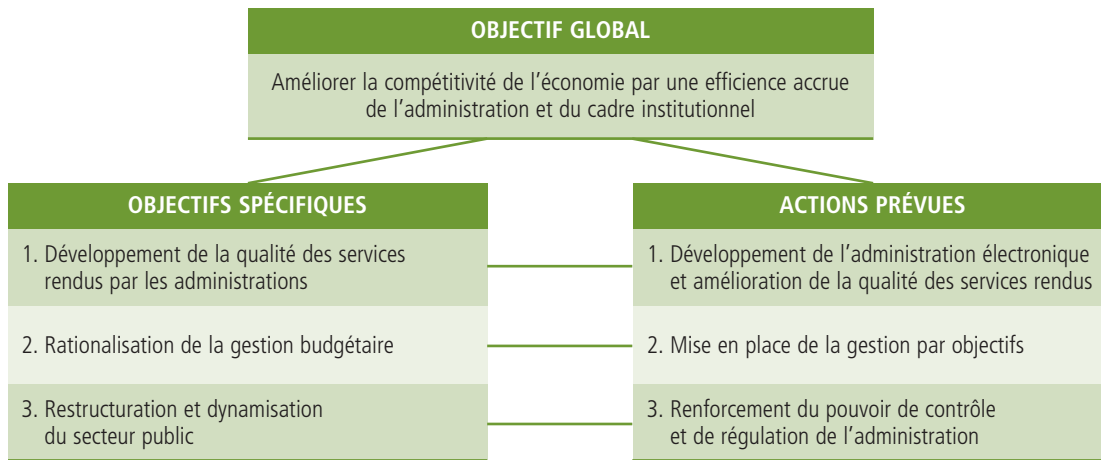
Un modèle universel ne peut plus constituer la norme de la coopération en matière de gouvernance, des solutions distinctes se révèlent indispensables

Dans le domaine de la gouvernance, les coopérations internationales mises en œuvre se bornent trop fréquemment à reproduire des découpages institutionnels et à recycler des solutions managériales imaginées par des experts qui, le plus souvent, ne tiennent absolument pas compte des réalités locales pour ne pas dire qu'ils les ignorent totalement.

Devant l'impératif de considérer les dimensions actuelles de l'héritage historique et des contextes politiques et culturels des pays en développement, l'approche des coopérants en matière de gouvernance a connu une évolution favorable ces dernières années. Ils veillent dorénavant à renforcer la faculté des gouvernements et des administrations publiques à formuler et à mettre en application des politiques publiques répondant aux besoins singuliers de leur pays respectif et de leurs habitants. D'une part, la coopération internationale s'oriente donc aujourd'hui davantage vers des programmes structurants qui s'inscrivent dans la durée en adéquation avec les priorités du pays en question et, d'autre part, elle prend soin de déterminer le ou les moyens appropriés susceptibles d'assurer l'accompagnement requis.

L'architecture du programme de soutien à la compétitivité économique en Tunisie reproduite dans le schéma ci-après traduit le souci de l'Union Européenne de ne pas méconnaître les besoins spécifiques de modernisation de l'administration publique tunisienne.

LE PROGRAMME D'AIDE À LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE TUNISIENNE



Source : Aide-mémoire, Programme d'appui à la compétitivité, ministère du Développement et de la Coopération internationale, mai 2006.

■ UNE APPROCHE « EN DOUCEUR » QUI PRIVILÉGIE L'APPROPRIATION

La gouvernance préconisée par les bailleurs de fonds se veut un environnement politico-administratif dans lequel peut se déployer une nouvelle culture de gestion des affaires publiques articulée autour de valeurs (l'éthique, la transparence, la responsabilité) et de pratiques qui les matérialisent dans les faits (le respect d'un code de déontologie professionnel, la reddition de comptes, etc.).

Sur un autre plan, la gouvernance continue de renforcer la conviction vertueuse de plusieurs pays en développement de la nécessité de rechercher à tous les niveaux et dans tous les domaines d'activité des procédures de réflexion et de décision et des méthodes d'action novatrices pour faire face à la complexification croissante de la gestion publique.

Comment la coopération internationale devrait-elle être aménagée pour aider efficacement les pays qui le souhaitent à repenser leur propre mode de gestion et à réinventer leur gouvernance ? Comment être utile au maximum tout en respectant au maximum la diversité et les singularités de chacun des pays partenaires ? Comment ne pas dissocier stratégiquement le court terme et le long terme et par ailleurs engrener les différents volets de la gouvernance ?

On semble se diriger vers une approche « en douceur » de la coopération en matière de gouvernance qui privilégie un schéma dans lequel les prises de décision collectives et les mises en œuvre volontaires se succèdent de manière orchestrée, une approche qui s'enracine dans un processus continu de dialogue stratégique et d'apprentissage en commun des meilleures pratiques.

Le dialogue sur les politiques favorise l'échange des expériences et s'inscrit dans une démarche suggestive

Seul un échange permanent sur les questions d'intérêt comparable et mutuel liées à la gouvernance rend possibles l'élucidation des priorités de l'action visant à promouvoir la gouvernance et son insertion de façon durable dans les programmes de modernisation de l'État. Ce partage stratégique combiné à un appui approprié s'inscrivant dans le contexte de la coopération internationale, bilatérale, régionale ou multilatérale, offre un cadre flexible pour une action volontariste dans le domaine de la gouvernance.

Grâce au dialogue qu'elle a noué dans le cadre de l'initiative pour la bonne gouvernance dans les pays arabes, l'OCDE a su favoriser la compréhension réciproque des politiques nationales menées dans la sphère gouvernance et faciliter l'adoption d'un

langage commun aux pays qui se sont investis dans cette démarche. Les bilans dressés et l'analyse de l'information collectée dans la poursuite de ce dialogue ont permis de mettre en relation les pays demandeurs d'appui dans des domaines précis au sujet de la gouvernance et les pays de l'OCDE qui offrent de manière symétrique un accompagnement dans ces mêmes domaines.

Le tableau ci-dessous fournit une illustration des résultats de cette concertation portant sur des objectifs en matière de simplification administrative et d'amélioration de la qualité de la réglementation.

TABLEAU 2 : LA CONCERTATION EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

	NOMBRE DE PAYS DE LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD EXPRIMANT UN BESOIN	NOMBRE DE PAYS DE L'OCDE SOUHAITANT APPORTER SON APPUI
1. Simplification administrative à travers le gouvernement en ligne	7	1
2. Promotion de la transparence des procédures	6	1
3. Développement institutionnel et renforcement des capacités de la qualité de la réglementation	5	5
4. Outils d'amélioration de la rédaction des lois	5	1
5. Étude d'impact sur la réglementation	4	1
6. Réduction des coûts des procédures administratives	4	2

Source : OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

Il est important de souligner qu'un dialogue de nature politique consacre dans la définition des actions d'appui à la gouvernance une logique de partenariat ancrée dans une plateforme de participation élargie à de multiples parties prenantes. Il présente en outre un avantage particulièrement apprécié pour les pays en développement dans la mesure où il repose sur un processus consensuel de recherche de solutions convergentes « politiquement et culturellement acceptables ». Rien n'est imposé, tout est négocié.

L'approche partenariale crée les conditions nécessaires à l'appropriation par les pays de leur modèle de gouvernance

L'approche conceptuelle et les modes opératoires traditionnels des bailleurs de fonds se heurtent le plus

souvent à la complexité des questions intrinsèques à la gouvernance qui se posent, selon les pays, à propos du développement économique, de la protection de l'environnement, des systèmes d'éducation et de santé, de la sécurité des biens et des personnes, de l'approvisionnement en denrées (dont les denrées alimentaires) de première nécessité, du marché de l'emploi, de l'insertion sociale et de la lutte contre la pauvreté.

Les pays en développement doivent à l'heure actuelle relever des défis dans l'urgence et qui appellent à une vigilance de tous et de tous les instants. Comment dès lors requalifier la coopération internationale afin de tenir véritablement compte des nouvelles réalités apparues avec les évolutions des systèmes de gouvernance?

Seule l'appropriation, à l'aide de processus adaptés de communication et de négociation s'appuyant sur une forte implication et un engagement sans trêve des aptitudes locales, permettra l'incorporation des logiques des actions de coopération dans le champ des problèmes réels. Pour être légitime, une gouvernance doit être perçue comme telle aux yeux des citoyens, ce qui suppose notamment son appropriation par tous et son acculturation, c'est-à-dire son enracinement dans le substrat historique et culturel de chaque société.

Dans cette perspective, la gouvernance peut devenir un vecteur d'orientation porteur de qualité qui s'incarne dans des projets contractualisés ouverts et évolutifs dans le temps. Seule l'accumulation récurrente d'un « savoir-gouverner » autorise une société donnée à investir dans les modalités d'une gouvernance qui lui convienne. La coopération internationale doit adopter une posture d'accompagnement des efforts des pays en leur allouant des financements adéquats et en portant à leur connaissance les leçons retenues à travers la lecture des expériences internationales.

Parrainés par l'OCDE dans le cadre de l'initiative de la gouvernance pour les pays arabes, l'apprentissage en commun (*benchlearning*¹) et l'apprentissage entre pairs (*peer learning*) semblent être appréciés par les pays inscrits dans cette dynamique. Le Maroc a déjà réalisé un semblable exercice dans le cadre de la modernisation des marchés publics. L'Égypte se lance à son tour dans une démarche de même nature pour la réalisation d'un gouvernement en ligne et la Tunisie entend choisir une approche similaire pour l'étude d'une simplification des procédures administratives.

Les jumelages institutionnels proposés par l'Union Européenne aux pays partenaires de la façade méditerranéenne offrent également des possibilités d'apprentissage institutionnel soutenues par une logique de partenariat. Plusieurs organismes administratifs tunisiens ont bénéficié de cet instrument durant les trois dernières années et les retombées de cette expérience sont prometteuses.

Mis en place dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est un procédé d'autoévaluation et d'autosurveillance auquel ont adhéré officiellement vingt-six États africains dont l'Afrique du Sud, l'Algérie et le Sénégal. Ce mécanisme participe lui aussi à l'émergence d'une nouvelle pratique de coopération entre pairs basée essentiellement sur le volontariat et le partenariat.

Il est important de rappeler dans cette optique l'intérêt manifesté à l'égard de la promotion de la gouvernance dans l'espace régional. L'initiative de l'OCDE et les programmes du Partenariat Euromed² ont pour but de doter les pays des outils institutionnels et méthodologiques qui leur permettront d'accéder à un niveau de compétence technique et administrative auquel ils ne pourraient prétendre en agissant seul.

Cette approche régionale est enfin une invite pour les experts et les acteurs de la société civile à se rencontrer au sein de réseaux qui apportent également leur contribution à la réflexion collective sur les actions pouvant être inscrites dans les programmes de modernisation de la gouvernance publique.

■ QUEL EST LE RÔLE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE ?

L'émergence d'une « gouvernance mondiale » est plus que jamais à l'ordre du jour dans le contexte de la crise financière et économique qui affecte tous les pays sans exception depuis quelques mois. Dans l'ensemble des secteurs liés au développement, un besoin urgent de régulation se fait sentir avec acuité. Les pays en développement ne peuvent plus se contenter d'une position qui en ferait des spectateurs passifs des événements. Ils doivent se mobiliser pour se défaire des barrières psychologiques et des complexes historiques, pour énoncer et défendre haut et fort les exigences de leurs modèles nationaux et de leurs particularismes culturels. Davantage « d'espaces

¹ Le *benchlearning* est un concept qui désigne le processus d'apprentissage des meilleures pratiques identifiées par un *benchmarking*.

² Le Partenariat Euromed, dit aussi Processus de Barcelone, a été créé en 1995 à Barcelone, à l'initiative de l'Union Européenne et de dix autres États riverains de la Méditerranée. C'est une politique régionale et multilatérale de partenariat associant les États des deux rives de la Méditerranée.

de dialogue» sur les règles devant régir l'économie mondiale permettraient aux pays en développement d'être des partenaires actifs d'une forme évoluée de «gouvernance partagée» qui s'exprimerait de façon distinctive aux trois paliers de la gouvernance: local, régional et mondial.

La situation présente n'incite certes pas à l'optimisme. Pour autant, elle ne devrait en aucun cas constituer un prétexte recevable pour démissionner et accepter le fait accompli. Les signaux provenant de l'action de la société civile et principalement des organisations non gouvernementales pourraient à terme corriger les tendances actuelles. Mais là encore, ce n'est pas gagné d'avance.

BIBLIOGRAPHIE

- Destatte, P. (2001). « Bonne gouvernance: contractualisation, évaluation et prospective: trois atouts pour une excellence régionale », dans P. Destatte (dir.), *Évaluation, prospective et développement régional*, Charleroi, Institut Jules-Destrée.
- Chevallier, J. (2003). « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? », *Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n° 105-106, p. 203-217.
- Johnson, I. (1997). *La gouvernance: vers une redéfinition du concept*, Gatineau, Agence canadienne de développement international.
- Lemieux, V. (2000). « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », dans J. Jenson, *La modernisation de la gouvernance: une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Mazouz, B. (2007). « Les institutions internationales et le renouveau administratif des États de l'UMA: entre universalité des valeurs et spécificités nationales de pratiques de gouvernance », *Idara*, vol. 17, n° 33, p. 7-30.
- OCDE (2003a). « La modernisation du secteur public », *Synthèse de l'Observatoire*, OCDE, novembre, p. 1-7.
- OCDE (2003b). « From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries », *Policy Brief*, OCDE, juin.
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.

Repères et Références

Télescope a choisi des articles et des ouvrages à lire utilement en complément de ce numéro consacré aux organisations internationales et à la diffusion des systèmes de gouvernance.

■ DES ARTICLES

La pertinence des « indicateurs mondiaux de la gouvernance » : un débat scientifique en cours

Par **Carmen Apaza**

Langue: français

Revue française d'administration publique, n° 127, 2008, p. 591-600

Depuis 1996, la Banque mondiale a développé six indicateurs mondiaux de la gouvernance (IMG) pour mesurer la qualité des pays. Mais comparer différents pays à l'aide d'indicateurs agrégés semble être une méthode peu fiable. Les IMG étant arrêtés à partir de données liées à la perception de phénomènes, par exemple la maîtrise de la corruption, encore faudrait-il avoir une définition universelle de la corruption.

Accessible en version électronique par CAIRN

Global Governance, State Agency and Competitiveness: The Political Economy of the Commission for Africa

Par **Paul Cammack**

Langue: anglais

British Journal of Politics and International Relations, vol. 8, n° 3, 2006, p. 331-350

En 2004, la création de la Commission pour l'Afrique était présentée comme une croisade morale contre la mondialisation et la pauvreté. Or une analyse détaillée montre que cette action s'inscrit dans le droit fil des programmes de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et de la Banque mondiale. L'auteur nous apprend que la Commission poursuit et élargit une série d'initiatives supranationales censée favoriser le renforcement des États,

mais qui en réalité impose une vision capitaliste du développement.

Accessible en version électronique par WILEY INTERSCIENCE

The WTO as a Node of Global Governance: Economic Regulation and Human Rights Discourses

Par **Sol Picciotto**

Langue: anglais

Law, Social Justice and Global Development, vol. 10, n° 1, 2007

L'interaction entre les réglementations de l'OMC et les applications sur le terrain des droits de la personne ne manquent pas de soulever des questionnements sur la relation entre les discours et les pratiques de la régulation économique et ceux inspirés par les principes des droits de la personne. L'auteur examine la possibilité de concilier les deux démarches et d'inclure explicitement les principes des droits de la personne dans la mise en œuvre des actions de l'OMC.

Accessible en version électronique par http://eprints.lancs.ac.uk/152/1/WTO_and_HR.pdf

Conception de la gouvernance : regards croisés de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD

Par **Jean Fabre, Nicolas Meisel et Jacques Ould-Aoudia**

Langue: français

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance, 2007

Bien qu'aucun véritable consensus ne se dégage autour d'une définition commune

de la gouvernance, nombreux sont ceux qui veulent la mesurer. Les auteurs analysent les similitudes et les différences entre les approches de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du Programme des Nations Unies pour le développement pour déterminer si on se dirige vers une harmonisation ou vers une divergence des diverses conceptions de la gouvernance.

Accessible en version électronique par <http://www.institut-gouvernance.org/docs/note1-irg.pdf>

Exporting Good Governance the Canadian Way

Par **Andrew S. Thompson**

Langue: anglais

Canadian International Council Report, 2007

La « bonne gouvernance » peut-elle s'exporter? Si tel est le cas, les Canadiens se dotent-ils des moyens appropriés pour intervenir à l'étranger? Deux questions difficiles, prévient l'auteur, car, selon lui, les réponses peuvent offrir une dimension politique forte et susciter rapidement la controverse. Pour autant, ces questions se doivent d'être posées, ne serait-ce que parce que des millions de dollars canadiens ont été dépensés dans des programmes de bonne gouvernance durant les deux dernières décennies.

Accessible en version électronique par <http://www.cigionline.org/publications/2007/10/exporting-good-governance-canadian.way>

Gouvernance globale et administrations publiques locales congolaises : le rôle du FMI, de la Banque mondiale, des multinationales et des élites politiques

Par Jacques Tshibwabwa Kuditshini

Langue : français

Revue internationale des sciences administratives, vol. 74, n° 2, 2008, p. 213-234

L'auteur inscrit ici sa réflexion dans la perspective de la dynamique territoriale de la mondialisation. Il met en relief l'asymétrie de la compétitivité entre les administrations publiques locales et les acteurs néolibéraux de la mondialisation associés aux élites politico-militaires du Congo. Véritables sources de production de rentes artificielles pour lesdits acteurs et élites, de nouvelles législations sur la privatisation des terres et la production des ressources naturelles dépendent des administrations locales.

Accessible en version électronique par SAGE Publications

■ DES OUVRAGES

Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics

Par John Mathison (2007)

Langue : anglais

Éditeur : Kumarian Press

Quand, à l'occasion d'événements internationaux importants, les gouvernements des États-nations font l'objet de toute l'attention médiatique, les fonctionnaires internationaux restent dans l'ombre. On parle alors de gouvernance invisible. Les activités des organisations internationales ne cessent de façonner le cours de l'histoire. Par de nombreux exemples, l'auteur montre comment s'exerce l'influence des organisations internationales et de leurs inspecteurs.

Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?

Par William Easterly (2008)

Langue : français (traduit de l'anglais)

Éditeur : Éditions d'Organisation

Les économistes ont inventé nombre de solutions prétendument miracles, relayées par les politiques publiques d'aide au développement, pour que les pays pauvres puissent atteindre le niveau de vie des pays développés. L'écart entre les pays riches et les pays en développement n'a pourtant cessé de se creuser. Pourquoi ces échecs répétés, d'autant plus graves qu'il s'agit de vies humaines ? L'auteur critique les politiques d'aide au développement mises en œuvre un peu partout dans le monde, principalement sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale, et les théories de la croissance qui les sous-tendent.

Governance, Grow and Development Decision-Making

Par Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama et Dani Rodrik (2008)

Langue : anglais

Éditeur : Banque mondiale

La gouvernance se définit de multiples façons, mais dans la perspective de la croissance économique, le concept réfère essentiellement à l'ensemble des institutions. Dans une société donnée, ses éléments les plus importants sont les institutions politiques et la capacité de l'État à livrer des biens et des services à ses citoyens et à encourager l'activité économique. À partir de ce fort lien entre la croissance, les institutions et la gouvernance, les auteurs offrent un panorama complet des stratégies mises en œuvre par les décideurs.

La gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement ?

Par Séverine Bellina, Hervé Magro et Violaine de Villemeur (sous la direction de) (2008)

Langue : français

Éditeur : Kharthala

Synonyme de réforme gestionnaire, la bonne gouvernance a subi les aléas des politiques qui s'en inspiraient. Aujourd'hui, le renouveau du débat sur la gouvernance s'appuie sur un consensus : il faut dépasser le modèle gestionnaire uniforme au profit d'une approche intégrée et pragmatique qui prenne en compte la dimension politique, la taille et la diversité des territoires et le dialogue. Fini le « prêt-à-penser », le succès des politiques de développement passera par une meilleure compréhension de l'exercice du pouvoir légitime dans une société donnée.

Developing Countries and the WTO: Policy Approaches

Par Gary P. Sampson et W. Bradnee Chambers (sous la direction de) (2008)

Langue : anglais

Éditeur : United Nations University Press

Il semble que l'existence d'un lien entre des échanges commerciaux fluides et le développement des pays fasse consensus. Encore faut-il qu'une organisation mondiale du commerce allie un accord multilatéral sur une réglementation avec la libéralisation progressive des échanges. L'objectif est de respecter les intérêts de tous les partenaires en mettant en œuvre des mécanismes de négociation et d'appel équitables et non discriminatoires et en accordant à chaque pays la flexibilité nécessaire à la poursuite des priorités nationales. L'accord de Doha a été conclu dans cette double perspective d'équité et d'efficacité.

Le modèle de contrôle SIMAFAL et son application en Colombie

Par **Rodrigo Naranjo Galvez**, Candidat au doctorat, École nationale d'administration publique • rodrigo.naranjo.galvez@enap.ca et **Denis Proulx**, Professeur titulaire, École nationale d'administration publique du Québec • denis.proulx@enap.ca

Contrôler a toujours été une fonction essentielle pour toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Dans le cas du secteur public et de l'État en général, cette tâche prend une importance singulière parce que la dimension politique fait que des valeurs comme la légitimité, la transparence et l'imputabilité jouent un rôle déterminant dans les orientations et les décisions, ce qui se reflète directement dans l'exercice du contrôle et dans la nature des objectifs que ce dernier poursuit.

L'objet du contrôle consiste à assurer la légitimité et l'efficacité des organisations publiques, c'est-à-dire que leurs « buts soient atteints, les finalités légitimes, et que les ressources soient utilisées à bon escient et de la façon la plus efficace et efficiente possible » (Proulx, 2008, p. 151). En outre, le contrôle est normalement abordé dans le cadre d'une relation d'imputabilité qui implique l'obligation, pour les décideurs, de rendre des comptes. Il est clair que les relations organisationnelles, sur le plan de la macro-organisation étatique dont fait partie le vérificateur général, influenceront le cycle d'activités du contrôle (l'obtention d'information, l'évaluation et la prise de mesures correctives) et la reddition de comptes faisant ainsi du contrôle un élément de la gouvernance publique¹.

Le contrôle sur les finances publiques, ou par les finances publiques, est devenu de jour en jour plus important sous l'influence du nouveau management public et des réformes managériales que les administrations publiques ont connu dans le monde. Sur

le plan théorique, ces réformes mettent l'accent sur les variables économiques de la gestion – les trois E : Économie, Efficacité et Efficacité – ainsi que sur l'imputabilité des organisations publiques et de leurs gestionnaires par les « résultats » obtenus dans l'utilisation des ressources limitées de la gestion.

En Amérique latine, on a assisté pendant les années 1990 au déploiement d'un système appelé d'abord SIMAFAL (Système intégré d'administration financière pour l'Amérique latine) puis SIMAFAL II, mis en place et financé par USAID (l'agence d'aide au développement des États-Unis) et par la Banque interaméricaine de développement. Le système initial était conçu comme un modèle de système intégré de gestion et de contrôle exclusivement financier, alors que SIMAFAL II est devenu un modèle de système intégré à l'ensemble de la gestion publique et aux systèmes de contrôle et d'audit externe qui, à leur tour, sont orientés plus sur la gestion et sur les résultats que sur la régularité et la légalité des activités de l'État (Zuleta, Barrientos et Luna, 1999).

Plusieurs pays d'Amérique latine ont appliqué le modèle SIMAFAL, en particulier la Bolivie, l'Argentine, le Salvador, le Panama, le Venezuela, le Paraguay, le Nicaragua, le Honduras, le Guatemala et la Colombie (Santiso, 2007 ; USAID, 1989). Dans cet article, nous étudions le cas des réformes introduites en Colombie, en nous attardant sur le système de contrôle et d'audit externe du gouvernement central. Notre objectif est d'évaluer dans quelle mesure ces réformes correspondent aux principes du système SIMAFAL et de montrer comment celui-ci est devenu un élément déterminant des modèles de gouvernance publique diffusés par les organismes internationaux.

¹ Notre argument n'est pas que le politique intervient directement dans le contrôle, mais que ce sont plutôt les relations entre les institutions qui fixent le pouvoir et l'orientation de la vérification. C'est la légitimité du Parlement, liée à celle de la représentation des intérêts du peuple, et le levier que représentent les rapports du vérificateur général qui constituent l'ossature de son action et par le fait même sa dimension politique.

Compte tenu de cet objectif, cet article est structuré en quatre parties. Au début nous décrivons les systèmes SIMAFAL I et SIMAFAL II, en mettant l'accent sur l'importance de leur approche systémique, sur l'évolution de l'un à l'autre et sur leurs conséquences en ce qui concerne les systèmes de contrôle et d'audit externe. La deuxième partie contient une description des éléments essentiels des principaux modèles d'institutions supérieures d'audit (ISA) dans le monde et de l'évolution en cette matière au cours des vingt-cinq dernières années. Dans la troisième partie, nous comparons les modèles internationaux étudiés, les modèles SIMAFAL I et II et les réformes colombiennes. La dernière partie porte sur l'application du modèle SIMAFAL à la Colombie et sur les réformes effectuées dans la principale ISA colombienne, l'équivalent du vérificateur général au Canada et au Québec, appelée « Contraloría General de la República », pendant les années 1990 et au début des années 2000.

■ LES MODÈLES SIMAFAL I ET SIMAFAL II ET LES PAYS D'APPLICATION

Résultat d'un projet de l'USAID et du travail des organisations multilatérales convoquées pour appuyer et financer les projets d'implantation, les modèles SIMAFAL constituent une application du concept de système de management financier intégré (SMFI) et répondent à la conception de la « bonne gouvernance » et de la démocratie du gouvernement américain et des organisations internationales.

L'origine : le projet LAC/RFMIP pour la gouvernance licite de l'USAID

En 1989, le bureau pour l'Amérique latine et les Caraïbes (LAC) de l'USAID crée le « Projet régional d'amélioration du management financier » (*Regional Financial Management Improvement Project*), connu sous le sigle anglais LAC/RFMIP. Le projet est intégré en 1990 dans l'Initiative pour la démocratie du

gouvernement des États-Unis dont les objectifs étaient d'améliorer l'imputabilité et la gestion financière et de combattre la corruption dans les gouvernements de la région, bref de faire la « promotion de la gouvernance licite ou honnête » (*promoting Lawful governance*) (USAID, 1992, p. 1).

Ainsi, dans la conception de « gouvernance licite » appliquée par l'USAID, l'imputabilité du pouvoir exécutif et la vérification ou l'audit législatif constituent deux des aspects primordiaux de la bonne gouvernance et de la démocratie. Pour cette raison, le projet oriente ses activités vers le renforcement de trois éléments nécessaires à la réalisation de ces deux objectifs, à savoir : (1) les processus d'imputabilité financière ; (2) les mesures pour combattre la corruption ; (3) l'appui à la vérification législative (externe) (USAID, 1992).

Au tout début, une stratégie nommée STRATAC a été mise en place. Celle-ci inclut des activités de diffusion (les conférences RESPONDACON I et II et la création du site Web Responsabilidad) et la réunion d'un groupe de donateurs, c'est-à-dire des organisations bilatérales et multilatérales convoquées par l'USAID en appui à son projet. Elles forment le Groupe de travail des donateurs pour le management financier. Parmi les organisations participantes, on trouve : la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Agence canadienne pour le développement international et l'agence de coopération allemande (USAID, 1992, p. 9).

Le projet a conduit à l'établissement des deux modèles de système de gestion financière (SIMAFAL I et II) et par la suite à leur implantation dans treize pays d'Amérique latine entre 1989 et 1992². Les projets-pays correspondants furent financés³ et appuyés par le groupe de donateurs. Pour une valeur de 177 millions de dollars américains, vingt et un projets furent financés par les organisations membres du groupe (USAID, 1992).

² L'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Salvador, le Nicaragua, le Panama, le Honduras, le Paraguay, le Venezuela, le Guatemala, le Pérou, le Chili, l'Uruguay et l'Organisation des États des Caraïbes orientales (USAID, 1992).

³ Le financement des projets correspond à la Banque mondiale (76,5 millions de dollars américains), la Banque interaméricaine de développement (32,4 millions de dollars américains), le PNUD (17,4 millions de dollars américains), l'USAID (48,7 millions de dollars américains) et l'Organisation des États américains (2,0 millions de dollars américains) (USAID, 1992).

Le diagnostic: la mauvaise condition de la gestion financière en Amérique latine au début des années 1980

Les modèles SIMAFAL I et II prennent appui sur un diagnostic de l'état des systèmes de gestion financière publique dans les pays d'Amérique latine pour tendre à améliorer la situation. Ce diagnostic coïncide tout à fait avec la vision de la démocratie qui inspire le concept de gouvernance honnête mentionné plus haut.

James Wesberry (1990), l'un des principaux concepteurs de ces deux modèles, expliquait que les finances publiques de la majorité des pays d'Amérique latine reflétaient une bonne partie des problèmes de l'ensemble du secteur public. Plus particulièrement, leurs systèmes de gestion comptable et financière étaient affectés par une problématique dont les principaux éléments étaient les suivants :

- La mauvaise qualité des systèmes de comptabilité publique – Dans la majorité des pays de la région, la comptabilité publique n'était pas considérée comme une priorité. En fait, les personnes chargées d'organiser et de faire fonctionner les systèmes comptables étaient mal préparées. La comptabilité publique était complètement éclipsée par la budgétisation avec pour résultat la mauvaise qualité des systèmes comptables et de l'information qu'ils produisaient. Quasiment personne au sein des gouvernements ne leur prêtait attention ni ne les utilisait comme un instrument de prise de décision.
- Des procédures budgétaires inopérantes et isolées – Les procédures de budgétisation par programmes, en apparence modernes et sophistiquées, introduites grâce à certaines agences multilatérales ne produisaient pas en réalité les résultats escomptés et étaient déconnectées des autres composantes de la gestion financière, notamment la comptabilité publique, la trésorerie, la dette publique et le contrôle.

Quant au processus budgétaire, en pratique, il était hautement centralisé et contrôlé par le ministère des Finances. Il n'existait pas vraiment d'exercice de révision du budget antérieur (entre autres parce qu'une partie de l'information nécessaire faisait défaut), de sorte que l'élaboration du nouveau budget respectait une logique incrémentale attentive aux effets de l'inflation et aux changements apportés par le gouvernement.

Par ailleurs, le processus des dépenses budgétaires dépendait presque entièrement de la disponibilité des ressources.

- La séparation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité d'exercice – D'après Wesberry (2000), la différence la plus significative entre le système de comptabilité publique d'un pays industrialisé et celui d'un pays latino-américain était la séparation totale entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité d'exercice (dont la valeur, au demeurant, était proche de zéro). Or il existait des registres comptables séparés pour les comptes d'exercice des gouvernements (actifs, dettes, passifs contingents, titres de dette publique, etc.). Ces registres étaient considérés comme d'importance mineure et se trouvaient parfois séparés des registres de contrôle d'acquisitions. De surcroît, la comptabilité budgétaire était habituellement une comptabilité de caisse.
- Les dysfonctionnements des systèmes de gestion de trésorerie et de contrôle de la dette publique – La planification de l'utilisation des ressources (flux de trésorerie) n'existait pas. Ce n'est qu'après la crise qui a touché la dette qu'il y eut des améliorations dans le cas de la dette externe et des ressources en provenance de la dette. Pour autant, ces améliorations furent introduites de façon isolée.
- La désintégration et le manque de coordination entre les éléments du système de gestion financière – En général, on constatait une absence d'intégration entre les composantes des systèmes de gestion financière publique : comptabilité, budget, trésorerie, dette publique... Des réformes avaient bien été introduites à la demande des agences internationales après la crise de la dette du début des années 1980, mais sans prendre en compte l'interrelation entre tous les éléments du système.

La création d'agences et d'organismes autonomes ajoutait au désordre que l'on vient de décrire, car ces nouveaux acteurs évoluaient en dehors des systèmes comptables et financiers publics généraux, de sorte que la plus grande partie des ressources financières se trouvait exclue du processus de gestion financière.

- La vacuité et l'interventionnisme des institutions d'audit – En ce qui concerne les institutions d'audit

externe, plusieurs pays, surtout dans la partie atlantique de l'Amérique du Sud, avaient opté pour le modèle d'un vérificateur externe unipersonnel, appelé le plus souvent « contrôleur général » (Comptroller General). Ce modèle institutionnel avait été adopté à la suite des missions Kemmerer⁴ du début du XX^e siècle, en s'inspirant largement de la logique de la réforme américaine de 1921 à l'origine du Government Accountability Office (Wesberry, 2000). Les vérificateurs n'en contribuaient pas moins à augmenter la désorganisation et, souvent, ils devenaient eux-mêmes une importante source de corruption.

Les vérificateurs externes, ou leurs délégués, intervenaient en effet dans l'administration qu'ils étaient censés contrôler. Quelquefois, ils déterminaient des normes comptables, dans d'autres cas ils étaient chargés de la comptabilité budgétaire. Mais la forme la plus flagrante d'intervention était celle du « contrôle préalable » (*precontrol* ou *pre-audit*), c'est-à-dire le contrôle *ex-ante* par lequel le vérificateur doit examiner la légalité ou la régularité normative des transactions avant qu'elles soient accomplies. Parallèlement, dans la majorité des cas, il n'existait pas de systèmes modernes de contrôle ni d'audit interne.

Cette situation soulevait trois types de problèmes : (1) des retards dans les processus administratifs en raison du temps nécessaire pour l'examen des transactions ; (2) la « dilution » de la responsabilité administrative, car dans les faits c'était le vérificateur – c'est-à-dire une coadministration sans responsabilité – qui autorisait les transactions ; (3) les risques de corruption augmentaient : plusieurs vérificateurs avaient tendance à ralentir intentionnellement le processus de contrôle préalable pour forcer ainsi les intéressés à leur faire des paiements illégaux (Wesberry, 2000).

Le concept de système de management financier intégré

À notre avis, la critique la plus importante de toutes celles que nous venons d'émettre est la désintégration et le manque de coordination entre les composantes des systèmes de gestion financière publique. Cette critique relève d'une conception systémique du fonctionnement du système de gestion financière et, plus généralement, de l'ensemble du secteur public. Bien qu'aujourd'hui cette façon de penser soit communément acceptée, nous devons souligner qu'à l'époque et surtout dans l'environnement où les réformes ont été appliquées, elle représentait un changement important. Même si on comprend aisément le besoin de coordination entre certaines fonctions gouvernementales, il est difficile de concevoir concrètement cette intégration. Ainsi, dans sa préface au travail de Gray, Jenkins et Segsworth sur les processus de budgétisation, d'audit et d'évaluation, Ray Rist montre que l'idée de l'intégration entre les fonctions, qui apparemment va de soi, n'a commencé à s'imposer que très récemment (Gray, Jenkins et Segsworth, 1993).

Or la première idée en arrière-plan des modèles SIMAFAL I et II est que les éléments du management et du contrôle sur les finances publiques constituent un système et qu'il est donc nécessaire, pour exercer adéquatement ce contrôle, d'agir sur l'ensemble et de prêter attention à la coordination entre ces éléments. On trouve là une critique forte des efforts déployés durant les années 1960 et 1970 par plusieurs organisations multilatérales pour améliorer les systèmes de budgétisation dans les pays d'Amérique latine, sans tenir compte des relations entre les procédures budgétaires et les autres éléments du système de gestion financière (USAID, 1989).

Dans cette même perspective, une autre critique se fait jour, exprimée par Brusa (1997), selon laquelle au cours de la période des ajustements structurels

⁴ Les réformes introduites par les missions Kemmerer avaient tenté de réformer (ou de créer, selon le cas) la totalité des systèmes de gestion fiscale, de comptabilité publique et de budgétisation des pays concernés. Edwin Walter Kemmerer a visité la Colombie, l'Équateur, le Pérou, la Bolivie et le Chili entre 1923 et 1931. Ensuite, il a fait la même chose dans d'autres pays d'Amérique latine (Mexique et Guatemala) et d'Europe (Allemagne et Pologne) (Drake, 1996). Ses idées furent aussi appliquées, indirectement, au Venezuela. Pour ce qui est des institutions d'audit, les missions Kemmerer avaient créé des ISA qui répondaient presque totalement au modèle du Government Accountability Office des États-Unis, mais qui, en réalité, avaient conservé la fonction de jugement des comptes, selon la tradition des cours de comptes qu'elles étaient censées remplacer.

qui ont suivi la crise de la dette du début des années 1980, c'est-à-dire avant la mise en place des réformes liées à SIMAFAL, les contrôles sur les finances publiques étaient réduits au contrôle centralisé (Brusa parle de dictature) et à la gestion de caisse de ressources provenant du financement externe, laissant de côté tous les autres éléments de la gestion financière publique. Brusa affirme que cette situation ne pouvait avoir qu'un caractère provisoire et qu'il manquait une réforme d'ensemble.

Ce souci pour une vision d'ensemble permet de comprendre la définition de SMFI donnée par Wesberry (2000, p. 224) :

An IFMS consists of an interrelated set of sub-systems which plan, process and report on resources, quantifying them in financial terms. The basic sub-systems normally are accounting, budgeting, cash management, debt management, and their related internal controls. Other sub systems sometimes included are collection and receivable management, acquisitions and apply management, information management, tax and customs administration, retirement or social security system administration, etc., together with their own internal controls. One of the most important elements of modern internal control in any government agency consists of an independent and professional internal audit function which constitutes together with the other internal controls, an integral part of an IFMS

Il est utile de faire ressortir les principaux éléments de ce concept, tout en expliquant quel est leur intégrateur et quel rôle correspond au système de contrôle externe (Asselin, 1999 ; Brusa, 1997 ; Wesberry, 2000) :

- Les composants essentiels d'un SMFI sont la comptabilité, la budgétisation, la gestion de trésorerie, la dette publique et leurs contrôles internes respectifs⁶. Ce sont les composants minimaux du système, mais celui-ci peut présenter un degré plus grand de complexité en incluant, entre autres éléments, la collecte et la gestion des crédits, la gestion des acquisitions, l'administration des douanes et des

impôts et la sécurité sociale.

- En tant que sous-systèmes, ces composants sont interreliés et ils interagissent. Le principal élément intégrateur est une base de données unique (ou un ensemble interconnecté) qui permet d'enregistrer tous les renseignements financiers sur une plateforme commune. Cette base de données est administrée dans le sous-système de comptabilité publique qui est au cœur du SMFI, étant donné que les autres sous-systèmes en dépendent pour leurs besoins d'information.

Cinq aspects additionnels assurent l'intégration entre les sous-systèmes : (1) le système doit compter sur une direction générale qui exerce de fait une fonction de coordination ; (2) le SMFI opère sous le principe de centralisation normative et de décentralisation opérative (Zuleta, Barrientos et Luna, 1999) ; (3) il n'y a qu'un seul compte bancaire (ou un ensemble interconnecté de comptes bancaires) pour la gestion des deniers publics ; (4) tous les renseignements sur l'exécution budgétaire doivent être intégrés dans le sous-système comptable excluant tout registre budgétaire *ad hoc* ou séparé du sous-système comptable général ; (5) l'unité et l'universalité budgétaires sont essentielles : aucune organisation publique ne peut administrer des fonds publics hors budget ou dans un budget spécial (certaines agences ou organisations autonomes peuvent avoir un budget qui leur est propre à condition qu'il soit soumis aux autorités budgétaires centrales).

- Présent dans chaque sous-système, le contrôle interne (ou l'audit) comprend tous les moyens de contrôle de gestion utilisés pour assurer la sécurité des ressources, la crédibilité et l'intégrité de l'information financière, l'efficacité opérationnelle et l'atteinte des buts et des objectifs.

Deux préalables méritent ici d'être soulignés. En premier lieu, conformément à cette conception, les contrôles *a priori* sont toujours internes et font partie des processus administratifs courants ; deuxièmement,

⁵ Les auteurs ont tenu à souligner certains passages de la citation.

⁶ Asselin (1999) considère la planification comme l'un des éléments essentiels d'un SMFI et du SIMAFAL. Zuleta et ses collègues font référence au même élément (Zuleta, Barrientos et Luna, 1999).

la vérification ou l'audit interne fait partie de ce sous-système et leur fonction est d'évaluer les autres contrôles internes. Il va de soi qu'il y a une relation étroite entre ces deux éléments et la façon de concevoir le rôle de l'audit externe, comme on l'explique dans la seconde section de cet article.

Les modèles SIMAFAL comme expression d'un système de management financier intégré

Le modèle SIMAFAL I possède les mêmes éléments conceptuels décrits ci-dessus et sa justification est identique à celle de tous les SMFI (USAID, 1989). Le modèle SIMAFAL II, qui ajoute les dimensions de contrôle et d'audit, fait apparaître trois changements. Il renforce d'abord la partie qui correspond à la vérification, ce qui explique le changement de nom. Il augmente ensuite son niveau de complexité en incluant les sous-systèmes relatifs à l'administration douanière et aux impôts et à la gestion financière des organismes décentralisés, des unités chargées de l'exécution d'emprunts externes et des municipalités. Enfin, cette nouvelle version du SIMAFAL fait référence à la planification, aux fichiers numériques et à l'informatisation (USAID, 1992).

Les raisons avancées pour justifier le développement des modèles SIMAFAL I et II et leur application dans les pays d'Amérique latine dans les années 1980 et 1990 sont, à notre avis, de deux types : politico-managériales et éthiques. D'une part, on retrouve la vision du SMFI comme un des instruments du « bon gouvernement » et, par conséquent, de la gouvernance honnête. D'autre part, les concepteurs de ces modèles louent les avantages que procure théoriquement un SMFI comme outil contre la corruption. Les deux idées convergent parce que l'un des objectifs du gouvernement est d'assurer l'intégrité dans la gestion des ressources publiques.

L'utilisation d'un SMFI comme instrument de la gestion publique repose sur le postulat que les améliorations dans l'administration et le contrôle des ressources financières conduiraient à des changements dans la façon de gouverner. Étant donné que les ressources financières, tout comme les ressources évaluables en termes financiers, sont une composante essentielle du management public, on a besoin d'un système qui permette une allocation optimale et l'utilisation

efficace des ressources publiques par une information crédible et complète (Asselin, 1999).

Du point de vue de la gestion publique, l'intérêt principal d'un SMFI serait donc de fournir des renseignements opportuns pour la prise de décision et la bonne allocation des ressources publiques désormais rares. Plus spécifiquement, un tel système permettrait d'améliorer les contrôles internes (par définition managériaux), de programmer les flux d'effectif et d'éviter les problèmes administratifs liés au contrôle préalable externe, récurrents dans les pays d'Amérique latine.

En soutien à la lutte contre la corruption, les avantages d'un SMFI seraient les suivants : la validation interne de l'intégrité des activités, la transparence accrue dans les rapports publics d'opérations, l'existence des registres comptables et documentaires de toutes les ressources et les activités, la définition précise des niveaux de responsabilité et surtout la facilitation des activités d'audit et la suppression des risques de corruption liés au contrôle préalable externe (Wesberry, 2000 ; Brusa, 1997).

■ L'ÉVOLUTION DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE EXTERNE, LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES D'AUDIT

Selon le National Audit Office (2005), il existe quatre types d'ISA :

- la Cour des comptes, avec des fonctions judiciaires ;
- l'ISA à la structure collégiale sans fonctions judiciaires ;
- le bureau d'audit, indépendant du gouvernement, dirigé par un vérificateur général ou un président ;
- l'institution d'audit de niveau central, régional et local, dirigée par un président.

C'est la classification la plus acceptée (Pollitt et autre, 1999) et nous l'utilisons également dans ce travail. Néanmoins, à notre avis, il y aurait une autre manière de classer les ISA, plus simple et plus utile pour les objectifs de cet article. En considérant le contenu de leurs activités, on peut distinguer deux types d'ISA :

- celles qui font uniquement ou principalement une tâche de vérification (audit) ;

· celles qui, en plus de la vérification, accomplissent une tâche judiciaire ou quasi judiciaire en s'attachant à déterminer la responsabilité financière des agents gouvernementaux par rapport aux ressources publiques qu'ils ont administrées.

Les institutions d'audit des administrations de type Westminster sont normalement des ISA du premier type (ou, suivant la classification du National Audit Office, du troisième). Si au terme de leurs travaux de vérification elles découvrent des cas de mauvaise gestion ou de corruption qui démontrent un dommage pour l'État, elles n'ont pas la compétence légale pour préciser la responsabilité financière du fonctionnaire impliqué. La tradition constitutionnelle britannique et la common law expliquent en bonne partie cette situation : les ISA n'appartenant pas dans cette tradition au pouvoir judiciaire, il serait difficile de leur confier une compétence, comme celle de définir une responsabilité financière individuelle, qui procède d'un processus et d'une décision de justice. À l'inverse, les ISA du deuxième type sont légalement habilitées à agir de la sorte. C'est le cas par exemple de la Cour des comptes française ou du Tribunal des comptes (*Tribunal de Cuentas*) espagnol (Descheemaeker, 2005 ; National Audit Office, 2005).

Nous sommes donc en présence de deux compétences différentes, la vérification (audit) et le jugement de comptes, à propos desquelles deux précisions doivent être apportées :

· À la base des attributions ou des compétences de toutes les ISA se trouve toujours la vérification (de régularité et de performance). Les compétences de type judiciaire ou quasi judiciaire sont complémentaires à cette tâche d'audit. Autrement dit, toutes les ISA font de la vérification, mais quelques-unes seulement possèdent les compétences d'une cour de comptes (National Audit Office, 2005, p. 6) :

All 25 SAIs and the European Court of Auditors have a main purpose in common – to examine and report on accounts relating to the use of public funds. Some also carry out performance audits – examinations of the economy, efficiency and effectiveness with which public funds have been used. Some SAIs carry out additional work which develops out of these two strands.

Dans le même ordre d'idées, Descheemaeker (2005) explique que le contrôle *a posteriori* effectué par la Cour des comptes recouvre la vérification des comptes, le contrôle de la régularité des opérations décrites dans les comptes vérifiés et le contrôle de la qualité de la gestion (vérification de régularité et de gestion) et que le jugement des comptes est fondé sur le contrôle des comptes.

· La simple dénomination de « Cour des comptes » ou de « Tribunal des comptes » ne signifie pas que l'ISA concernée émette des jugements et détienne des compétences judiciaires. C'est le cas, par exemple, de la Cour des comptes allemande (National Audit Office, 2005) et de la Cour des comptes européenne, lesquelles, malgré leur nom, ne possèdent aucune compétence judiciaire (Crouy-Chanel et Perron, 1998).

Pour comprendre l'évolution dans le domaine de l'audit public, dans le monde et dans les pays latino-américains, il est important de tenir compte de cette différence entre les ISA qui font seulement ou principalement de la vérification et celles qui ont une autorité judiciaire. En effet, l'apparition de la vérification d'optimisation des ressources (VOR) a ajouté aux compétences de vérification des ISA et non à leurs compétences judiciaires, dont la logique n'est pas conciliable avec la rationalité de la VOR. En outre, comme nous l'avons déjà expliqué, avant la mise en œuvre des réformes SIMAFAL, les ISA de la plupart des pays latino-américains avaient des compétences de contrôle *a priori*, difficilement compatibles avec un contrôle externe de gestion ou de performance. Qui plus est, quelques-unes des ISA mentionnées avaient conservé des compétences judiciaires, même après les réformes introduites par Kemmerer dans le premier tiers du XX^e siècle (c'est encore le cas en Colombie).

L'arrivée de la VOR est peut-être l'événement le plus marquant de ces trois dernières décennies dans le monde des ISA. Elle implique un élargissement considérable de leur mandat, soit par la voie d'une modification législative, soit par une réinterprétation des lois qui régissaient leur mandat (Pollitt et autres, 1999). La VOR est apparue comme une nouvelle forme de vérification, mais à la différence de la vérification classique de conformité ou de régularité, elle ne permet pas de déceler des « irrégularités » pouvant conduire à l'établissement d'une responsabilité financière

qui serait liée, par exemple, à la non-atteinte d'un certain niveau ou d'un objectif de performance. Les responsabilités dérivées des résultats de la gestion sont de type administratif et avant tout politique et à ce titre n'admettraient pas de traitement judiciaire⁷.

Dans le cas des pays latino-américains où ont été appliquées les réformes SIMAFAL, ceux dont les ISA suivaient le modèle « kemmerien », calque du Government Accountability Office, pratiquaient l'audit *a priori*. Cette forme d'audit est, par définition, presque antagoniste avec un contrôle externe de gestion. Comment une institution d'audit pourrait-elle en effet évaluer l'efficacité d'une gestion dont elle a déjà « ratifié » les activités respectives à l'occasion de son contrôle *a priori*? Par ailleurs, si le contrôle préalable est intégral, qu'il s'exerce sur la totalité des opérations contrôlées, la VOR, elle, est sélective et par définition *a posteriori*: elle porte sur une gestion déjà exécutée, pour juger de sa qualité en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

Le modèle SIMAFAL par rapport aux modèles internationaux de gouvernance

Le système SIMAFAL est devenu un modèle de gouvernance publique lié à la gestion et au contrôle des finances publiques. Il a été appliqué dans treize pays d'Amérique latine à partir des années 1989-1990, et des éléments de ce schéma de contrôle sont encore en voie d'application et de perfectionnement.

L'influence des États-Unis et de son agence d'aide au développement (USAID) et le poids des organisations membres du groupe des donateurs dans le projet LAC/RFMIP (en particulier le FMI, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement) expliquent le déploiement de SIMAFAL. La crise de la dette à la fin des années 1980 et les principes du *new public management* ont renforcé les circonstances favorables à sa réception et à sa mise en œuvre.

Sur un autre plan, le SMFI (comme SIMAFAL) fait partie des bonnes pratiques recommandées par les organisations internationales. Transparency International juge ainsi que l'implantation d'un SMFI est l'une des meilleures initiatives pour combattre la corruption et son livre de référence des meilleures pratiques décrit justement ce type de système (Pope, 2000; Wesberry, 2000). Le *Manuel sur la transparence des finances publiques* du FMI incorpore également la plupart des éléments d'un SMFI dans ses dispositions (FMI, 2000).

■ L'AUDIT ET LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES D'AUDIT DANS LE MODÈLE SIMAFAL

On comprend que la logique évaluative de la VOR soit difficilement conciliable avec les compétences judiciaires que possèdent certaines ISA, et que la VOR ne soit pas non plus compatible avec la vérification *a priori* pratiquée par plusieurs ISA des pays utilisant SIMAFAL. On peut alors se demander quelles sont les caractéristiques d'une institution supérieure de vérification dans le modèle SIMAFAL et quel rôle y joue la VOR? Cette question prend plus d'acuité avec SIMAFAL II, davantage orienté vers le contrôle.

Pour répondre à la première de ces questions, cinq éléments se doivent d'être éclaircis: (1) le contrôle interne et la vérification interne comme fondements de la vérification externe; (2) le rejet du contrôle externe *a priori*; (3) l'orientation de la tâche des ISA vers l'audit et non vers le contrôle financier des individus; (4) le caractère d'agent technique du pouvoir législatif dans les ISA; (5) la dépolitisation des ISA.

· Un contrôle externe basé sur le contrôle interne et l'audit interne – Dans le cadre d'un SMFI comme SIMAFAL, les contrôles internes sont, étant donné leur nature managériale, sous la responsabilité de l'administration et l'audit interne fait lui-même partie du système des contrôles internes qu'il est

⁷ On observe, par exemple, que les vingt-six ISA de l'Union Européenne, y compris la Cour des comptes européenne, ont toutes une compétence légale pour pratiquer la VOR, alors que seulement cinq d'entre elles possèdent des compétences judiciaires (National Audit Office, 2005).

⁸ Le modèle exige aussi une forme d'indépendance pour l'audit interne face aux opérations administratives (Wesberry, 2000). Deux types de solution ont été mis en place pour répondre à cette exigence: (1) un système de bureaux d'audit interne qui opèrent dans chaque organisation, mais se reportent directement au chef du pouvoir exécutif (président, premier ministre); (2) la création de bureaux d'audit interne dans chaque organisation, lesquels dépendent directement du chef de l'organisation (Asselin, 1999, p. 202).

tenu d'évaluer⁸. Dans ce contexte, le système de contrôle interne de chaque organisation et les évaluations du bureau d'audit interne constituent la base du travail de l'institution d'audit externe.

- Le contrôle *a posteriori* et le rejet du contrôle externe *a priori* – Les SFMI comme SIMAFAL entraînent un rejet total du contrôle externe *a priori*. Un contrôle *a posteriori* se met en place à partir d'un système de contrôle interne efficace, qui devient le seul responsable de la création et de l'exécution du contrôle *a priori* (même l'audit interne ne fait pas de contrôles *a priori*).
- Une ISA centrée sur l'audit et non sur le contrôle financier individuel – Un SMFI comme SIMAFAL est orienté vers la fonction d'audit et non vers la fonction judiciaire des ISA. Cela provient du fait que la vérification est l'élément fondamental de son travail et son « point de contact » avec les autres éléments du système de gestion financière, notamment les organisations vérifiées et le pouvoir législatif⁹.
- Une ISA indépendante est garante de la transparence fiscale et de l'imputabilité du gouvernement face au pouvoir législatif – Dans le schéma théorique qui sous-tend le système SIMAFAL, l'audit externe est une source indépendante qui permet l'accès des citoyens et de leurs représentants élus aux renseignements pertinents sur le fonctionnement du gouvernement, les visées de la politique fiscale, les comptes du secteur public et les projections fiscales. Elle assure aussi l'intégrité de cette information. La transparence est conçue comme une des garanties de l'imputabilité du gouvernement et l'institution d'audit joue le rôle d'un agent du pouvoir législatif chargé de la supervision de la régularité et de la bonne gestion des dépenses autorisées dans le budget (Brusa, 1997 ; Wesberry, 2000 ; USAID, 1992).
- Une ISA à caractère technique et éloignée de l'influence de la politique partisane – L'efficacité du modèle SIMAFAL dépend de façon implicite, mais claire, de la capacité technique et de l'intégrité des ISA. Leur rôle consiste à traiter et à vérifier l'information provenant de sources multiples. L'information recueillie par les contrôles externes

permet enfin de cibler les problèmes les plus criants des organisations vérifiées (Asselin, 1999).

Cela implique non seulement la modernisation des ISA sur tous les plans, mais aussi le besoin de les doter de vraies garanties d'indépendance pour les protéger des effets de la politique partisane et – plus important encore – du clientélisme. De fait, au début des années 1990, leur image restait très négative (Wesberry, 1990, p. 360-361) en raison de leur manque d'efficacité et parce que d'autres formes de contrôle externe (les médias et l'opinion publique) paraissaient obtenir des résultats plus rapidement (Brusa, 1997, p. 12).

En ce qui a trait à la VOR, la situation est moins limpide. Le modèle SIMAFAL ne postule pas de façon explicite l'existence d'une vérification de performance comme un incontournable du mandat de l'institution d'audit. Sa base conceptuelle est hautement compatible avec la VOR et certains de ses éléments constituent des conditions préalables à l'application de ce type de vérification (comme pour la vérification de conformité). La nature managériale des contrôles externes facilite sans aucun doute l'orientation du travail des institutions publiques vers la gestion axée sur les résultats et les systèmes d'évaluation et de mesure de la performance. Le fait que l'information comptable et financière de chaque organisation publique soit crédible, opportune, complète et accordée avec l'information provenant des autres organisations est une condition préalable et nécessaire pour déterminer l'économie et l'efficacité de la gestion comme pour appliquer des méthodes d'évaluation telles que l'analyse coûts-avantages et l'étalonnage.

■ L'APPLICATION DU MODÈLE SIMAFAL EN COLOMBIE : LA RÉFORME DU SYSTÈME D'AUDIT PUBLIC DU GOUVERNEMENT CENTRAL

En Colombie, l'application du modèle SIMAFAL révèle un manque de synchronisme dans la mesure où les éléments du système sont conçus et mis en place à des moments différents. Dans le cas du système d'audit du gouvernement central, l'ISA (*Contraloría General de la República*) a été restructurée en 1998, à la suite du changement constitutionnel de 1991 qui

⁹ Néanmoins, il faut accepter que l'audit de la performance puisse coexister, bien que difficilement, avec le jugement des comptes.

avait modifié ses compétences et introduit d'autres réformes dans la gestion du secteur public, notamment dans la comptabilité d'exercice et de caisse et le contrôle interne. Par ailleurs, l'implantation d'une version du SMFI, appelé SIIF (*Sistema Integrado de Administracion Financiera* ou système intégré d'administration financière), a débuté en 1996 et se poursuit encore aujourd'hui.

La réforme constitutionnelle de 1991 a introduit plusieurs changements dans le processus de contrôle des finances publiques. À la base de ces changements, on trouve un diagnostic sur la situation du bureau du contrôleur général qui, en grande partie, coïncide avec le diagnostic général émis par Wesberry (1990) sur les systèmes de gestion financière des pays de la région. Selon ce document, l'ISA colombienne, comme au demeurant l'ensemble du système de contrôle fiscal du pays, était fortement bureaucratifiée, avec pour effet une « politisation », c'est-à-dire l'utilisation du contrôle comme instrument du clientélisme et du patronage politique. En conséquence, sa capacité technique et sa crédibilité étaient très limitées. De plus, le contrôle *a priori* était devenu une cause importante de retard dans les tâches administratives et une source de corruption. Le diagnostic mentionné fait enfin référence à la piètre qualité du simple contrôle de régularité et préconise l'utilisation d'un contrôle qualitatif sur la gestion des ressources publiques, c'est-à-dire d'un contrôle sur la performance (Naranjo Galvez, 2007, p. 134-136).

Les principaux changements apportés au système de contrôle fiscal (vérification ou audit sur les finances publiques) répondent à ce constat et dans une bonne mesure à la description par Wesberry (1990) des éléments suivants :

- institutionnalisation du contrôle interne – obligatoire dans toutes les organisations publiques – et mise en place d'un système national de contrôle interne ;
- suppression totale du contrôle *a priori* externe, la vérification externe étant à l'avenir toujours *a posteriori* et sélective ;
- élargissement du mandat du vérificateur à la VOR, avec l'obligation de veiller à l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources publiques qui s'ajoute au contrôle de régularité du bureau du

contrôleur chargé de la VOR ;

- nomination du contrôleur général à l'aide d'une nouvelle procédure pour diminuer l'influence politique sur le contrôleur et accroître son indépendance ;
- création d'un poste de comptable général (*Contador General de la Nación*), fonctionnaire chargé de la comptabilité d'exercice publique. Avant la réforme, le contrôleur général détenait partiellement cette compétence, mais il s'était montré inefficace dans cette tâche.

Le bureau du contrôleur général, dorénavant bureau du comptable général (BCG), a été réorganisé entre 1992 et 2002 pour implanter les réformes constitutionnelles. Les réformes touchent la structure organisationnelle, les effectifs, la carrière administrative à l'intérieur du BCG et la modernisation des techniques de vérification, dont la VOR (Naranjo Galvez, 2007).

En 1996, une nouvelle loi aménage le BCG et crée le SIIF, défini comme « un outil modulaire automatisé qui intègre et normalise le registre de la gestion financière publique afin de permettre une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources de la nation et de ses organismes décentralisés et d'offrir une information opportune et fiable » (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2004, p. 16). En complément du SIIF, on crée en 2000 un système d'information financière pour les entités territorialement décentralisées (*Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial*) et un autre pour les projets d'investissements publics (*Sistema Unificado de Inversion y Finanzas Publicas*) avec le financement de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale (Guigale, Lafourcade et Luff, 2003). Ces deux outils complémentaires étaient indispensables, compte tenu du fait qu'environ la moitié des dépenses publiques provenaient des entités territoriales et que les grands projets d'investissement en infrastructure sont contrôlés centralement.

■ CONCLUSION

Les effets des réformes décrites ici sont encore insatisfaisants. Au BCG, l'établissement d'un régime de carrière a fait baisser la pression politique sur les activités de contrôle, mais les garanties d'indépendance à l'égard de la politique partisane et du patronage

demeurent médiocres en raison du nouveau système d'élection du contrôleur général¹⁰. Par ailleurs, la faiblesse des systèmes de contrôle interne diminue l'efficacité du contrôle externe (de régularité et de performance) et les relations institutionnelles (formelles et informelles) entre le BCG et le reste du secteur public restreignent l'efficacité de la VOR, dont les conclusions n'ont pas de conséquences ni pour les cadres ni pour les responsables des politiques publiques (Naranjo Galvez, 2007).

S'agissant du SIIF, les évaluations indépendantes menées par la Banque mondiale, la Banque inter-américaine de développement et le FMI reconnaissent à la fois des progrès certains et la persistance de problèmes importants à résoudre, en particulier le manque de coordination entre la comptabilité d'exercice du secteur public et la comptabilité budgétaire¹¹ (comptabilité de caisse qui ne répond pas aux normes de qualité internationales), mais également entre la comptabilité du secteur central de l'État et celle des entités territoriales (Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement, 2005; FMI, 2003; Guigale, Lafourcade et Luff, 2003).

Cet article présente un modèle international d'audit et de contrôle pour l'administration publique et son application particulière à la Colombie. Ce système (SIMAFAL) a tout d'abord été appliqué dans des pays latino-américains, puis encouragé et financé par des organismes internationaux, des bailleurs de fonds et par la suite des organisations de lutte contre la corruption (Transparency International). Il repose sur des principes de saine gestion dont plusieurs ont fait leurs preuves, en particulier au Canada et dans les pays de type Westminster. Parmi ces principes, on valorise la responsabilisation individuelle des administrateurs publics par un système de contrôle interne *a priori* et externe *a posteriori*. Sur le plan théorique, ces systèmes dépassent le contrôle de conformité auquel se limitait auparavant la majorité des exercices de contrôle administratif pour aller

vers un contrôle d'optimisation des ressources.

Cette perspective est liée à une conception plus moderne de l'administration publique qui tient compte du professionnalisme des responsables et de leur responsabilisation. Elle ne peut se matérialiser que si des préalables portant sur la qualité des systèmes de contrôle de conformité à la fois internalisés (référence à des valeurs de gestion apprises et acceptées) et externes (référence à la qualité et à la fiabilité de l'information financière, ce qui revient à la probabilité d'être sanctionné si on y déroge) ont été acquis.

Dans ce contexte, le contrôle n'a plus pour unique objectif d'empêcher les gens de frauder. Il se fonde sur une conception systémique de la gestion, des finances et du contrôle sur les finances publiques. Il est clairement orienté vers les résultats, l'optimisation de l'utilisation des ressources et l'atteinte optimale des objectifs organisationnels. En Colombie, nous observons un endossement original de ces grands principes du contrôle financier, plusieurs d'entre eux, en apparence correctement appliqués, se révélant inopérants en raison de limitations et d'entraves grevant leur application.

On remarque d'abord que ces principes ont été adoptés de façon inégale dans le SIMAFAL et dans les systèmes dont il s'inspire, en particulier en ce qui a trait à la coordination du système de contrôle dans l'administration. Il apparaît ensuite distinctement que certaines fonctions du BCG, survivances de l'ancien système, ont été maintenues bien qu'elles ne soient pas vraiment compatibles avec la logique inhérente au SIMAFAL, ce qui réduit au départ l'efficacité espérée de l'ensemble. Pensons seulement au jugement sur les comptes, c'est-à-dire à la fonction judiciaire du contrôleur qui soulève des incompatibilités entre les objectifs et entre les rôles, ou bien encore à la comptabilité budgétaire. Par ailleurs, on a mis en œuvre la réforme du BCG avant de procéder à celle du système de comptabilité publique et du

¹⁰ L'élection en 2006 de l'actuel contrôleur général confirme cette inquiétude. Le nouveau fonctionnaire ne possède ni expérience pertinente, ni préparation technique. Sa désignation est liée à son appartenance à des réseaux politiques (Congrès et Exécutif). Un phénomène similaire est mis en évidence par Santiso (2007) pour expliquer l'échec de la réforme de l'ISA argentine et les moindres résultats de la réforme au Chili.

¹¹ En effet, une des anciennes caractéristiques du modèle Kemmerer, non modifiée en 1991, est le fait que la comptabilité budgétaire est une tâche du BCG. Par ailleurs, le BCG a maintenu sa fonction de tribunal des comptes après le changement constitutionnel de 1991. Le rapprochement de ces deux fonctions est contraire à la logique du modèle SIMAFAL.

SIIF et de leurs sous-systèmes complémentaires.

On notera qu'une contrainte significative est liée à la question de l'indépendance des autorités chargées de la vérification (audit). Les critères utilisés pour leur nomination ne présument pas de leur indépendance, ce qui risque d'affecter la nature des décisions prises quant au contrôle, aux entités à contrôler et à l'information à faire circuler à la suite de ces contrôles. La relation entre le BCG et les autres acteurs du système politique risque fort de constituer un obstacle majeur, faute de distance suffisante avec le pouvoir exécutif et de faire en sorte que la VOR (comme activité évaluative de la gestion publique) ait une incidence négligeable.

Dans sa conception, le SIMAFAL traite la question de l'audit et du contrôle en général à partir d'une approche systémique, intégrant des effets à long terme de différentes natures, ce qui lui procure un avantage sur des systèmes anciens axés sur la recherche de coupables de simples écarts de conformité. Les réformes des systèmes de contrôle administratif devraient toujours, à notre avis, respecter une approche systémique, tenir compte des différents effets, parfois contradictoires, des procédés de contrôle et de vérification utilisés, tout en cherchant à obtenir les meilleurs résultats pour les administrations qui les utilisent. C'est à ces conditions que les systèmes modernes comme SIMAFAL peuvent donner leur

juste mesure.

Nous avons, une fois de plus, une illustration du principe qui veut qu'en matière de changement organisationnel, la mise en place et le fonctionnement ont souvent plus d'importance que la valeur intrinsèque du changement proposé. Ainsi ne peut-on critiquer les systèmes du type SIMAFAL qu'en insérant à la critique une analyse sur la façon dont ils ont été mis en œuvre et sur le respect des principes théoriques qui les soutiennent.

En terminant, nous devons nous poser une question : faut-il déployer des systèmes intégrés de contrôle comme SIMAFAL, malgré les imperfections de leur mise en œuvre, les archaïsmes survivants des précédents systèmes, la partialité des nominations de leurs responsables ou les contradictions entre les fonctions et les missions de ces derniers ? Nous croyons que ces systèmes offrent un progrès par rapport aux situations qui prévalaient, quand bien même serait-il mesuré. Il faut en effet accepter d'une part que les anciennes façons de faire comportent une dimension rassurante et admettre d'autre part que les changements profonds comme ceux proposés ici réclament du temps. Soyons assurés que l'existence formelle d'un système de gestion, même appliqué de façon non optimale, est une avancée vers un fonctionnement plus satisfaisant du contrôle des administrations publiques. Elle rend difficile la perspective d'un retour

en arrière.

BIBLIOGRAPHIE

- Asselin, L. M. (1999). « De la Política a la Práctica: reformas a los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público », *Serie Seminarios y Conferencias*, n° 3, p. 191-206, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7284/lc11456e_IIIa.pdf (page consultée le 21 janvier 2007).
- Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement (2005). *Colombia, Country Financial Accountability Assessment*, rapport n° 31915-CO, Washington, D.C., Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement.
- Brusa, J. M. (1997). *Gerencia Financiera Pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Políticas Regionales, División Fiscal, <http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/cst/arquivos/brusaesp.pdf> (page consultée le 7 janvier 2009).
- Crouy-Chanel, I. (de) et C. Perron (1998). *La Cour des comptes européenne*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n° 3357.
- Descheemaeker, C. (2005). *La Cour des Comptes*, 3^e édition, Paris, La Documentation française, coll. « Les études de la Documentation française ».
- Drake, P. W. (1996). *The Money Doctor in the Andes*, Durham, Duke University Press.

- Fonds monétaire international (2008). *Public Financial Management Blog*, <http://blog-pfm.imf.org/> (page consultée le 11 novembre 2008).
- Fonds monétaire international (2003). *Colombia: Report of the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module*, Washington D.C., Fonds monétaire international.
- Fonds monétaire international (2000). *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- Gray, A., W. I. Jenkins et B. Segsworth (1993). *Budgeting, Auditing and Evaluation: Fonctions and Integration in Seven Countries*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- Guigale, M., O. Lafourcade et C. Luff (dir.) (2003). *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, Washington D.C., Banque mondiale.
- International Consortium on Governmental Financial Management (2008). *Blogue*: <http://icgfm.blogspot.com/> (page consultée le 11 novembre 2008).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004). *Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación*, http://www.certicamara.com.co/proyectos/toro_tram_pub/siif.pdf (page consultée le 8 février 2009).
- Naranjo Galvez, R. (2007). *Eficacia del Control Fiscal en Colombia. Derecho Comparado, Historia, Macrororganizaciones e Instituciones*, Bogotá, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, DIKE-Librería Jurídica.
- Mostajo, R. (2000) *Modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública* CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, n° 8, p. 359-396, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/7777/SesionXIII.pdf> (page consultée le 21 janvier 2007).
- National Audit Office (2005). *State Audit in the European Union*, London, National Audit Office.
- Pollitt, C. et autres (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Pope, J. (2000). *Transparency International Sourcebook 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin, Transparency International.
- Premchand, A. (dir.) (1990a). *Public Expenditure Management*, Washington D.C., Fonds monétaire international.
- Premchand, A. (dir.) (1990b). *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Washington D.C., Fonds monétaire international.
- Proulx, D. (2008). « Le contrôle et la gestion : traditions et d'autres possibilités », dans D. Proulx (dir.) *Le management des organisations publiques*, 2^e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 183-197.
- USAID (1992). *Latin American and Caribbean Regional Financial Management Improvement Project – LAC/RFMIP*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABE840.pdf (page consultée le 7 février 2009).
- USAID (1989). *SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera y Control para América Latina*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACD383.pdf (page consultée le 14 novembre 2008).
- Santiso, C. (2007). *Eyes Wide Shut? The Politics of Autonomous Audit Agencies in Emerging Economies*, Document de travail, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=982663 (page consultée le 14 novembre 2008).
- Wesberry, J. P. (2000). « Good Financial Management », dans J. Pope, *Transparency International Sourcebook 2000. Confronting corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin, Transparency International, p. 221-235.
- Wesberry, J. P. (1990). « Government Accounting and Financial Management in Latin American Countries », dans A. Premchand (dir.), *Government Financial Management. Issues and Country Studies*. Washington, D.C., Fonds monétaire international, p. 345-370.
- Wesberry, J. P. (s. d.). *The Role of Government Financial Managers in Combating Corruption*, <http://www.jimwes.com/id18.html> (page consultée le 7 janvier 2009).
- Zuleta, M. D. C., E. Barrientos et E. Luna (1999). *Simafal II: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina*, www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Sistema%20Integrado%20de%20Administración%20Financiera%20central-SIMAFAL1 (page consultée le 14 novembre 2008).

Un enseignement supérieur à l'aune européenne : quelle gouvernance ? Le cas des Hautes Écoles en Communauté française de Belgique

Par **André Gustin**, Directeur-président honoraire, Haute École Blaise Pascal, Arlon, Belgique • andregustin@skynet.be

Cet article présente l'évolution de la gouvernance dans l'enseignement supérieur en Communauté française de Belgique avec les Hautes Écoles pour objet d'étude. Celles-ci appartiennent au segment du système éducatif qui a subi la plus importante restructuration, durant les vingt dernières années, dans un contexte de sévères restrictions budgétaires. Elles ont également supporté, sur la même période, la plus forte augmentation de population. L'article prend la forme d'un diptyque : chercher sa voie dans les actions de gouvernance et faire entendre sa voix au sein d'un concert d'acteurs dominés par la référence européenne et supranationale en matière d'enseignement. Le premier volet situe les limites de l'entreprise liées au traitement d'un concept en devenir. Le second part du contexte socioéconomique des années 1990 et de son effet sur l'organisation de l'enseignement en Hautes Écoles pour décrire, ensuite, les actions de gouvernance dans leurs processus et leur historicité en se servant, à cette fin, d'un cadre analytique emprunté à Marc Hufty. En conclusion, après avoir consulté différents intervenants de terrain, nous tenterons de caractériser le ou les processus de gouvernance en cours en accordant la préséance aux acteurs externes supranationaux, ceux par qui le changement de fond est arrivé.

■ LA GOUVERNANCE, UN CONCEPT À APPROFONDIR

Parler de gouvernance, c'est d'abord déplorer le manque d'unanimité sur sa définition, son contenu et son impact. Faut-il s'en étonner dès lors que l'on

touche à un concept en devenir qui se fonde dans l'exercice du pouvoir ? Toutefois, faute de définition acceptable et d'objet d'étude relativement bien identifié, on se voit dans l'obligation de renoncer à toute description et analyse. Pour rendre l'exercice praticable, nous avons fixé notre choix sur deux acceptions renvoyant à une démarche opératoire. Les limites de notre entreprise ainsi que sa validité sont ainsi précisées.

Dans un article intitulé *La gouvernance est-elle un concept opérationnel ?*, Hufty (2007) propose la définition suivante : « La gouvernance comme objet représente une catégorie de faits sociaux. Elle se réfère aux processus collectifs, formels et informels, qui déterminent, dans une société donnée, la manière dont les décisions sont prises et les normes ou institutions élaborées relativement aux affaires publiques ». Pour Hufty, la gouvernance est un fait social, « est ». Elle n'est ni bonne ni mauvaise *a priori*, elle n'est pas un « modèle » spécifique qu'il est souhaitable d'encourager. Elle est dotée, par ailleurs, de caractéristiques analysables et interprétables.

Dans le cadre de son étude sur *La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe*, l'Union Européenne (2008) s'est attardée à la description des pratiques formelles des établissements et aux enjeux, voire aux défis, qui en découlent. Elle a retenu, à cette fin, la définition suivante : la gouvernance fait référence à « l'exercice formel et informel de l'autorité dans le cadre des lois, des politiques et des règles qui articulent les droits et responsabilités des divers acteurs, y compris les règles selon lesquelles ils interagissent ». En d'autres termes, la gouvernance englobe « le cadre dans lequel un établissement poursuit ses buts, objectifs et politiques de manière cohérente et coordonnée », elle répond aux questions suivantes : « qui est responsable et quelles sont les sources de légitimité des décisions exécutives prises par les différents acteurs ? » (Hirsch et Weber, 2001).

L'autonomie, poumon de la gouvernance

Avant d'opter pour un cadre d'analyse de la gouvernance, il convient encore de se pencher sur la ou les relations qui existent entre les concepts de gouvernance et d'autonomie. L'espace de liberté laissé aux acteurs de terrain dans les limites de leurs compétences au sein de diverses instances de pilotage ou de décision relève d'une histoire et porte sur un contenu qu'il s'agit de préciser. Ce contenu est généralement défini et formalisé, à des degrés divers, par le législateur.

En Belgique, l'autonomie scolaire renvoie d'abord à la liberté d'enseignement, garantie par la Constitution en son article 24. Elle a pour corollaire son organisation en réseaux¹ sur une base idéologique (légitimation d'ordre religieux et philosophique: le réseau officiel est neutre, le réseau subventionné est soit neutre, laïque ou confessionnel).

À partir des années 1970, l'autonomie scolaire s'inscrit en plus dans le courant politique de la démocratie participative, signe de l'ouverture des établissements sur leur environnement. Ce courant aura un effet sur la composition des organes de gestion désormais ouverts aux acteurs internes, dont les étudiants et la société civile.

Les années 1990, comme nous le verrons ultérieurement, seront, quant à elles, marquées par une logique issue de la gestion du secteur privé appelée la nouvelle gestion publique et « l'émergence d'une pensée comptable en éducation » (St-Germain, 2001). La recherche d'efficacité et d'efficience dans un contexte de contrôle des dépenses publiques devient la première préoccupation. C'est le financement de l'enseignement supérieur (sa nature, son montant, ses composantes) qui se trouve désormais au centre des difficultés des gouvernements et des établissements. Ces derniers ont l'obligation de gérer, dans les limites d'un arrêté de financement (autonomie balisée), une allocation appelée « enveloppe fermée », car

tributaire des ressources de la Communauté française. La logique des moyens s'est ainsi substituée à la logique des besoins à l'œuvre précédemment.

Dans la foulée de la Déclaration de Bologne de 1999, signée par les ministres de l'Éducation de vingt-neuf pays en prélude à la création d'un espace européen de l'enseignement supérieur et du traité de Lisbonne adopté en 2000 par les pays membres de l'Union Européenne, on doit y ajouter l'autonomie au service de l'amélioration des programmes d'études, de la qualité de l'enseignement et de la recherche.

Ce sont bien les degrés (autonomie complète, relative ou limitée) et les contenus (droit d'initiative, organisation interne, gestion financière, qualité de l'enseignement...) que l'autonomie revêt qui vont induire et en partie légitimer les actions de gouvernance. La gouvernance prend appui sur des espaces d'autonomie en responsabilisant les acteurs.

Un cadre d'analyse pour squelette

Les pratiques de gouvernance, dans un contexte de plus ou moins grande autonomie, demandent à être appréhendées, situées et analysées dans leur complexité. Dans les lignes qui suivent, nous allons décrire et approfondir le processus de gouvernance en nous inspirant du « cadre analytique de gouvernance » proposé par Hufty (2007) qui favorise l'approche du concept sous l'angle sociologique. Son cadre analytique de gouvernance repose sur cinq indicateurs: les problèmes ou les enjeux, les acteurs, les points nodaux, les normes et les processus.

Par problème ou enjeu, il faut comprendre ce qui est l'objet d'un processus de gouvernance. Il peut s'agir, par exemple, de la gestion du personnel, des structures de l'enseignement, des interactions entre acteurs. Les acteurs sont des individus ou des groupes (formels ou informels) dans leur diversité, ce sont les parties prenantes. Les points nodaux sont des lieux de convergence des problèmes, des acteurs,

¹ Par réseaux, il faut entendre les pouvoirs organisateurs responsables de l'enseignement. Dans le cadre de notre étude, nous en distinguons trois:

1. le réseau de la Communauté française qui comprend les Hautes Écoles organisées par la Communauté française;
2. le réseau de l'enseignement officiel subventionné qui comprend les Hautes Écoles organisées par les provinces, les communes, les associations de communes ou toute autre personne morale de droit public;
3. le réseau de l'enseignement libre subventionné qui comprend les Hautes Écoles organisées par des personnes privées (article 50 du décret du 5 août 1995).

des processus (espace et temps), des lieux où des décisions sont prises, des accords conclus et des normes sociales élaborées. Les normes, considérées d'un point de vue sociologique, peuvent être légales, formelles ou informelles; elles fixent les règles du jeu et visent à répondre aux attentes collectives. Finalement, les processus sont une succession d'états par lesquels passe un système. Ils introduisent l'historicité au sein des modèles de gouvernance.

Nous passerons d'abord en revue quelques éléments du contexte socioéconomique de ces vingt dernières années en Communauté française de Belgique, éléments sélectionnés pour leur influence décisive, selon nous, sur l'évolution de la gouvernance. Ensuite, nous traiterons ce problème en deux temps: l'énoncé des enjeux, leur historicité et le rôle des acteurs externes d'une part; la recherche d'une norme par la Communauté française d'autre part. Si le rôle des acteurs est à ce point prégnant dans notre analyse, c'est qu'ils incarnent ceux et celles par qui le changement arrive.

■ LE CONTEXTE SOCIOÉCONOMIQUE ET L'ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT

La Belgique a accédé à l'indépendance en 1830. En 1831, elle se donne une Constitution qui proclame la liberté d'enseignement: « L'enseignement est libre, toute mesure préventive est interdite... » (article 24 de la Constitution), liberté qui sera réaffirmée à

plusieurs reprises, entre autres en 1958, à l'occasion de l'adoption d'un pacte scolaire. Érigé en loi le 29 mai 1959, le Pacte scolaire s'applique à tous les ordres d'enseignement, dont les Hautes Écoles qui nous préoccupent. Il normalise les rapports entre les réseaux d'établissement tout en les encadrant légalement pour qu'ils puissent délivrer des titres reconnus et bénéficier de subsides.

Depuis le 1^{er} janvier 1989, l'éducation est communautarisée². Cela a eu pour conséquence qu'à une législation nationale et unitaire ont succédé progressivement, dans de nombreux domaines, des dispositions légales et réglementaires différenciées, des réformes traduisant des volontés politiques différentes, mais toujours sur une base institutionnelle commune et élargie.

La loi de financement du 16 janvier 1989 attribue aux Communautés et aux Régions les moyens d'exercer leurs compétences. La communautarisation de l'enseignement n'a donc pas profité d'une loi spécifique. Elle ne s'est pas accompagnée de l'attribution de moyens financiers nouveaux pour permettre des politiques volontaristes.

À cette époque, comme l'indiquent les statistiques officielles reprises dans le tableau ci-après, la Belgique connaît une dette publique inacceptable et se voit dans l'obligation de proposer des mesures rigoureuses pour que son endettement ne dépasse pas la norme européenne fixée à 60% du PIB de chaque pays.

TABLEAU 1 : LE TAUX D'ENDETTEMENT DE LA BELGIQUE PAR RAPPORT À SON PIB

ANNÉE	1994	2000	2004	2007
TAUX D'ENDETTEMENT / PIB	135,5%	107,8%	94,3%	83,9%

Sources: Institut national de statistique (2000) et Banque nationale 2008.

Il est bien évident que cet endettement pèse lourdement sur les possibilités offertes par la loi de financement étant donné que les Communautés n'ont pas de pouvoir fiscal et reçoivent leur dotation du gouvernement fédéral.

Dès 1991, le gouvernement de l'époque inscrit parmi ses priorités la réforme de l'administration: elle vise

essentiellement la recherche de l'efficacité. Chaque ministère met en place un baromètre d'évaluation de la qualité du service rendu. Après un long travail de concertation, ces mesures seront suivies en 2000 par l'adoption d'un document élaboré par le ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration intitulé *Fondements de la modernisation*

² La Belgique compte trois communautés en référence aux langues française, flamande et allemande qui y sont parlées.

de l'administration fédérale, mais plus connu sous le nom de plan Copernic. Ce plan est basé sur trois piliers majeurs : l'amélioration de la structure de l'administration fédérale, l'introduction d'un système de mandats pour les fonctionnaires de haut rang et une nouvelle politique du personnel (étalonnage).

C'est dans ce climat d'assainissement budgétaire draconien que les Hautes Écoles ont vu le jour en 1996 à partir d'un décret promulgué en 1995. Cette réforme concerne plus de 65 000 étudiants et plus de 8000 membres du personnel. À cette époque, le législateur a voulu installer un enseignement de qualité, plus autonome et plus ouvert, tout en tenant compte d'une diminution des moyens. Les établissements, alors au nombre de 106, se sont regroupés, sur la base d'un projet pédagogique social et culturel, par zone géographique et par réseau pour constituer 30 entités concurrentes. Leur autonomie «encadrée» s'est accrue considérablement tant dans le domaine financier que pédagogique par un élargissement, pour ce dernier, de leurs missions vers la formation continue, la recherche et le service à la collectivité. Un système d'évaluation de la qualité de l'enseignement a été introduit. Les structures de participation à la gestion des Hautes Écoles, avec la présence, entre autres, des membres du personnel et des étudiants, ont reçu une légitimité décréte.

La réforme des Hautes Écoles s'est opérée en s'inspirant du modèle universitaire de l'époque. Les principes et les normes véhiculées par la nouvelle gestion publique qui prend racine, selon les termes d'Abate (2000), dans un «terreau budgétaire» n'étaient pas non plus absents des dispositions décréte. Ces principes ont pour noms : l'efficience (*value for money*), l'efficacité, la recherche de la qualité et son évaluation, la participation et la responsabilisation des acteurs.

Le financement des Hautes Écoles relève d'un décret précis (Moniteur, 1996) qui permet de calculer une allocation globale couvrant plusieurs catégories de dépenses : les frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement. Cette allocation répond à une formule de financement qui intègre la structure de l'établissement et le nombre d'étudiants en fonction de la filière de formation suivie. Le coût par étudiant est fixé d'année en année en référence au budget consacré aux Hautes Écoles dans le budget de la Communauté française. C'est la logique des moyens. À titre d'exemple, voici, dans le tableau repris ci-après, l'évolution indicelle du budget de l'enseignement supérieur hors universités comparativement à l'évolution de la population étudiante. Si le financement se rapportait à la population, les indices «budget» et «étudiant» correspondraient, mais le premier évolue en fonction des moyens budgétaires disponibles et de la loi de financement.

TABLEAU 2 : L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA POPULATION ESTUDIANTINE

ANNÉE	1997-1998	2000-2001	2004-2005	2006-2007
BUDGET – BASE 100	100	101,2	97,3	101
ÉTUDIANT – BASE 100	100	105,05	109,64	112,15

Source : Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (2007).

■ LA GOUVERNANCE DANS SON PROCESSUS ET SON HISTORICITÉ : LE RÔLE DES ACTEURS EXTERNES

Dans les lignes qui suivent, nous passons en revue quelques positions prises par des organismes internationaux sur les valeurs et la nécessité d'une «bonne gouvernance». Celle-ci, suivant les époques, pouvait

se confondre avec les concepts de «gestion», de «management» ou encore de «gouvernement».

L'OCDE et son pré carré

De longue date, l'OCDE s'est penchée sur la gestion des établissements scolaires et des systèmes éducatifs,

compte tenu de son incidence sur le budget des pays et de son rôle dans la croissance économique et la cohésion sociale. Dans tous les pays de l'OCDE, les gouvernements cherchent à accroître l'efficacité de leur système éducatif tout en s'employant à trouver les ressources supplémentaires pour faire face à la demande grandissante de formation, spécialement sur le plan tertiaire (CITE 5 et 6³).

L'OCDE centralise les données des pays membres et associés, entreprend des études approfondies, procède à des évaluations et à des analyses comparatives, organise des conférences, développe une imposante batterie d'indicateurs actualisés et comparables portant sur le contexte, les processus et surtout les résultats des systèmes éducatifs et sur leur effet sur la croissance économique et sociale.

À travers les publications annuelles *Regards sur l'éducation* et *Analyse des politiques d'éducation* qui utilisent la méthode comparative en vue de faciliter la lecture du rendement des différents systèmes d'enseignement, l'OCDE aborde les problèmes liés à la nouvelle demande d'enseignement tertiaire (OCDE, 1997), à la gouvernance (OCDE, 2003), à l'incidence socioéconomique de l'enseignement supérieur, à sa qualité, à son équité et à son efficacité (OCDE, 2006). Dans le même temps, elle adopte une série d'indicateurs de qualité pour une bonne gouvernance dans le secteur public (Jacobzone, Choi et Miguët, 2007) en s'appuyant sur les principes de responsabilité, de transparence, d'efficacité, de prospective et du respect des règles.

Depuis plus de trente ans, le programme *Institutional Management in Higher Education* est destiné spécifiquement à la gestion des établissements d'enseignement supérieur. La revue *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur* fait largement état de l'évolution des moyens stratégiques et budgétaires des pouvoirs publics.

L'OCDE part du principe que la gouvernance de l'enseignement supérieur est intimement liée au financement (OCDE, 2003, p. 68) duquel découlent les

politiques dans le domaine de la formation (structures, contenus, évaluation), de la gestion du personnel, de l'accès à l'enseignement supérieur, voire de l'adoption de pratiques pédagogiques (OCDE, 2006). On comprend dès lors l'influence qu'elle peut exercer sur les politiques budgétaires des gouvernements.

Les recommandations de l'OCDE ont une valeur incitative, elles visent à permettre aux pays de rester compétitifs dans une économie de marché.

En 1989, sur la lancée de la communautarisation de l'enseignement et à la demande des trois ministres communautaires, l'OCDE a procédé à un examen approfondi des politiques d'éducation en Belgique (OCDE, 1991; Haby, in't Veld et Tschoumy, 1993). Pour l'ordre d'enseignement qui nous intéresse, le rapport et les questions des examinateurs portaient notamment sur :

- les précisions à apporter aux missions des différents segments du système éducatif ;
- la mise en œuvre de politiques du personnel ;
- la nécessité de recourir au pilotage et à la régulation du système éducatif en se basant sur des indicateurs de performance d'ordre quantitatif et qualitatif ;
- l'amélioration de la productivité du système perçu comme trop coûteux et dont le financement, à peine fixé par la loi, semblait déjà mal assuré.

L'OCDE a suggéré une évaluation des résultats et un financement à partir de ceux-ci modulé en fonction du caractère particulier des groupes à former.

L'Union Européenne forte de ses compétences élargies

En 1957, le traité de Rome fonde la Communauté économique européenne sans prendre en considération l'enseignement et la formation. Ce n'est qu'au début des années 1970 que le conseil évoque la nécessité d'une coordination en matière d'éducation

³ CITE : classification internationale type de l'éducation conçue par l'UNESCO et reprise par l'OCDE. Le niveau 5 concerne l'enseignement supérieur de premier cycle alors que le niveau 6 touche le deuxième cycle.

et prône la coopération entre les établissements, la reconnaissance des périodes d'études effectuées à l'étranger et la mobilité des étudiants et des professeurs.

Il faudra attendre le traité de Maastricht en 1992 pour que, dans la lignée entre autres du *Mémoire sur l'enseignement supérieur dans la Communauté européenne* (Commission des Communautés européennes, 1991), l'éducation devienne un objet de coopération entre les douze pays membres de l'époque sur la base de l'article 126⁴ (JO C 191, 29 juillet 1992 devenu l'article 165: JO C 115, 9 mai 2008) et dans le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité. Ces principes précisent que dans les cas où une compétence n'est pas exclusive de la Communauté, celle-ci n'agit que si les objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau national. Et si elle doit agir, elle s'abstient d'abord d'imposer, préférant les directives aux règlements.

Rapidement, dans le *Livre blanc de la Commission, croissance, compétitivité, emploi* (Commission des Communautés européennes, 1993c), les attentes de la Commission à l'égard de l'enseignement vont prendre une coloration plus précise vu le contexte de relance économique de l'époque. Elle mise sur l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation professionnelle pour relancer la croissance, restaurer la compétitivité et asseoir l'identité européenne. À cette fin, elle met en œuvre une série de projets de mobilité d'étudiants et de professeurs ainsi que des échanges de bonnes pratiques tels les programmes Socrates, Tempus, Leonardo et Erasmus mundus. Or ces projets ne peuvent fonctionner sans une certaine compatibilité des systèmes éducatifs.

En 1998, le Conseil des Ministres de l'Union recommande l'adoption de dispositifs visant à mettre en place des méthodes d'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur. En 1999, l'agence European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) est créée avec, entre autres objectifs « politiques », de promouvoir « l'assurance qualité » auprès des différents gouvernements de l'Union.

Le processus de Bologne : fruit d'un partenariat entre l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe

Indépendamment des positions prises par l'Union Européenne en matière d'éducation, un mouvement connu sous le nom de « processus de Bologne » a commencé à se dessiner en 1998 à la Sorbonne à Paris, au départ à l'initiative de quatre ministres de l'Éducation soucieux de donner de l'envergure et une plus grande visibilité à leur enseignement supérieur. Les axes directeurs (Conseil des ministres de l'Éducation, 2008) de ce processus insistent sur :

- la dimension intellectuelle, culturelle, sociale et technologique de l'enseignement supérieur;
- la citoyenneté et les valeurs partagées;
- la libre circulation des étudiants, des enseignants et des chercheurs;
- le rayonnement mondial de l'enseignement supérieur.

Il en découle des recommandations portant sur l'adoption :

⁴ Article 126, devenu article 165 dans la dernière version du Traité :

1. La Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre les États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique;
2. L'action de la Communauté vise :
 - a. à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres;
 - b. à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance des diplômes et des périodes d'études;
 - c. à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement;
 - d. à développer l'échange d'information et d'expérience sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres;
 - e. à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socioéducatifs;
 - f. à encourager le développement de l'éducation à distance;
3. La Communauté et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et en particulier avec le Conseil de l'Europe.

- d'un supplément au diplôme (descriptif permettant une plus grande lisibilité) ;
- d'un système de crédits transférables (European Credit Transfer System – ECTS) tout au long de la vie ;
- de politiques pour faciliter la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs, pour favoriser la coopération sur le plan de l'assurance de la qualité et pour promouvoir la dimension européenne dans l'enseignement ;
- d'un système d'enseignement basé sur deux cycles dont le premier de trois ans doit permettre l'« employabilité ».

Réunis à Bologne en 1999, les ministres de l'Enseignement supérieur (ils sont quarante-six actuellement) de vingt-neuf pays européens ont signé une déclaration commune qui vise à coordonner les politiques nationales afin d'aller vers une convergence des divers systèmes éducatifs et d'offrir une visibilité à un espace européen de l'enseignement supérieur⁵. Cet espace géographique correspond en grande partie aux pays membres du Conseil de l'Europe (actif depuis 1954 dans le domaine de l'enseignement supérieur) ayant signé la Convention culturelle européenne.

Il faut surtout reconnaître que les initiateurs du processus ont posé des jalons sur un terrain favorable et déjà largement cultivé. On en veut pour preuve que dès 1972, l'UNESCO montre son attachement à l'enseignement supérieur en créant le Centre européen pour l'enseignement supérieur à Bucarest. En 1994, ce centre de l'UNESCO et le Conseil de l'Europe créent l'European Network of Information Center qui est chargé d'élaborer des politiques et des pratiques communes à l'ensemble des pays européens en matière de reconnaissance des qualifications. À compter de 2001, ce dernier servira de structure d'appui au processus de Bologne. Quant au Groupe de suivi du processus de Bologne (Bologna Follow-up Group), il est désormais composé, en plus des signataires et des représentants de la Commission européenne, des associations suivantes retenues à titre consultatif :

l'European University Association, dont les racines remontent à 1959 ; l'European Association of Institutions in Higher Education, née en 1990 et regroupant les établissements d'enseignement supérieur non universitaires ; l'European Student's Union ; l'Internationale de l'éducation ; l'Union des Industries de la Communauté européenne. De plus, des collaborations avec le réseau National Academic Recognition Information Centers en place depuis 1984 et ENQA sont recommandées.

Le processus de Bologne se construit bien au sein d'un réseau d'acteurs multiples porteurs chacun d'un projet pour l'enseignement supérieur à l'échelle, à tout le moins, du continent européen. Ce qui fera dire à Charlier et Croché (2003, p. 7) : « Dans les nouveaux schémas de gouvernance, il est impératif d'associer les acteurs qui y seront soumis à l'élaboration de leurs normes de fonctionnement, si leur contenu peut susciter des résistances. »

En 2000, le Conseil européen de Lisbonne donnera naissance à la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi (Bertoncini et Wisnisa-Weill, 2007). Celle-ci se veut une réponse aux défis de la mondialisation et assigne à l'Union Européenne de devenir, en 2010, l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive dans le cadre d'un développement durable et de l'apprentissage tout au long de la vie. Pour réaliser ce projet, elle prend appui sur le programme Éducation Formation 2010 (qui intègre le processus de Bologne) afin d'assurer le suivi des politiques nationales. Les recommandations de l'Union à l'adresse de l'enseignement supérieur portent sur trois domaines :

- les programmes d'études : les trois cycles (bachelier, master, docteur), les compétences de base, la flexibilité des parcours d'apprentissage, la reconnaissance des qualifications et la mobilité ;
- la gouvernance : l'autonomie, les partenariats stratégiques, les relations avec les entreprises et l'assurance qualité ;
- le financement : la diversification des sources et leur liaison aux résultats, la promotion de l'efficience,

⁵ L'espace européen de l'enseignement supérieur ne se veut aucunement un système européen centralisé d'enseignement supérieur. Il s'agit plutôt d'un « espace de l'enseignement supérieur » dans lequel des pays souverains ont accepté d'instaurer dans leur propre système d'enseignement supérieur des caractéristiques clefs communes visant à favoriser considérablement la reconnaissance des qualifications ainsi que la mobilité de la population étudiante, du corps professoral, des chercheurs et du personnel.

l'équité, l'accès à l'enseignement supérieur, y compris les droits d'inscription, les prêts, les emprunts et les subventions.

Notons que c'est l'une des premières fois que le concept de gouvernance apparaît et qu'il reçoit un contenu. Preuve s'il en est que le concept n'est pas encore assimilé et qu'il fait l'objet d'un traitement au coup par coup même si ses principes seront énoncés dans le livre blanc *Gouvernance européenne* (Commission des communautés européennes, 2001).

Peut-on également parler d'un arrimage de l'enseignement supérieur aux forces du marché? À cet égard, le Conseil de l'Europe établit un premier constat des tensions manifestement présentes en intitulant son forum de 2005 *La gouvernance de l'enseignement supérieur: entre culture démocratique, aspirations académiques et forces du marché*. Il conclut en invitant le Groupe de suivi du processus de Bologne « à examiner explicitement le rôle de la gouvernance dans la poursuite des objectifs d'un enseignement de haute qualité et de la mobilité des étudiants et des enseignants partout en Europe » (Conseil de l'Europe, 2005).

Il nous appartient maintenant d'examiner la façon dont le Parlement et le gouvernement de la Communauté française vont traduire, dans leur législation, les attentes et les recommandations d'acteurs aussi nombreux. On est d'ailleurs en droit de se demander si l'Union Européenne, par l'appropriation du processus de Bologne dans son programme Éducation Formation 2010 et la légitimité que lui donne l'article 165 de son traité, opère bien une synthèse acceptable pour les pays membres, synthèse qui doit tenir compte d'acteurs très influents comme le Conseil de l'Europe, l'UNESCO et l'European University Association, gardiens du terreau culturel et du savoir, d'une part, et l'OCDE, gardienne des principes de l'économie de marché, d'autre part. Prenons garde de ne pas oublier les groupes de pression comme l'European Student's Union, l'European Association of Institutions in Higher Education, l'European Network of Information Center et l'Internationale de l'éducation.

■ LES RÉPONSES DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AUX RECOMMANDATIONS DES ORGANISATIONS SUPRANATIONALES

Pour traiter ce volet, il y a lieu de distinguer deux temps dans l'évolution des adaptations de l'enseignement supérieur. La période de 1991-1992 (Mémoire sur l'enseignement supérieur – traité de Maastricht – nouvelle gestion publique) à 1999-2000 (Déclaration de Bologne – coup d'envoi de la stratégie de Lisbonne) appelée « décennie 1990 » et la période de 2000 à nos jours (période d'appropriation de l'espace européen de l'enseignement supérieur) appelée « première décennie des années 2000 ».

La décennie 1990

Comme nous l'avons signalé en début d'article, notre regard sur la gouvernance dans l'enseignement supérieur se limite aux Hautes Écoles. Elles sont effectivement les dernières, dans le système éducatif belge, à avoir subi ces dernières années un changement structurel en profondeur dans le contexte économique particulièrement difficile des années 1990. Elles s'adressent à une population qui n'est plus soumise à l'obligation scolaire et elles comptent largement sur un financement public tout en réclamant davantage d'autonomie. Elles se sont constituées sur un concept organisationnel nouveau à l'intérieur duquel les logiques d'acteurs doivent donner leur pleine mesure.

Dans la section « Le contexte socioéconomique et l'organisation de l'enseignement », nous mentionnons les mobiles qui ont conduit en 1995 (Moniteur, 1995) la Communauté française à restructurer l'enseignement supérieur hors université et à l'inscrire dans la mouvance de la nouvelle gestion publique. L'analyse des axes directeurs de cette restructuration (contexte, organisation, financement, statut des personnels) à l'aune d'un ensemble de normes véhiculées par la nouvelle gestion publique (Mönsk, 1998) fait apparaître un mode de fonctionnement hybride habillé d'une dimension « comptable » et « communautaire » (Gustin, 2001b). Par comptable, il faut entendre un modèle efficient où le secteur public s'inspire du secteur privé guidé par des considérations comme celle de *value for money*. Par communautaire, il faut entendre un modèle participatif orienté vers la dévolution de pouvoirs et la définition des services. Ce modèle hybride fait apparaître au moins trois rapports de force.

Le premier rapport de force Pouvoir politique / Hautes Écoles met en jeu le Parlement et le gouvernement d'une part et les autorités des Hautes Écoles d'autre part. Aux premiers revient le soin de définir un cadre légal qui, dans le cas présent, s'inspire des recommandations de l'OCDE et de l'Union Européenne. Ils rationalisent l'offre de formation et le nombre d'établissements à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire fermée. L'insistance sur l'aspect budgétaire est encore accrue quand les politiques imposent une logique des moyens assortie d'un contrôle renforcé. Aux seconds revient le rôle d'administrer les Hautes Écoles sur le plan opérationnel, en toute « autonomie » et sur la base d'une charte (le projet pédagogique social et culturel) qui définit les objectifs à atteindre et les moyens de les réaliser.

À cet espace d'autonomie s'ajoute pour les Hautes Écoles l'obligation de rendre compte de leurs actions à partir d'un rapport d'activités et d'un rapport de contrôle de la qualité dont les critères seront imposés par le gouvernement de la Communauté française.

Ce premier rapport peut se résumer par les concepts suivants : orientations sanctionnées par les politiques, mise en œuvre par les Hautes Écoles, contrôle par les commissaires de gouvernement, regard du Parlement.

Le second rapport de force plonge ses racines dans le système éducatif belge structuré en réseaux fondés sur des considérations politiques et idéologiques. Les Hautes Écoles sont organisées par zones (les provinces) et par réseaux, ce qui signifie un référentiel d'ordre géographique et idéologique à considérer chaque fois que les problèmes de rationalisation ou de partenariat entrent en jeu. Comme le financement des Hautes Écoles repose entre autres sur le nombre d'étudiants, la concurrence s'exerce inévitablement à l'intérieur d'une même zone ou de zones voisines, entre réseaux ou à l'intérieur des réseaux, dès qu'il s'agit d'évoquer des problèmes de survie, de croissance et surtout d'offre de formation.

Le second rapport de force peut être compris par des mots clefs comme offre de formation, réseaux, concurrence.

Le troisième et dernier rapport de force concerne la vie institutionnelle des Hautes Écoles qui s'articule autour d'instances d'information, d'avis, de concertation

et de décision. Toutes ces instances regroupent des représentants des directeurs, des professeurs et des étudiants et reçoivent des compétences précises et élargies. Notons encore que les étudiants sont désignés dans ces instances à la suite des élections et pour un mandat d'un an (et la réalité veut qu'ils se distinguent par un absentéisme inquiétant dans les instances générales de gestion, car la plupart des problèmes dépassent leurs intérêts immédiats). La gestion de la Haute École se veut certes transparente, responsable et collégiale, mais elle débouche sur des redites (vu les compétences élargies) et sur une dilution des responsabilités sans compter les frustrations et le surcroît de tâches administratives que cela entraîne.

Pouvoir, concertation et responsabilité sont des termes qui illustrent ce dernier rapport de force.

On remarque aisément que les tensions qui s'exercent sur les Hautes Écoles sont doubles : d'une part, mettre en œuvre, dans un climat de concurrence, les grandes orientations dictées par le législateur et, d'autre part, réguler en interne toutes les actions qui gravitent autour de ses missions.

La première décennie des années 2000

En Communauté française

Le processus de Bologne, entamé dès 1998, aura un effet d'entraînement irrésistible sur les nouvelles dispositions légales qui seront prises en cascade par la Communauté française. Ces dispositions légales porteront également la coloration de la stratégie de Lisbonne.

Le décret du 31 mars 2004 intitulé Décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités est tout un programme en soi. Il régit la structure entière de l'enseignement supérieur en lui assignant des objectifs généraux et des missions à mettre en œuvre en fonction des finalités des formations initiales dispensées à l'université ou à l'extérieur de celle-ci. Tout en « unifiant » l'enseignement supérieur, ce décret maintient toutefois le système binaire.

La structure en trois cycles débouchant sur les grades de bachelier (trois ans), master (de un à deux ans) et docteur (trois ans) est mise en place et compte

soixante ECTS par année d'études. Le passage d'un cycle à l'autre est prévu par l'instauration de passerelles de droit. Les programmes de formation sont exprimés en crédits ECTS à la fois pour le transfert et l'accumulation de ceux-ci. Le législateur a également prévu des possibilités de coopération et de partenariat entre les établissements belges ou étrangers et la perspective de délivrer des diplômes conjoints ou doubles. Le supplément au diplôme est généralisé et doit permettre une meilleure lisibilité des parcours de l'étudiant.

Par décret également, suivant les recommandations de l'OCDE, de l'UNESCO et de l'Union Européenne, le Parlement de la Communauté française a créé l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (Moniteur, 2002 et 2008) au sein de laquelle la participation des étudiants est prévue avec droit de vote. Par arrêté du gouvernement du 11 avril 2008, une liste d'indicateurs de référence a été adoptée en vue de couvrir les champs suivants: le cadre institutionnel et la gouvernance, la structure et les finalités des programmes d'études évalués, les destinataires de ces programmes, les ressources mises à disposition, les relations extérieures, l'analyse et le plan d'action stratégique. Le dispositif d'évaluation s'appuie sur une commission d'évaluation interne qui désigne une personne-ressource pour servir d'intermédiaire entre l'Agence et l'établissement, et sur un comité d'experts chargé de l'évaluation externe. L'Agence doit soumettre des propositions aux responsables politiques en vue d'améliorer la qualité globale de l'enseignement supérieur. Elle est membre depuis mai 2006 de l'ENQA.

Le financement des Hautes Écoles, essentiellement public pour 85 % de leurs ressources (Commission européenne, 2007), n'a pas été modifié dans sa nature depuis leur création. Les établissements profitent, de la part de la Communauté française, d'une allocation globale « qui contribue à la couverture des frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement pour l'enseignement, la recherche appliquée, les services à la collectivité, la formation continue et l'administration » (Moniteur, 1996). Elle répond à une formule dont désormais la partie variable tiendra compte du nombre d'étudiants réguliers finançables pondérée sur la base du volume d'ECTS auquel ils sont inscrits, de la section fréquentée et du type d'enseignement suivi. Ce mode de financement ne laisse toutefois d'espace de liberté aux décideurs que dans les limites

(présence de quotas) prévues par le législateur, entre autres pour les catégories de personnels. Les étudiants contribuent également au financement de leurs études par un droit d'inscription qui varie en fonction de leur situation sociale.

Bien qu'encadrée par le législateur, la formule de financement laisse un espace pour le déploiement de modes de gestion et de stratégies internes en rapport avec des critères de performance et la réalisation d'objectifs sociaux ou scolaires.

Après le renouvellement du Parlement de la Communauté française en juin 2004, un nouvel effort de rationalisation est en cours conformément à la Déclaration de politique générale de son gouvernement. Les Hautes Écoles sont invitées à présenter un plan d'« optimisation » dans les domaines de l'offre de formation, de la mise en commun d'infrastructures et de services d'aide aux étudiants, de collaborations des Hautes Écoles entre elles et avec l'université. Le regroupement sur une base volontaire est toujours favorisé.

Depuis la création des Hautes Écoles, la gouvernance s'exerce selon un mode participatif. Elle prévoit, dans tous les organes de gestion ou de consultation, une représentation minimale des membres du personnel et des étudiants. L'espace d'autonomie accordé aux Hautes Écoles par le législateur leur donne des responsabilités et des obligations de rendre compte. Les fonctions de commissaires du gouvernement ont été créées aux fins de contrôle. Ceux-ci veillent, par voie de recours motivé si nécessaire, « à ce que les autorités des Hautes Écoles agissant par délégation prennent des décisions conformes aux lois, arrêtés et règlements pris en vertu de ces lois ou décrets » (Moniteur, 1996, article 40). Ils font rapport annuellement (individuellement ou en collège) au gouvernement sur le fonctionnement des Hautes Écoles. Ils participent à la gestion externe « rapprochée » des Hautes Écoles, l'administration centrale étant par la même occasion déchargée d'une partie de ses compétences antérieures.

Parmi les changements intervenus dans le processus externe de gouvernance en Communauté française, il faut noter, au niveau de la Communauté, l'élargissement aux organisations représentatives des étudiants de la concertation autour des nouvelles dispositions

légales et l'installation de l'Agence Qualité prévue par le décret de 2002-2008 (Moniteur, 2002 et 2008). Les autres instances comme le Conseil général des Hautes Écoles, organe de consultation et de suivi (regroupant tous les acteurs concernés : pouvoirs organisateurs, directeurs-présidents des Hautes Écoles, membres du personnel, étudiants, représentants des milieux sociaux), les associations représentatives des étudiants ou les conseils supérieurs de chaque catégorie d'enseignement poursuivent leur rôle de pilotage externe de ce segment du système éducatif. Quant à la Commission communautaire pédagogique, elle reste garante du respect du projet pédagogique, social et culturel (document public qui précise les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs de formation) à la base de la création de chacune des Hautes Écoles et de leur intégration dans l'espace européen. À cette fin, elle examine leurs rapports tous les trois ans (au lieu de chaque année de 1998 à 2005). Cette procédure fait d'ailleurs partie du contrôle de qualité (Moniteur, 1995, article 36). Enfin, un conseil interréseaux de concertation est créé en vue d'organiser les collaborations et les partenariats entre Hautes Écoles de réseaux différents.

Les Hautes Écoles

Au sein des établissements, quels que soient les réseaux, on trouve sensiblement les mêmes instances de régulation. Les missions et les quotas réservés à différents acteurs (membres du personnel, étudiants, pouvoir organisateur) ont été définis par le législateur en termes très larges, dès la création des Hautes Écoles, laissant aux pouvoirs organisateurs le soin d'y apporter des précisions après concertation. D'où des évolutions et des pratiques différentes entre Hautes Écoles qui ont amené les commissaires, voire les tribunaux, à intervenir dans plusieurs cas pour non-respect de l'esprit de la loi (représentation, compétences).

Si des conseils comme le conseil social, le conseil pédagogique, le conseil de catégorie et le conseil des étudiants reçoivent des délégations bien précises et peu équivoques, il n'en est pas toujours de même pour d'autres organes. Le Collège des directeurs, composé des directeurs de catégorie et d'un directeur-président exerçant des fonctions électives renouvelables, voit

ses compétences et son pouvoir décisionnel partagés entre des actes de maintenance (gérer le quotidien) et des perspectives plus stratégiques. Cette instance assure la liaison entre le vécu de l'institution et les options à long terme habituellement débattues au sein de l'organe de gestion.

Quant à l'organe de gestion, souvent appelé conseil d'administration, il possède de nombreuses compétences décisionnelles dans tous les domaines liés aux missions, aux ressources humaines et financières de l'établissement. La présence en son sein des membres du personnel et des étudiants n'a pas toujours été évidente malgré le prescrit légal, même au nom du respect des principes de participation, de transparence et de responsabilité.

Largement subventionnées à partir de deniers publics, les Hautes Écoles ont l'obligation de rendre compte de l'atteinte de leurs objectifs selon plusieurs modalités, tantôt volontaires, tantôt imposées par le législateur. En interne, chaque année, toutes les instances ont l'obligation ou la possibilité de produire un rapport d'activités utile pour l'instance elle-même et pour l'organe de gestion. Il en va de même pour toute initiative d'autoévaluation en lien avec les structures, les services ou encore l'enseignement. Ces rapports ou évaluations ne sont généralement pas publics. Par ailleurs, le législateur a prévu, tous les trois ans, la production d'un rapport d'activités selon un référentiel (le projet pédagogique et social) et un cahier des charges imposés. L'Agence pour l'évaluation de la qualité, créée en 2002, intervient également en évaluant des cursus de formation. Jamais, jusqu'à ce jour, l'entièreté d'un établissement dans toutes ses composantes pédagogiques, administratives, financières... ne l'a été. Chaque année, les commissaires auprès des Hautes Écoles, dans le cadre de leur mission de contrôle, font rapport au gouvernement sur le fonctionnement de chaque établissement. Enfin, la collecte des données statistiques s'effectue annuellement sur la base d'un programme national informatisé.

■ CONCLUSIONS⁶

La gouvernance est au cœur de toutes activités

⁶ Les conclusions restituent également les avis autorisés de plusieurs personnes interrogées : commissaire du gouvernement, secrétaire général, membre du Conseil général des Hautes Écoles, membre de l'Agence Qualité, responsable des matières juridiques et administratives.

humaines, qu'elles soient exercées dans un cadre public ou privé, voire mixte. Elle ne peut, selon nous, recevoir une définition universelle. Les actions de gouvernance s'exercent dans un contexte en évolution constante. Elles sont, par la force des choses, singulières et contingentes. Bien que singulières et contingentes, elles doivent s'inscrire dans un courant qui leur donne une légitimité tant sous l'angle social, que financier, juridique, éthique ou philosophique. Ce courant prend appui sur la nature et l'impact de la tâche (dans le cas qui nous concerne, il s'agit des missions et des objectifs assignés aux Hautes Écoles) et sur l'intelligence collective des acteurs internes et externes. Pour mériter leur reconnaissance, les actions de gouvernance doivent dépasser les objectifs de conformité, de transparence et d'efficacité pour s'inscrire dans une perspective à moyen et à long terme. Elles doivent inclure la vision et la prospective tout en régulant les tensions entre les impératifs académiques et les lois du marché.

Les objets de la gouvernance couvrent toutes les composantes (les structures, le financement, les ressources humaines, l'organisation externe et interne...) du système éducatif. Pour la Communauté française et les établissements, durant ces vingt dernières années, c'est la dimension financière qui fut la plus prégnante, avec un effet déterminant sur la gestion des ressources humaines et des moyens de fonctionnement. Les moyens dévolus aux établissements, en termes réels, ne suivent pas l'accroissement de la population étudiante. Aussi, des économies d'échelle sont réalisées encore aujourd'hui par le biais de fusions volontaires et de regroupements géographiques.

Différents acteurs ont eu, et ont encore, une influence déterminante sur les processus en cours. Dans une société et une économie mondialisées, on peut affirmer que ce sont les acteurs supranationaux qui donnent le ton. L'OCDE d'abord, pour l'effet de ses recommandations sur la confection des budgets nationaux et pour ses analyses sur le rendement des systèmes éducatifs et plus particulièrement pour ses orientations en matière de financement et de qualité de l'enseignement supérieur. Le Conseil de l'Europe et l'UNESCO ensuite, pour le travail de fond entrepris de longue date en vue d'introduire des évolutions et des convergences, toujours dans le respect des cultures et des droits de la personne, dont le droit à l'éducation et à la reconnaissance des diplômés. L'Union Européenne surtout qui à la

suite du traité de Maastricht en février 2002 fait de l'éducation une matière de coopération entre les pays membres tout en l'arrimant à tout le secteur de la formation professionnelle, voire aux exigences du marché, afin de relever le défi de la société de la connaissance. Et enfin les initiateurs du processus de Bologne qui, sans parler au nom d'une instance supranationale au départ, ont jeté les bases de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

L'influence de ces acteurs sur le Parlement de la Communauté française de Belgique s'est concrétisée par le décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur et favorisant son intégration dans l'espace européen.

En Communauté française de Belgique, l'acteur externe le plus entendu est sans conteste le Conseil général des Hautes Écoles qui regroupe les délégués des réseaux, des membres du personnel, des étudiants et du monde économique et social. Il agit en rendant des avis « écoutés » et il assure le lien entre le pouvoir politique et les intervenants de terrain.

Au sein des institutions d'enseignement supérieur, les instances de participation prévues par le législateur trouvent leur vitesse de croisière. Toutefois, le problème du leadership reste entier, principalement en rapport avec les rôles dévolus aux directeurs de catégorie et au directeur-président (issus du personnel académique) et au collègue de direction dans un contexte de plus grande autonomie accordée aux établissements. La tension entre compétences académiques et compétences managériales est très présente et pose le problème de la préparation des membres du corps professoral aux fonctions de direction. À chaque institution de vivre les errances avant de trouver le bon équilibre entre ces deux forces ayant leurs logiques et leurs espaces de signification propres.

Les points nodaux, ou lieux de convergence des problèmes, sont largement institués comme l'est également le processus de concertation : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de l'Union Européenne et la Commission pour l'Union Européenne; les réunions bisannuelles des ministres de l'Éducation et de leurs nombreux partenaires pour le suivi du processus de Bologne; la Conférence des recteurs, le Conseil général des Hautes Écoles de la Communauté française; les organes de participation et de décision

des établissements, pour ne citer que les principaux.

Dans un contexte de « redevabilité » lié à l'importance du financement public, les lieux informels, expression de la liberté des acteurs, se trouvent rapidement relayés par des instances officielles. L'institutionnalisation du processus de Bologne initié à la Sorbonne, sous la forme d'une déclaration d'intention, en est l'exemple le plus éclairant.

Les produits de la concertation (décrets et arrêtés, règlements, recommandations et avis; modes de fonctionnement) contribuent à légitimer les actions de terrain. Ils régularisent le déroulement des relations de pouvoir. Leur adoption obéit au double mouvement de concertation, « ascendant » et « descendant », fortement enraciné tant dans les pratiques européennes qu'en Communauté française de Belgique. Ils ont

toutefois pour corollaire une accentuation et un accroissement des contrôles ainsi que des actions d'évaluation. Ils situent le degré d'autonomie laissé aux acteurs dès lors qu'il s'agit de participer, de coopérer, d'harmoniser, d'optimiser, de justifier ou encore de décréter. D'aucuns estiment même que l'on est arrivé à un stade limite d'« instrumentalisation » de l'enseignement supérieur par l'émission de la formation en ECTS, la définition des compétences à atteindre, l'adoption d'un cadre de qualification et de formation, par exemple.

Après douze années de fonctionnement, les Hautes Écoles peuvent faire la clarté sur leur identité et sur leur mode de fonctionnement. Après avoir « subi » la règle européenne, il leur appartient de se réapproprier l'essence de leurs missions et de l'accréditer. Il y va du sens à donner à la tâche, à la découverte du savoir,

au développement de la personne. Un mouvement ascendant de rééquilibrage s'impose!

BIBLIOGRAPHIE

- Abate, B. (2000). *La nouvelle gestion publique*, Paris, LGDJ.
- Bertoncini, Y. et V. Wisnia-Weill (2007). *La stratégie de Lisbonne: une voie européenne dans la mondialisation*, Paris, Fondation Robert Schuman, Centre d'analyse stratégique.
- Charlier, J.-É. et S. Croché (2003). « Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices », *Éducation et sociétés*, vol. 2, n° 12, p. 13-34.
- Commission des Communautés européennes (2001). *Gouvernance européenne: un livre blanc*, Bruxelles, COM.
- Commission des Communautés européennes (1993a). « Gestion de la qualité et assurance qualité dans l'enseignement supérieur européen », *Études*, n° 1, Bruxelles, Éducation Formation Jeunesse.
- Commission des Communautés européennes (1993b). « Quel avenir pour l'enseignement supérieur dans la Communauté européenne? Réponse au Mémoire », *Études*, n° 2, Bruxelles, Éducation Formation Jeunesse.
- Commission des Communautés européennes (1993c). *Livre blanc de la Commission, croissance, compétitivité, emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le 21^e siècle*, Bruxelles, COM.
- Commission des Communautés européennes (1991). *Mémoire sur l'enseignement supérieur dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Éducation Formation Jeunesse.
- Commission européenne (2007). *Chiffres clés de l'enseignement supérieur en Europe*, Bruxelles, Eurostat & Eurydice.
- Conseil de l'Europe (2005). *La gouvernance de l'enseignement supérieur: entre culture démocratique, aspirations académiques et forces du marché. Considérations et recommandations*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (2008). *Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (EEES): processus de Bologne*, Ottawa, SMAEP.
- European Round Table of Industrialists (1994). *Education for Europeans: Towards the Learning Society*, Bruxelles, European Round Table of Industrialists.
- Gustin, A. (2001a). *Management des établissements scolaires: de l'évaluation institutionnelle à la gestion stratégique*, Bruxelles, De Boeck Université.

- Gustin, A. (2001b). *Les Hautes Écoles en Communauté française de Belgique à l'heure des logiques d'acteurs*, www.acelf.ca/revue/XXIX-2/article/02-Gustin.html (page consultée le 13 avril 2008).
- Haby, M., M. in'tVelt et M. Tschoumy (1993). *Examen des politiques nationales d'éducation : Belgique*, Paris, OCDE.
- Hirsch, W. Z. et L. Weber (dir.) (2001). *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux*, Paris, Economica.
- Hufty, M. (2007). « La gouvernance est-elle un concept opérationnel? », *Fédéralisme régionalisme*, vol. 7, n° 2.
- Hufty, M. (dir.) (1998). « La pensée comptable: État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique », *Les nouveaux cahiers de l'IUEB*, n° 8, Paris, Presses universitaires de France.
- Jacobzone, S., C. W. Choi et C. Mignet (2007). *Indicators of Regulatory Management Systems*, Paris, OCDE.
- JO: Journal Officiel (2008). *C 115 du 9 mai 2008*.
- Kaufmann, C. (2000). *L'enseignement supérieur en Europe : état des lieux*, Bruxelles, Direction générale de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique.
- Kohler, J. et J. Huber (dir.) (2006). *Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspiration and Market Forces*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Moniteur (2004). *Décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités*, ministère de la Communauté française, 18 juin.
- Moniteur (2002 et 2008). *Décret du 14 novembre 2002 créant l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française*, ministère de la Communauté française, 9 décembre 2002 et 22 février 2008.
- Moniteur (1996). *Décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française*, ministère de la Communauté française, 15 octobre.
- Moniteur (1995). *Décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles*, ministère de la Communauté française, 1er septembre 1995.
- Mönks, J. (1998). « La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement de paradigme? », dans M. Hufty (dir.), *La pensée comptable*, Paris, PUF, p. 77-89.
- Nizet, J. et F. Pichault (1995). *Comprendre les organisations: Mintzberg à l'épreuve des faits*, Paris, Gaëtan Morin Éditeur Europe.
- OCDE (2006). *Analyse des politiques d'éducation: regards sur l'enseignement supérieur 2005-2006*, Paris, OCDE.
- OCDE (2003). *Analyse des politiques d'éducation: évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur*, Paris, OCDE.
- OCDE (1997). *Analyse des politiques d'éducation: répondre à la nouvelle demande d'enseignement tertiaire*, Paris, OCDE.
- OCDE (1991). *Examen de la politique d'éducation en Belgique: rapport et questions des examinateurs*, Paris, OCDE.
- Petit, I. (2002). *Politique européenne d'éducation et rhétorique économique: un reflet des contraintes juridico-politiques du cadre actionnel de la Commission européenne*, Montréal, Université de Montréal-McGill University, Institut d'études européennes.
- St-Germain, M. (2001). *Une conséquence de la nouvelle gestion publique: l'émergence d'une pensée comptable en éducation*, www.acelf.ca/revue/XXIX-2/article/01-StGermain.html (page consultée le 13 avril 2008).
- UNESCO (2006). *Classification internationale type de l'éducation*, Paris, UNESCO.
- Union Européenne (2008). *La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe: politiques, structures, financement et personnel académique*, Bruxelles, Eurydice.
- Union Européenne (2007a). *L'autonomie scolaire en Europe: politiques et mécanismes de mise en œuvre*, Bruxelles, Eurydice.
- Union Européenne (2007b). *Chiffres clés de l'enseignement supérieur en Europe*, Bruxelles, Eurydice.
- Union Européenne (2007c). *Organisation du système éducatif dans la Communauté française de Belgique*, Bruxelles, Eurydice.

La difficile émergence d'une gouvernance mondiale baroque

Par Gilles Paquet¹, Professeur, Université d'Ottawa • paquet@telfer.uottawa.ca

« C'est l'une des marottes de notre temps que de confier des scènes importantes à des acteurs quelconques... des figures telles qu'il s'en trouverait... dans d'obscurs caravansérails » (Ernst Jünger, 1957, p. 31).

La gouvernance globale laisse à désirer. Et pourtant, le dernier siècle a été marqué par les efforts considérables, consentis par de nombreuses organisations internationales, pour doter le système mondial d'institutions susceptibles d'améliorer les structures de sa gouvernance. Le système mondial est-il donc franchement ingouvernable ou bien est-ce tout simplement les architectes de cette gouvernance mondiale qui n'ont pas été à la hauteur des défis à relever?

L'hypothèse que je souhaite avancer ici est que les désastres, les impairs et les résultats décevants enregistrés sont largement attribuables à trois grandes faiblesses réparables dans le processus qui a engendré la multitude d'évangiles prêchant la « bonne » gouvernance: (1) un réductionnisme coupable dans l'appréciation de la complexité et du pluralisme du système à réguler et donc une violation flagrante, au niveau opérationnel, de la loi de Ashby (1960, p. 229), à savoir que la condition nécessaire pour qu'un système de variété A puisse contrôler un système de variété B est que la variété A soit au moins égale à celle de B; (2) une notion indûment étroite et statique de la gouvernance; (3) l'incapacité des nouveaux ayatollahs, technocrates et hauts-commissaires mondiaux de tout acabit à s'offrir une légitimité en réalisant une jonction viable avec les États-nations par une approche confédérale.

Les organisations internationales ont d'abord trop souvent cherché des remèdes miracles facilement exportables tous azimuts au lieu d'expérimenter dans

le détail et sur mesure pour aider différemment les diverses parties du « système national/mondial hiérarchisé » (SNMH comme le nomme Michel Beaud, 2006 et 1987) à se déployer, à évoluer et à progresser de manière flexible et relativement stable tout en réussissant à innover – c'est-à-dire à conserver un équilibre entre la meilleure exploitation possible de toutes les ressources et les procédés existants et l'exploration de processus inédits (March, 1991).

Elles ont ensuite proposé une notion de gouvernance beaucoup trop focalisée sur l'élimination de la corruption et sur la concoction de formules et de règles administratives de transparence et d'imputabilité, censées permettre de parvenir automatiquement à la « bonne gouvernance ». Cette approche naïve à saveur caporaliste a vidé la gouvernance de sa substantifique moelle et l'a réduite à une tâche de sentinelle financière ou de gendarme, inappropriée aux circonstances et au rôle de dynamisation du *stewardship* qui est au cœur de la gouvernance réussie (Chait, Ryan et Taylor, 2005; Paquet, 2008a).

Enfin, la tentation bombastique des supertechnocrates mondiaux et de leurs secrétariats de se proclamer en charge, conjuguée à leur manque de vraie légitimité pour les citoyens et la société civile (qui ne se sont pas gênés pour les contester), a incité les États à instrumentaliser les instances mondiales à leurs fins, mais aussi à saboter leurs actions le cas échéant. Un mélange de manipulation, de dynamique de conservation et de blocage a souvent empêché ces institutions de jouer un rôle déterminant sauf quand les enjeux n'étaient pas suffisamment importants pour soulever l'intérêt ou l'ire des grands acteurs étatiques. L'idée de confédérer ces acteurs n'a pas fait beaucoup de progrès.

¹ Gilles Paquet est professeur émérite à l'École de gestion Telfer et chercheur associé au Centre d'études en gouvernance et à l'École d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Il est aussi rédacteur en chef de www.optimumonline.ca et partenaire sénior dans le cabinet conseil Invenire.

Les prophètes de la « bonne » gouvernance ont voulu imposer leur *imperium* par décrets et règles uniformes alors que des réalités diverses et changeantes semblaient commander des approches et des stratégies différenciées. Le résultat a été désappointant sur le plan de la gestion financière, mais pervers sous d'autres aspects en raison des impacts sociopolitiques désastreux découlant d'approches simplistes et de l'inflexibilité qui a empêché que se développe une gouvernance polycentrique, confédérale et adaptative qui sache s'adapter aux circonstances mouvantes.

Dans la suite du texte, je dessine à grands traits les principales caractéristiques du SNMH pour rendre perceptibles certains aspects de la complexité du système mondial. Je montre comment ce genre de monde commande une gouvernance hybride et baroque. J'examine comment le régime actuel engendre des pathologies importantes, mais aussi comment, de manière pragmatique et lente, certaines de ces tendances toxiques sont en train de s'atténuer. Enfin, je prends un moment pour désigner quelques repères dans la recherche d'un appareil susceptible d'assurer une gouvernance plurielle, douce et modeste qui non seulement neutralise la négarchie² des États, mais les confédère (Deudney, 2007). En conclusion, je spécule sur la possibilité de mettre en place une véritable gouvernance réflexive sur un terrain aussi friable.

■ LE SYSTÈME NATIONAL/MONDIAL HIÉRARCHISÉ

Michel Beaud part d'une conception ouverte de la socioéconomie à la Perroux-Braudel qui a le mérite de percer la coquille de la socioéconomie nationale et de l'État-nation et de repérer, derrière ces paravents, les grands acteurs qu'ils cachent, mais aussi les différentes forces polyphoniques qui s'y meuvent. Chez les deux auteurs, la complexité domine, tant dans le monde de François Perroux (1954) – où l'asymétrie règne et où les divers pôles de croissance engendrent un tissu de relations compliquées et mouvantes – que dans celui de Fernand Braudel (1979) – où les jeux de la production, du marché et de l'échange des économies nationales ne sont qu'un étage médian des socioéconomies entre les deux

autres: l'infra-économie ou la vie matérielle au ras du sol et la supra-économie des grands réseaux de l'économie-monde transnational.

Dans ce cadre, l'État national devient un acteur parmi d'autres, un acteur qui, souvent, joue un rôle relativement mineur tant au quotidien que lors des relations internationales et dont le rôle de coordination et la valence sont en train de changer. Mais il s'agit cependant d'un acteur incontournable parce qu'il est riche de légitimités diverses (légitimité de proximité, légitimité d'identification, etc.) auprès des communautés (Rosanvallon, 2008).

L'avantage d'une vision à la Beaud – à plusieurs étages bien caractérisés et incomplètement intégrés, dans un monde où le pouvoir, les ressources et l'information sont vastement distribués et où la gouvernance est polycentrique – est qu'elle révèle un ensemble d'acteurs opérant dans un contexte local, national et mondial, mais avec certains avantages ou désavantages attribuables à leur position relative dans des économies dominantes ou dominées et à leur capacité à mettre les pouvoirs régulateurs à leur service.

Le système mondial y est présenté non pas comme un terrain plat à la Thomas Friedman (2005) sur lequel tous les joueurs peuvent censément opérer aisément et avec également de succès, mais comme un système triplement décomposé: (1) en hiérarchies au niveau mondial qui agrègent les secteurs et les filières où certains imposent leurs asymétries et leurs complémentarités selon leur taille, leur pouvoir de négociation et la nature des activités exercées dans ce maillage mondial; (2) en zones territoriales nationales plus ou moins puissantes et à la souveraineté plus ou moins perforée; (3) en étages plus ou moins compartimentés où se superposent des régimes de vie socioéconomique plus ou moins complémentaires – aux niveaux mondial et national et au ras du sol.

L'image que Michel Beaud propose est infiniment moins réductrice que celles que colportent les organisations internationales. Son croquis a l'avantage de

² Négarchie est un mot créé par Daniel Deudney pour connoter l'ensemble des interactions entre les structures de pouvoir et d'autorité des divers États modernes les uns par rapport aux autres qui fait que le *statu quo* est maintenu – chacun abolissant l'influence de l'autre. La négarchie est parfois décrite comme une forme d'équilibre conflictuel et une forme de gouvernance qui se situe entre l'anarchie et la hiérarchie.

donner une image complexe de la socioéconomie mondiale et son approche permet de détecter certains glissements en train de prendre forme dans cette réalité complexe: (1) l'importance croissante des relations transnationales et mondiales où les grands ensembles plurinationaux et pluricontinentaux en arrivent à contraindre fermement les deux autres étages; (2) une tendance au renforcement de l'importance du local et du lieu de vie concrète où se déroule l'essentiel de la vie quotidienne (Naisbitt, 1994); (3) un certain affaiblissement de l'État national et territorial – souvent trop petit pour influencer sur les jeux mondiaux et trop gros pour intervenir utilement dans les micro-mondes infranationaux – qui pourrait empêcher les États-nations de jouer leur rôle indispensable sur la scène planétaire.

■ UNE GOUVERNANCE HYBRIDE ET BAROQUE S'IMPOSE

Devant ce monde sans cesse plus complexe et pluraliste, dans lequel les divers pans défendent des principes différents, et qui se transforme de plus en plus vite en particulier à cause de l'impétuosité du changement technique, il est difficile de croire qu'une formule simple et uniforme de gouvernance va s'appliquer partout avec bonheur.

Il existe un grand nombre de classifications des modèles de géo-gouvernance. Un éventail typique est celui proposé par Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana (2002), depuis un gouvernement mondial à une extrémité jusqu'à l'autorégulation privée à l'autre, en passant par la coopération des nations (par exemple, l'Organisation mondiale du commerce), un réseau d'autorités indépendantes (comme le Forum de stabilité financière) ou un régime de droit sans État (l'Organe de règlement des différends). On peut en imaginer d'autres, mais celui-ci nous servira de référence.

La plupart de ces modèles font peu de place au métissage. Or, compte tenu de la grande diversité des circonstances, il est peu probable qu'un modèle unique universellement imposé puisse atteindre les objectifs généraux d'efficacité, de légitimité, de transparence, d'innovation et d'ajustement continu. Il ne saurait par exemple être question de s'en remettre partout exclusivement et totalement à l'autorégulation privée

ou au bon vouloir des États-nations. Reste à savoir comment construire le genre de gouvernance hybride qui s'impose et quels sont les acteurs susceptibles de s'y opposer.

Pour fixer les idées, nous allons procéder en trois étapes: (1) montrer d'abord qu'il ne saurait être question de travailler au niveau mondial en complète déconnexion avec les deux autres étages des socioéconomies nationales; (2) suggérer ensuite des principes de bonne (sans guillemets) gouvernance (je réserve les guillemets pour la version étriquée de gouvernance dont les institutions internationales ont fait la promotion); (3) expliquer enfin les raisons qui font qu'on devra donner à chacun de ces principes une valence différente dans les divers domaines d'application où la bonne gouvernance commande des façons de faire différentes.

Une gouverne ouverte doit se penser aux trois étages

On a pris la mauvaise habitude de penser séparément la gouverne aux trois étages de la construction de Braudel. Or, quels que soient les principes invoqués au niveau mondial, ils ne sauraient être utiles sans la présence d'une certaine cohérence interne pour les unités nationales et infranationales qui auront la tâche de les opérationnaliser.

L'existence de ministères des Affaires internationales qui ambitionnent de gérer l'interface des États-nations avec le reste du monde, ignorant tout de l'internationalisation effective d'une portion substantielle des activités infranationales ou locales, est un anachronisme qui n'a d'autres justifications que de préserver les prétentions du «clergé diplomatique» au monopole sur ces questions. De même, les désaccords sérieux entre les principes qui guident les instances fédérales et locales (et qu'on refuse de réconcilier) rendent inopérants les accords internationaux signés avec pompe. La futilité du Protocole de Kyoto illustre bien le genre de foire d'empoigne qu'on peut attendre de l'incohérence interne.

Soyons clairs: il n'est pas dans notre propos de chercher des cohérences dures et compréhensives, mais seulement des cohérences régionales, sectorielles

et lâches, des accords sur certains réseaux d'activités relativement bien circonscrits. C'est ce qui a fait le succès des « régimes » sur la scène internationale (Krasner, 1993, p. 2; Paquet, 2005). Mais il n'est surtout pas question de promouvoir dogmatiquement des régulations uniformes couvrant tous les secteurs et toutes les régions. Il faut définir un corridor de régulations compatibles dans des domaines restreints autour d'un accord minimal sur un certain nombre de principes. On doit se rappeler que quand les circonstances locales sont différentes, l'application de règles uniformes tend à balkaniser la socioéconomie – c'est-à-dire brime les ajustements qui s'imposent et ralentit l'apprentissage social (Migué, 1994).

Les principes directeurs

Quand pouvoir, ressources et information sont largement distribués, la bonne gouvernance vise à assurer une coordination qui produira un mélange heureux de stabilité, de résilience, d'innovation et d'apprentissage.

La panoplie de moyens pour y parvenir est grande, mais une relative convergence s'est fait jour au cours des dernières années sur un ensemble de principes d'architecture dans la construction des instances de gouvernance. Deux ensembles de principes inspirés de travaux sur la scène nationale (Paquet, 2008b, chap. 5 et 2004;) et mondiale (Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana, 2002) illustrent bien cette convergence. Les principes invoqués dans les textes mentionnés plus haut sont :

AU NIVEAU NATIONAL	AU NIVEAU MONDIAL
a. maximum de participation	a. démocratisation
b. vérité des prix	b. responsabilité politique
c. subsidiarité	c. subsidiarité
d. concurrence	d. solidarité
e. multistabilité	e. spécialisation/équilibre entre institutions

Comme on le voit, certains principes sont pratiquement équivalents. C'est le cas des principes a, c et e. Le langage est quelque peu différent (et les logiques souvent disparates), mais on souscrit à des arrangements qui impliquent le maximum de participation (a), la délégation de la prise de décision au palier le plus proche des réalités locales qui puisse s'en acquitter au mieux (c) et la reconnaissance du principe de spécialisation ou de découpage des responsabilités pour les assigner à l'instance la mieux habilitée à s'en occuper (e).

Pour ce qui est du principe b, il s'agit là d'instanciations du principe de transparence et d'imputabilité sous des oripeaux différents. Quant au principe d, son aspect inversé rappelle le caractère relationnel de la gouvernance et l'importance des « conflits-concours » qui vont devoir la supporter. L'insistance sur la concurrence au niveau national vient du fait que c'est un facteur crucial d'innovation et qu'un gouvernement national peut la dompter; sur la scène

mondiale, l'insistance sur une certaine solidarité (qu'aucune autorité mondiale n'est là pour assurer) augure qu'un ciment social est nécessaire pour arc-bouter un minimum de collaboration. Dans l'un et l'autre cas, c'est un mélange de concurrence et de réciprocité qui va assoir la gouvernance collaborative.

Des nuances s'imposent évidemment entre les deux niveaux en raison de l'importance relative de l'efficacité et de la légitimité. Au niveau national, la spécialisation et la multistabilité sont recherchées pour des raisons d'efficacité dynamique et la concurrence appuie dans le même sens. À l'échelon international, la spécialisation et l'équilibre entre les domaines surgissent du danger que représentent les institutions envahissant les champs voisins et le gaspillage par hyperconcurrence. De là, l'importance de l'équilibre entre les institutions pour donner une légitimité à ces constellations d'agences internationales qui n'ont pas un gouvernement mondial qui les encadre et force les arbitrages.

Pourquoi une gouvernance baroque ?

Les circonstances varient de secteur en secteur, de région en région et selon la taille, le pouvoir de négociation et le contrôle des activités clés des divers acteurs. En conséquence, l'importance relative de chacun de ces principes ne sera pas nécessairement la même partout et toujours.

En fait, il n'y a aucune raison pour que les ententes fussent être uniformes d'un secteur ou d'une région à l'autre. On a donc créé des forums mondiaux spécialisés tant pour ce qui est par exemple des normes du travail que de l'environnement ou du commerce des denrées agricoles et, ce faisant, on a pu constater des progrès. On a aussi vu émerger des alliances régionales multifformes parvenant à une coalescence géographique par morceaux. Dans ces forums, l'égalité prescrite dans l'application des normes est fréquemment la source de conflits quasi impossibles à régler. Il faudrait plutôt se rejoindre sur la notion de compatibilité des normes, trouver des moyens d'injecter plus de souplesse dans les accords et inventer des moyens inédits et adaptés aux circonstances pour régler les différends.

Fort de l'expérience du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce que les économistes surnomment parfois le *General Agreement on Talking and Talking*), il est devenu clair en effet que l'ambiguïté, la patience et le manque de pouvoir exécutoire ne sont pas nécessairement des vices. C'est le flou consubstantiel des ententes conclues dans le cadre du GATT et les lenteurs de leur mise en application qui ont permis de faire de réels progrès dans la seconde partie du XX^e siècle. Formalisme, légalisme, pouvoir exécutoire et mécanismes formels d'adjudication peuvent être des empêchements à un multilogue³ fructueux, en raison même du fait qu'ils mettent un couteau sur la gorge des participants, qu'ils manufacturent une urgence induite à conclure.

Finalement le degré de « *readiness* » à faire le saut dans un accord contraignant peut fort bien bloquer les possibilités d'accords. Les divers pays – n'ayant pas atteint le degré de préparation ou développé les aptitudes nécessaires pour faire le saut sans crainte –

pourraient plus aisément accepter de s'engager dans un processus plus souple qui mènerait à une participation graduelle et graduée à ces accords. C'est là où la largeur du corridor des compatibilités, l'élasticité des échéanciers et la tolérance pour les retards à se mettre en règle vont faire toute la différence, en permettant un apprentissage et une convergence plus lents.

Dans la plupart des dossiers, c'est un dosage astucieux des cinq principes qui permettra de confectionner des accords fondés sur le support d'un éventail d'acteurs aussi large que possible, sur un dosage viable de transparence et d'imputabilité économique, politique et sociale, sur un degré de subsidiarité qui n'en détruira pas la logique d'ensemble et les cohérences nationales et locales, sur un mélange pratique de concurrence et de réciprocité et sur un degré de spécialisation, de multistabilité, mais aussi d'équilibre entre domaines et entre institutions, dosage qui soit jugé acceptable. Il n'est pas surprenant que ce genre d'équilibre subtil soit rarement atteint.

■ LE CARACTÈRE INSATISFAISANT DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Ce genre d'équilibre subtil ne saurait émerger que de bas en haut, par un processus continu de négociations, et ne saurait le plus souvent se concrétiser que sous des formes flexibles qui mettront du temps à entrer dans les mœurs et dans la culture. Or les institutions internationales sont presque toujours en mode de gestion de crise et donc la plupart du temps incapables de produire autre chose que les consensus les plus mous, ou bien des cibles irréalistes encadrées dans des formulaires à saveur légale, ou encore des instances d'adjudication ou d'admonestation opérant au nom de principes fumeux et selon les caprices d'ayatollahs. Dans la plupart des cas, ces initiatives font long feu.

Pour autant, on ne peut dénoncer leur échec complet sur tous les fronts. Certains observateurs avertis ont pu arguer que « *the post-war global institutions have largely worked well* » (The Economist, 5 juillet 2008, p. 35). Mais s'il est patent que l'arsenal d'outils de

³ Multilogue est un terme maintenant répandu dans la littérature spécialisée en gouvernance pour connoter une conversation à plusieurs. Il est aussi utilisé pour décrire la nature des conversations et interactions utilisant des outils de collaboration ouverts comme les wikis.

gouvernance internationale est maintenant beaucoup plus varié qu'il ne l'était, les arrangements en place laissent à désirer si l'on en prend la mesure soit à l'aune des désastres humains dont on a fait l'expérience au cours des cinquante dernières années, soit à celle des principes mentionnés à la précédente section. C'est que la complexification des enjeux et l'insuffisance tant de l'information que du jugement des acteurs, conjuguées au pluralisme des principes défendus, ont rendu les défis de gouvernance beaucoup plus laborieux à relever (Jackson, 2000).

Les pathologies du régime actuel

On peut classer les pathologies de la gouvernance mondiale et leur effet délétère sur la gouverne dans le monde sous quatre rubriques : (1) la simplification excessive des représentations ; (2) le caractère réducteur et idéologique des approches utilisées ; (3) l'obsession et la fixation sur des objectifs fumeux ; (4) l'incapacité à accepter les contraintes qu'impose le modeste rôle de coordination. Le tout se soldant par la dominance du principe de Giuseppe Tomasi di Lampedusa : faire semblant de tout changer pour s'assurer que rien ne change (Wallerstein, 1998, p. 85-87).

L'une des pathologies les plus graves imposées par les organisations internationales est la *simplification excessive des représentations*. Nulle part, l'illusion de totalité n'est plus flagrante. On analyse des sociétés complexes en les réduisant à des étiquettes. Dans le domaine des affaires internationales, les débats souffrent du complexe du jeu de Monopoly : pays, sociétés, régions, nations sont uniquement des marqueurs qui sont l'objet de réification comme s'il s'agissait de monolithes. Toute la variété sous-jacente est abolie. On est dans un jeu de rôles et il n'est pas surprenant d'y retrouver les figures de Pantalón, Polichinelle, Arlequin ou Scaramouche dans une action qui prend des allures de pantomime.

Ce déficit d'écoute des sociétés civiles, mais également le défaut d'outils pour leur donner la parole (directement ou indirectement), a permis l'élévation abusive de groupes privés comme Green Peace, Médecins sans Frontières ou Amnesty International aux rôles de représentants d'une société civile imaginaire mais opportune, alors qu'il ne s'agit que de groupes d'intérêts agressifs, sources d'information et de désinformation,

qui poursuivent des objectifs politiques. Leurs rôles ne sont ni plus ni moins vertueux que ceux des puissances étatiques qui cherchent à contrôler les organisations internationales par d'autres moyens.

La seconde pathologie s'ancre dans les *idéologies des institutions internationales*. Ces idéologies managériales sont souvent le fait de la technocratie qui les gère. Elles biaisent considérablement les activités des instances mondiales. Ainsi choisit-on la plupart du temps des modes de gouvernance axés sur la production de « solutions » au prix d'une participation et d'une inclusion sélective et d'une imputabilité nulle (Nölke, 2004). Ce qui s'affirme est presque toujours une rationalité instrumentale de fonctionnement qui, au nom d'une efficacité technique présumée, impose des normes strictement processuelles. Ce genre de Taylorisme se présente fréquemment au nom d'impératifs réputés neutres. C'est pourtant un carcan contraignant qui cache habituellement des impérialismes et entraîne aussi des dérives désastreuses : l'opération réussit mais le patient en meurt.

La troisième pathologie est inhérente à *l'obsession des énoncés ronflants de vision et de mission*. Ces énoncés permettent de rationaliser à peu près n'importe quoi. Les organisations internationales ont une propension à se doter de tels instruments de guidage qui le plus souvent servent de paravents derrière lesquels se camouflent les jeux de pouvoir. Les mots démocratie, État de droit, droits de la personne, etc. sont utilisés à toutes les sauces.

Voilà qui a entraîné nombre d'instances internationales à lancer des croisades : les ajustements structurels « à la hache » de la Banque mondiale, la doctrine du devoir d'intervention de l'OTAN ou encore l'absolutisme des Nations Unies dans sa rhétorique de justice internationale et de crimes contre l'humanité et dans ses interventions au nom de ces dogmes en Afrique, dans les Balkans et au Moyen-Orient. Peu importe les variantes et les contradictions de ces diverses croisades, elles sont toutes adossées à une légitimation de l'usage de la violence par les grands pays.

Pour ces croisés idéologues, il n'est jamais question de demi-mesures ni d'autoriser la diplomatie et la négociation à compromettre la poursuite de leurs grands impératifs dogmatiques (Chandler, 2003, p. 35 et s.).

La quatrième pathologie est la suite logique de la précédente. *Les organisations internationales se perçoivent comme des instances supérieures* qui cherchent naturellement à contraindre les instances inférieures et non comme de simples instances d'animation et de coordination. En conséquence, il y a eu sur le plan international une prolifération de lieux d'adjudication (plus ou moins formalisés) dont la volonté explicite est de se substituer au droit international au nom d'impératifs enracinés dans la promotion d'un ordre global fondé sur les droits de la personne, dont justement les instances adjudicatrices seraient l'ange Gabriel.

Certaines de ces pathologies sont sur le point d'être enrayerées compte tenu des désastres qu'elles ont engendrés, mais d'autres sont en voie d'être accréditées par l'insistance d'une certaine intelligentsia qui prétend que seule la société globale et ses principes de dignité et de respect va pouvoir mâter une société internationale considérée comme un obstacle à la paix et à la justice (Chandler, 2003, p. 31 et s.).

Bonne nouvelle : les plus grands dérapages anticipés ne se sont pas toujours réalisés

Au milieu du XX^e siècle, l'émergence des grandes institutions internationales annonçait à la fois l'érosion des pouvoirs de l'État-nation, l'hégémonie du club des pays nantis et l'omniprésence d'une technocratie internationale supranationale sans assises légitimes dans les sociétés civiles et sujette aux pressions des lobbys privés. Cette évolution a alimenté les paranoïas et provoqué l'apparition de contre-pouvoirs et de contestations quelquefois violentes de la mondialisation et de ses officiants (Ostry, 2001, p. 365 et s.).

En fait, ces prévisions ne se sont pas pleinement réalisées. Le déplacement du pouvoir vers les instances supranationales n'a pas neutralisé les États-nations autant qu'on le prévoyait parce que ces instances supranationales ont dû s'accorder avec une capacité de résistance des États-nations beaucoup plus forte qu'on ne l'avait anticipé. Il y a donc eu plutôt complémentarité là où on craignait un effet de déplacement.

Le club des grands pays domine encore nettement la scène internationale et les technocraties supranationales ont promu une approche de centralisation, d'uniformisation et de légalisme dans le design des

régimes. Mais il y a eu également en parallèle de nombreux arrangements informels et mécanismes d'ajustement pour prendre en compte certaines particularités locales. En fait, on a même commencé à prétendre vouloir mettre des bémols aux airs de la centralisation, de l'uniformisation et du légalisme (Kahler, 2003).

De surcroît, de nouveaux acteurs et de nouveaux enjeux se sont ajoutés aux débats avec pour résultat une certaine tension entre des structures globales fragiles en place et les impératifs de consultation et de participation dont on sait désormais qu'ils devront être pris en compte (Ostry, 2001, p. 367 et s.). C'est ainsi que le club des grands pays a perdu une partie de son pouvoir de contrôle et que des mécanismes d'évaluation ont été mis en œuvre (y compris pour des instances comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international) avec pour effet que même ces mammoths ont été contraints de modifier leurs stratégies.

Finalement, quand bien même les mécanismes formels de représentation et de délibération pour impliquer les acteurs non étatiques font encore défaut dans la majorité des cas, cela n'empêche pas quelques acteurs clandestins ou informels d'avoir un effet majeur sur les règles du jeu. Ce sont par exemple les organismes de la société civile qui ont fait dérailler les négociations autour de l'Accord multilatéral sur l'investissement.

Mauvaise nouvelle : la gouvernance mondiale est encore loin du compte

Pour autant, le club des puissants conserve une énorme influence, tout comme les technocrates mondiaux et leurs secrétariats; l'intérêt pour les particularités nationales et locales est le résultat d'un processus *ad hoc* et la participation (même sur un mode consultatif) des acteurs non étatiques reste un combat inachevé. Un réel corporatisme exclusif demeure de rigueur (Ottaway, 2001).

On commence seulement à reconnaître l'existence d'un déficit démocratique et d'un déficit de gouvernance au niveau mondial, mais on se satisfait le plus souvent de vœux pieux. La représentation et la participation des sociétés civiles sont inadéquates.

On peut dire la même chose pour la transparence et l'imputabilité. Le malaise est également perceptible en ce qui a trait à la subsidiarité et à la tendance à centraliser le pouvoir formel sans impliquer les instances nationales et infranationales.

La faculté d'adaptation de la gouvernance mondiale aux circonstances locales continue donc d'être inappropriée. Les arrangements exprès révèlent moins une démarche volontaire de subsidiarité qu'une acceptation à contrecœur que les forces locales complémentaires sont des partenaires incontournables et que leurs récriminations (nourries des échecs monumentaux des recettes magiques imposées de haut en bas) ne peuvent plus ne pas être entendues.

■ LES PROCHAINES ÉTAPES

Pour relever ces défis, on a commencé à mettre en place divers projets ambitieux de réformes de l'ordre mondial. Ces projets sont très variables, mais ils apportent une réponse polyphonique à un même malaise et aux mêmes frustrations auxquels on a fait écho précédemment dans cet article.

Un gouvernement mondial : utopique et dangereux

Les projets les plus présomptueux ne visent rien de moins qu'une démocratie cosmopolitique globale et un gouvernement mondial. Avec ce genre de projet, on voudrait bâtir des institutions mondiales à trois niveaux : (1) au sein des États-nations, pour accroître la légitimité de la démarche ; (2) entre les États-nations, pour renforcer le réseau d'institutions en place ; (3) au niveau réellement mondial, pour pouvoir définir une philosophie cohérente d'intervention, par exemple au nom des droits de la personne (Archibugi, 2003, chap. 1).

Ce projet a été vertement critiqué par ceux qui, malgré les faiblesses des États-nations, les magouilles des lobbys et le radicalisme peu éclairé des organisations non gouvernementales, craignent encore plus le « cauchemar ultime », à savoir un État mondial (affranchi de tout contre-pouvoir capable de le mettre en échec) qui pourrait fort bien, comme le tribunal des crimes de guerre de La Haye, n'être que l'instrument des grandes puissances dans la détermination de qui peut

ou ne peut pas être mis en accusation (Brennan, 2003 ; Chandler, 2003 ; Hawthorn, 2003).

Cet État mondial est perçu non seulement comme utopique, mais aussi dangereux et impraticable. Dangereux parce que l'expérience de l'exercice du devoir d'intervention au nom des droits de la personne en violation de la souveraineté des États fait craindre l'émergence d'un despotisme intolérable quand on arrivera à vouloir stopper les meurtriers avant qu'ils ne tuent, comme semblerait le souhaiter Bernard Kouchner (Chandler, 2003, p. 37). Impraticable, parce qu'en violation prévisible du principe de subsidiarité et prenant des distances inconsidérées des « *manageable communities* » dont les États sont des instanciations (Brennan, 2003, p. 46-47).

En un sens, c'est le caractère himalayen de la tâche de gouvernance mondiale et la résistance fébrile des États-nations à l'imposition de normes transnationales – dont on a toutes les raisons de croire qu'elles seront un impérialisme déguisé comme Simmel et Gramsci le suggèrent (Brennan, 2003, p. 43) – qui ont fait que les organisations internationales (tout en fortifiant leurs secrétariats en catimini) se sont concentrées à l'autre extrémité de l'éventail des institutions plausibles. Loin de l'utopique État mondial, on a simplement cherché à créer la « bonne gouvernance » par le truchement d'une plomberie administrative inspirée d'une rationalité instrumentale étriquée à la Weber.

Le repli sur la plomberie administrative et son impact

La transparence, des imputabilités renforcées et la lutte contre la corruption sont devenues les nouveaux mantras. La rhétorique de la Banque mondiale ou de l'OCDE parle d'efficacité et d'efficience, de réceptivité aux attentes de la société, de capacité de prospective, de la qualité de la réglementation, de l'État de droit, mais la transparence, l'imputabilité et la lutte contre la corruption sont les poutres maîtresses. Pour le reste, c'est le devoir de réserve qui prévaut.

L'avantage de cette fixation sur la plomberie est que l'on peut (comme l'a fait l'OCDE) en prendre la mesure et fournir des indicateurs quantifiés. Ainsi, les auteurs du tableau d'avancement (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2008) construit par l'OCDE ont-ils pu

brandir Lord Kelvin (le génial physicien britannique Sir William Thomson) comme caution pour désigner ce dont ils ne se préoccuperaient pas : « ce qu'on ne peut pas mesurer, on ne peut pas l'améliorer ».

On ne saurait juger ces dimensions strictement gestionnaires et défensives totalement sans importance, mais elles ne peuvent à elles seules épuiser le sujet. Qui plus est, ces dimensions aimantent l'attention sur des processus ou sur certains excès flagrants au lieu de s'intéresser aux principes de base. Il n'est en effet pas suffisant de sermonner sur la transparence. Comme le rappelait Jean Lacouture (2005, p. 9), « la transparence [...] est à la vérité, ce que la nudité est à l'amour ».

Quant à l'imputabilité, elle présume qu'il y a toujours une relation de cause à effet et donc une personne ou un groupe à blâmer, alors que c'est rarement le cas. De plus, cette fixation a une saveur rétrospective, quand l'apprentissage collectif a un arrimage prospectif. Enfin, l'élimination de la corruption est évidemment désirable, mais la gouvernance ne se résume pas à l'élimination des abus (Paquet, 2008b, chap. 9).

L'expérience désastreuse de l'après Gomery (Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires) au Canada a fourni matière à réflexion aux apôtres de la transparence et de l'imputabilité. En termes de productivité, d'efficacité, de créativité et d'innovation, les coûts directs et indirects de l'appareil de contrôle mis en place ont été énormes. Il n'y a aucune raison de penser que l'appareil contraignant que les organisations internationales ont installé au nom des impératifs de « bonne gouvernance » n'a pas eu les mêmes sortes d'incidences (Hubbard et Paquet, 2007).

L'imposition de contraintes déraisonnables engendre le repli dans un maquis de procédures et le recours à des protocoles « informels » pour contourner ces règlements qui empêchent de travailler. À long terme, le résultat est une croissance du coefficient de délinquance dans l'organisation qui, le plus souvent, enclenche une autre ronde de contrôles et une lente dérive vers une ossification du système au moment même où la flexibilité doit être privilégiée. Dans ce contexte, une transparence accrue et le resserrement de la reddition de comptes vont avoir des conséquences délétères. On peut craindre que malgré la meilleure

volonté du monde, la croisade pour davantage de transparence et des liens de contrôle toujours plus sévères ne mène à des résultats désastreux.

Ce qui est nécessaire n'est pas un surcroît de transparence ou de reddition de comptes, mais une transparence et une reddition de comptes d'une autre sorte. La transparence et les contrôles ne parviennent pas à décourager tromperies et supercheries, ce qu'en anglais on nommerait *deception*. Or c'est bien cela qui est au cœur de la plupart des fraudes et des délits. Plutôt que le secret, ce sont la duperie et les comportements qui veulent induire en erreur qu'il faut combattre. Si l'on s'attachait à mieux déceler ce qui est digne de confiance, il se pourrait qu'on ait moins continuellement besoin de surveillance et de contrôle. En fait, trop de transparence réclamée et de contrôles imposés tuent la confiance. Cette approche renvoie bien davantage à la culture de l'organisation qu'aux règles de fonctionnement (Paquet, 2009a ; Paquet, 2008b, chap. 10).

Entre Charybde et Scylla... une troisième voie ?

C'est entre ces deux extrêmes – l'État mondial utopique et dangereux et les stratégies administratives « plombières » condamnées à faire long feu – que se posent les vraies interrogations. Comment définir les meilleurs moyens pour assurer la coordination efficace entre les divers partenaires incontournables quand le pouvoir, les ressources et l'information sont amplement distribués ?

Ce travail réclame une prise en compte du contexte pluriel et changeant et de tous les intervenants majeurs, y compris les États et les communautés d'affaires ou sans but lucratif. Or cela implique de faire des interventions sur mesure, alors que la rationalité administrative des organisations internationales modernes réclame des normes uniformes pour éviter les accusations de favoritisme ou de traitement inégal. Mais ces règles – par ailleurs inégalement appliquées – ont selon le cas et les intérêts en jeu une rigidité inexorable ou au contraire un caractère infiniment évasif. Il n'est donc pas facile d'éviter l'inflexibilité coupable ou à l'inverse l'interprétation cauteleuse. On vit dans la logique de la fable *Les animaux malades de la peste*.

Le problème de la gouvernance déborde les cadres de la rationalité instrumentale et de la logique

administrative. Il offre le défi d'inventer des formes d'organisation nouvelles et d'exercer un jugement à la lumière de la « rationalité substantielle » de cet arrangement, c'est-à-dire celle qui envisage le choix des objectifs sous la loupe des postulats qui prévalent (Ramos, 1981 ; Wallerstein, 1998 ; Weber, 1978). On doit prendre en considération la rationalité substantielle des systèmes historiques, les contraintes sur le possible (les zones ouvertes à la créativité humaine) et l'importance des identités et des zones de sécurité (Wallerstein, 1998).

Les organisations internationales semblent bien impuissantes à faire ce genre de discrimination, soit à cause de la surveillance qu'on inflige à leurs activités, soit parce que les technocrates qui les dirigent sont incapables de produire des analyses aussi précises. Dans cette perspective, la Banque mondiale est un cas de figure. Elle a prescrit les programmes d'ajustement structurel avec des « conditionnalités » et elle a systématiquement cherché à reconstruire des systèmes politiques aptes à soutenir l'économie de marché, à respecter les droits de propriété, à éliminer la corruption et à mettre en place un gouvernement transparent et imputable à qui on demande de mener des politiques de rigueur.

Les dégâts provoqués par ces politiques au fil des décennies ont été dénoncés et les succès rencontrés dans de nombreux pays en développement n'ayant pas subi ce traitement de choc ont montré qu'il s'agissait là de stratégies de transformation qui étaient ni les seules envisageables, ni même les plus prometteuses. Le fait qu'on ait utilisé l'évangile de la « bonne gouvernance » pour couvrir cet éventail d'interventions contondantes a souillé la réputation de la notion même de gouvernance.

Ce n'est qu'au début des années 2000 – après deux décennies de critiques acerbes et de multiples expériences désastreuses – qu'on a déclaré vouloir moduler cette approche en préconisant cette fois une démarche ascendante, sur la base d'analyses locales, de savoirs locaux et d'une meilleure appréciation des marges de manœuvre politiquement acceptables. Toutefois, il est probable que le tournant annoncé en 2001 ne se réalisera pas. Il nécessiterait une transformation radicale de la culture de la Banque mondiale pour remettre l'État et la société civile au

centre du développement. Rien n'est moins évident que la culture de ces organisations à saveur technocratique puisse être véritablement modifiée.

Un pari confédéral ?

Pour toutes ces raisons, il paraît utile de parier sur la lentille confédérale qui s'oppose à la fois à la perspective intergouvernementale stricte et à la perspective fédéraliste conventionnelle qui tend à instituer une instance supranationale administrativement forte. Ce pari prône l'hybridité de deux manières : en cherchant à conclure un arrangement à saveur fédérale robuste, mais sans gouvernement fédéral d'une part, et en créant un agencement de type confédéral avec un centre politiquement fort, mais armé d'un appareil administratif relativement modeste et faible d'autre part (Sbragia, 2004).

Cette manière d'instituer un modèle confédéral avec un certain degré de supranationalité dans l'esprit de Daniel Elazar (1995) tend à mettre l'accent sur une balance entre l'autonomie et la souveraineté partagée et accorde une priorité au politique au détriment des arrangements technocratiques – politiquement faibles mais forts d'assises administratives lourdes – en train de s'imposer sur la scène mondiale. Elle reconnaît aussi l'importance centrale des États-nations et de leurs sociétés civiles et stigmatise le danger d'un appareil de secrétariats administratifs sans légitimité qui est au cœur du déficit démocratique de l'ordre mondial actuel. Elle fustige le danger du cauchemar ultime que serait un État mondial et suggère un aménagement qui permettrait un maximum de subsidiarité en échange de l'acceptation par les États-nations que les décisions d'une super majorité des gouvernements nationaux qui composent la collectivité mondiale soient opposables à tous.

Dans ce genre d'accommodement, il y aurait le moins possible d'interventions d'instances supranationales à proprement parler, mais des décisions conjointes des États-nations. Cela devrait calmer l'anxiété des États-nations et les amener par étapes à s'engager dans des arrangements de ce type au sein de grands espaces (par exemple, l'Union Européenne) en attendant que, forts de l'expérience, ces grands ensembles territoriaux en arrivent à leur tour à négocier des accords encore plus ambitieux et compréhensifs.

On ne saurait minimiser les difficultés à mettre en place les arrangements qui vont ainsi enrôler les États-nations, et ceux qui vont être nécessaires pour que les gouvernements minoritaires se rallient aux vœux de la majorité. Cela prendra corps progressivement, au fur et à mesure qu'on inventera des mécanismes de consultation et de négociation souples qui ouvrent un espace favorable aux compromis et permettent que les décisions puissent être prises par consensus. Les principes qui aideront à la construction d'un tel édifice sont suffisamment nouveaux pour qu'on leur accorde du temps avant qu'ils soient compris et adoptés. Il s'agit ni plus ni moins d'un changement de paradigme.

La vision traditionnelle reste en effet fondée sur la notion de hiérarchie : quelqu'un doit être en charge pour que les choses se fassent ; autrement, dit-on, c'est l'anarchie. Or c'est précisément ce point de vue qu'il faut remettre en question. Comme l'explique Gérard Fairtlough (2005), il existe deux autres façons de s'assurer que les choses aient lieu : l'autonomie responsable et l'hétéarchie. Au demeurant, la plupart des organisations modernes sont le résultat d'un métissage de ces trois principes – hiérarchie, hétéarchie et autonomie responsable –, mais ce n'est plus dorénavant la hiérarchie qui prime mais l'hétéarchie.

L'hétéarchie repose sur la prémisse que les règles sont multiples et dispersées, que personne ne domine pleinement et perpétuellement, qu'on parvient à la prise de décision par le dialogue et non par le décret et que l'influence de chacun varie en fonction des sujets. Illustrons ce propos par deux exemples : dans le jeu d'enfant roche-ciseaux-papier – la roche brise les ciseaux, les ciseaux coupent le papier et le papier enveloppe la roche –, il n'existe pas de dominance absolue, mais des relations hétéarchiques ; dans la sphère politique, chacun des trois ordres – législatif, exécutif et judiciaire – a préséance sur les deux autres dans son champ de responsabilités.

Le système confédéral mixe les trois concepts. L'hétéarchie prédomine, mais la hiérarchie et l'autonomie responsable y jouent un rôle important. On est en quête d'un compromis construit sur l'interaction, la coopération et la coévolution sur lesquelles se structure l'apprentissage social. C'est une direction prometteuse pour incarner la troisième voie.

S'il fallait donner des raisons d'espérer que cette voie est praticable, je me contenterais de signaler la méthode ouverte de coordination définie par le traité de Maastricht pour l'Union Européenne. Elle assure la coordination des politiques économiques. Elle a été appliquée aux politiques de l'emploi dans le traité d'Amsterdam et utilisée de façon générique au Sommet de Lisbonne. Elle implique que les États conviennent d'un certain nombre d'objectifs communs, mais se réservent néanmoins la responsabilité finale des choix politiques (Hodson et Maher, 2001 ; Lenoble, 2004). Il ne s'agit pas d'une panacée, mais d'un exemple de processus qui, malgré ses lacunes, démontre de grandes possibilités, en particulier si la méthode est prolongée, comme le suggère Lenoble, par un renforcement des dispositifs délibératifs et réflexifs.

■ CONCLUSION

Peut-on être optimiste au moment de réfléchir à la nouvelle géo-gouvernance ? Nous répondons par l'affirmative. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faut que les organisations internationales redéfinissent leur rôle et surtout l'idée qu'elles s'en font, qu'elles choisissent des objectifs plus modestes et mieux ciblés, qu'elles utilisent l'hétéarchie comme plateforme et qu'elles mobilisent toutes les sources vives de créativité dans la mise en place des initiatives qui s'imposent.

De cette réorientation naîtront une philosophie de la gouvernance de nature centrifuge et une gouvernance collaborative qui mettra du temps à s'ancrer, surtout dans notre ère de défiance, mais qui saura y parvenir grâce à une légitimité de réflexivité appuyée par des mécanismes de rétroaction, d'ajustement permanent et d'apprentissage collectif qui opèrent à plusieurs niveaux, mais sourdent de bas en haut (Rosanvallon, 2008 et 2006).

En premier, cette approche réclamera comme déclencheur plusieurs expérimentations qui par leur existence même fassent la démonstration du mouvement (on prouve qu'on marche en marchant). Ces expérimentations doivent reposer à l'origine sur des prototypes imparfaits à partir desquels on peut progresser. Ces prototypes peuvent aussi bien s'inspirer d'un discours de Bill Gates au Forum de Davos que des délibérations de forums sociaux mondiaux ou encore des décisions des États.

Il faudra ensuite expérimenter ces prototypes et découvrir comment forger lentement et par étapes les fondements d'un appareil plus compréhensif qui ne pourra se cristalliser qu'avec la confiance établie au fil des crises qu'on aura su résoudre et qu'une fois mis en place des mécanismes de défense efficaces contre l'opportunisme et le sabotage.

Enfin, cette gouvernance polycentrique et hétérarchique nécessitera la construction d'une infrastructure qui inclura la production d'une information fiable, des forums de délibération, l'expérimentation à plus grande échelle des prototypes encourageants, des dispositifs pour faciliter l'apprentissage social, etc.

Le pari confédéral sur une gouvernance mondiale douce et modeste n'est rien d'autre en fait qu'un redémarrage en référence aux vieux principes du GATT. On se souviendra que dans cet accord, le multilogue, les délibérations et les négociations continues étaient les principaux agents de changement. Dans cette nouvelle ère, réflexivité et apprentissage collectif seront les mots clefs. Les grands combats seront engagés

non seulement à propos des meilleures façons de neutraliser les épistémologies débilantes à la source des pathologies de la gouvernance (Paquet, 2009a), mais avant tout sur les meilleurs moyens d'inventer une géo-gouvernance réflexive et collaborative.

Bien que cela ne soit pas suffisant, un tel défi exigera de faire appel à toutes les ressources des sciences humaines qualitatives (Elster, 2007). Il faudra y ajouter une bonne dose de ce que les Grecs nommaient *métis*, c'est-à-dire cet ensemble complexe, mais cohérent, d'attitudes et de comportements intellectuels combinant le flair, la sagacité, la faculté de prévoir, la souplesse d'esprit, le sens de l'esquive, la débrouillardise, l'attention vigilante et le goût des possibilités, ensemble qui s'applique à des réalités fugaces, mouvantes, déconcertantes, ambiguës, qui ne se prêtent ni à une mesure précise, ni à un calcul exact, ni à un raisonnement rigoureux (Détienne et Vemant, 1974).

Pour relever les défis de la nouvelle géo-gouvernance, il faudra apprendre « *how to scheme virtuously* » (Paquet, 2009b).

BIBLIOGRAPHIE

- Archibugi, D. (dir.) (2003). *Debating Cosmopolitics*, London, Verso.
- Ashby, W. R. (1960). *Design of Brain*, New York, Wiley.
- Beaud, M. (2006). *Capitalisme, système national/mondial hiérarchisé (SNMH) et devenir du monde*, Paris, L'Harmattan.
- Beaud, M. (1987). *Le système national/mondial hiérarchisé*, Paris, La Découverte.
- Braudel, F. (1979). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècles*, Paris, Armand Colin.
- Brennan, T. (2003). « Cosmopolitanism and Internationalism », dans D. Archibugi (dir.), *Debating Cosmopolitics*, London, Verso, p. 40-50.
- Chait, R. P., W. P. Ryan et B. E. Taylor (2005). *Governance as Leadership*, Hoboken, N.J., Wiley.
- Chandler, D. (2003). « International Justice », dans D. Archibugi (dir.), *Debating Cosmopolitics*, London, Verso, p. 27-39.
- Detienne, M. et J. P. Vernant (1974). *Les ruses de l'intelligence*, Paris, Flammarion.
- Deudney, D. (2007). *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*, Princeton, Princeton University Press.
- Elazar, D. J. (1995). *Federalism: An Overview*, Pretoria, HSRC Publishers.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fairtlough, G. (2005). *The Three Ways of Getting Things Done*, Dorset, England, Triarchy Press.
- Friedman, T. L. (2005). *The World is Flat*, New York, Farrar, Straus, and Giroux.
- Hawthorn, G. (2003). « Running the World through Windows », dans D. Archibugi (dir.), *Debating Cosmopolitics*, London, Verso, p. 16-26.

- Hodson, D. et I. Maher (2001). «The Open Method of Coordination: The Case of Soft Economic Policy Coordination», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, p. 719-746.
- Hubbard, R. et G. Paquet (2007). *Gomery's Blinders and Canadian Federalism*, Ottawa, The University of Ottawa Press.
- Jackson, R. (2000). *The Global Covenant*, Oxford, Oxford University Press.
- Jacquet, P., J. Pisani-Ferry et L. Tubiana (2002). «De quelques principes pour une gouvernance hybride», *Problèmes économiques*, n° 2,767, p. 1-4.
- Jünger, E. (1957). *Traité du rebelle*, Monaco, Éditions du Rocher.
- Kahler, M. (2003). «Global Governance Redefined», texte présenté à la conférence *Globalization, the State, and Society*, Washington University School of Law, novembre.
- Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi (2008). *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, Washington, Banque mondiale.
- Krasner, S. P. (1993). *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- Lacouture, J. (2005). *Éloge du secret*, Bruxelles, Liber.
- Lenoble, J. (2004). «Méthode ouverte de coordination et théorie de la gouvernance reflexive», *Les carnets du Centre de Philosophie du Droit*, n° 110, 18 p.
- March, J. G. (1991). «Exploration and Exploitation in Organizational Learning», *Organization Science*, vol. 2, n° 1, p. 71-87.
- Migué, J. L. (1994). «The Balkanization of the Canadian Economy: A Legacy of Federal Policy», dans F. Palda (dir.), *Provincial Trade Wars: Why the Blockade Must End*, Vancouver, Fraser Institute, p. 107-130.
- Naisbitt, J. (1994). *Global Paradox*, New York, W. Morrow.
- Nölke, A. (2004). «Limits to Democratic Network Governance: The Case of Transitional Politics», texte présenté à la conférence *Democratic Network Governance*, Copenhagen.
- Ostry, S. (2001). «World Trade Organization: Institutional Design for Better Governance», dans R. B. Piorer et autres (dir.), *Efficiency, Equity, Legitimacy – The Multilateral Trading System at the Millenium*, Washington, Brookings Institution Press, p. 361-380.
- Ottaway, M. (2001). «Corporatism Goes Global», *Global Governance*, vol. 7, n° 3, p. 265-292.
- Paquet, G. (2009a). *Crippling Epistemologies and Governance Failures: A Plea for Experimentalism*, Ottawa, The University of Ottawa Press.
- Paquet, G. (2009b). *Scheming Virtuously: The Road to Reflexive Governance*, Ottawa, Invenire Books.
- Paquet, G. (2008a). «Governance as Stewardship», *Optimum Online*, vol. 38, n° 4, p. 2-15.
- Paquet, G. (2008b). *Gouvernance: mode d'emploi*, Montréal, Liber.
- Paquet, G. (2005). *The New Geo-Governance: A Baroque Approach*, Ottawa, The University of Ottawa Press.
- Paquet, G. (2004). «Gouvernance et déconcertation», *Optimum Online*, vol. 34, n° 4, p. 18-47.
- Perroux, F. (1954). *L'Europe sans rivage*, Paris, Presses universitaires de France.
- Ramos, A. G. (1981). *The New Science of Organizations*, Toronto, The University of Toronto Press.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil.
- Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie*, Paris, Seuil.
- Sbragia, A. (2004). «The Future of Federalism in the European Union», texte présenté à la conférence de l'European Community Studies Association Canada *A Constitution for Europe? Governance and Policy Making in the European Union*, 27-29 mai, Montréal.
- Wallerstein, I. (1998). *Utopistics – On Historical Choices of the Twenty-First Century*, New York, The New Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*, Berkeley, The University of California Press.

Prochain numéro : automne 2009

LA GOUVERNANCE AUTOCHTONE

L'intérêt pour les questions de gouvernance autochtone au Canada et ailleurs dans le monde s'est grandement accru au cours des dernières années. Dans ce numéro de *Télescope*, nous nous intéressons précisément aux questions de la gouvernance autochtone proprement dite, à l'échelle locale ou régionale. Pensons, entre autres, aux défis que représentent les dynamiques conflictuelles entre les gouvernements autochtones formels (les conseils de bande au Canada) et les groupes traditionalistes, la gestion des problèmes de santé publique ou de services sociaux, le développement d'une économie locale, la gestion de l'éducation et de la justice...

On traitera également dans le prochain *Télescope* des enjeux liés plus spécifiquement à la structuration et au développement de l'administration publique autochtone, à la formation des employés, à la gestion budgétaire, aux questions d'éthique et réglementaires ou encore à la capacité conjointe des gouvernements autochtones et de leur administration à formuler des politiques publiques répondant adéquatement aux besoins de leur population.

Autant de sujets d'études à propos desquels nous avons recueilli les témoignages d'experts de la gouvernance autochtone au Canada, aux États-Unis, en Amérique latine, en Australie et en Europe. En déplaçant notre analyse dans l'espace international, nous n'ambitionnons pas d'offrir un traité comparatif sur la question, mais plutôt de dresser un état de la situation.

L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique
Madame Danielle Landry
ENAP
555, boulevard Charest Est,
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada
TÉLÉPHONE : 418 641-3000, POSTE 6574
TÉLÉCOPIEUR : 418 641-3060
Internet : <http://www.observatoire.enap.ca>

LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

OBSERVGO, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références.

PARALLÈLE, trimestriel électronique de veille, il répertorie les tendances qui se font jour en matière de formation et de recherche en administration publique.

TÉLESCOPE est une revue trimestrielle d'analyse comparée en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques.

Les publications de L'Observatoire sont accessibles sur Internet :

<http://www.observatoire.enap.ca>

UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée trois fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2009

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2009

ISSN 1203-3294

Télescope bénéficie du soutien financier de l'ENAP
du Québec et du gouvernement du Québec.

Québec 

La revue *Télescope* est publiée avec l'aide financière
du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Canada 