

ARTICLES

LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET LE RENOUVEAU ADMINISTRATIF DES ÉTATS DE L'UMA : ENTRE UNIVERSALITÉ DES VALEURS ET SPECIFICITÉS NATIONALES DES PRATIQUES DE GOUVERNANCE¹

Bachir MAZOUZ

*Professeur agrégé, École Nationale d'Administration Publique
(ENAP) – Université du Québec*

INTRODUCTION

« Toutes les administrations dans les États membres de l'UMA sont en chantier... la réforme de l'État et de ses organisations n'épargne aucun secteur... les institutions internationales y jouent un rôle important ». Ces phrases ne laissent pas indifférent ceux et celles qui s'intéressent et ont à cœur la chose publique. Je les ai soigneusement notées en juin 2003, lors d'une formation de formateurs, en gestion par résultats, que j'ai eu l'occasion d'animer dans les locaux de l'ENA de Tunis. Durant cette formation, des échanges intenses avec des collègues œuvrant dans l'administration algérienne, marocaine, tunisienne et mauritanienne avaient été menés autour des particularités des chantiers de réforme entamés par des gouvernements de la région.

En octobre 2006, en marge de la réunion des chefs d'établissements membres de la Didacthèque internationale en management public, nous avons organisé, à l'ENAP- Québec, une table ronde dont le thème était « *La transformation de l'État et de ses organisations : des valeurs universelles et des pratiques locales* ». Trois exposés suivis d'un débat richement entouré des réformes entreprises par des États membres de l'UMA, à savoir l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, nous ont permis de constater

¹ Bien que adapté au lectorat de la revue IDARA, cet article emprunte beaucoup, tant dans sa substance que dans sa structure, à un autre article qui nous a été publié par la Revue Gouvernance (Cf. Mazouz, Facal, Hatimi, Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : Des tendances globales aux réalités locales, automne 2005, pp. 19-39). Publié avec l'autorisation du Rédacteur en chef de la Revue Gouvernance.

l'universalité des valeurs à la base de ces expériences et le caractère national des pratiques qui en résultent.

Ce texte se veut être une réflexion sur les processus par lesquels les institutions internationales, financières et non financières, affectent les expériences de réforme administratives menées par les gouvernements des États membres de l'UMA. Nous tenterons, dans un premier volet, de dresser un portrait du contexte international et régional du renouveau administratif engagé par des pays. Des impératifs locaux légitimant les efforts déployés par des États visant la modernisation de leurs appareils administratifs, y seront soulignés. Dans un deuxième volet de notre article, nous tenterons une explication théorique et empirique à la convergence des valeurs qui sont à la base des modèles de gouvernance promus par les institutions internationales et à la diversité des pratiques qui en émergent. Nous concluons en soutenant que les réformes administratives en œuvre dans les pays de l'UMA hériteront à la fois des valeurs promues par les institutions internationales, financières et non financières, et des spécificités nationales.

I – LE RENOUVEAU ADMINISTRATIF DES PAYS DE L'UMA: TENDANCES ISOMORPHIQUES

C'est vers le début des années 70 que les administrations publiques des États membres de l'OCDE avaient commencé à douter de l'efficacité et de l'efficience du *modèle bureaucratique*, à la base de l'organisation des services publics et l'administration des affaires de l'État. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, bien avant ceux du Royaume-Uni et du Canada, fut le premier à réaliser la sévérité des critiques formulées à l'égard des structures administratives ainsi que des règles régissant le fonctionnement et le comportement de ses fonctionnaires. Lors de la crise budgétaire qu'a connue ce pays, aux yeux des citoyens et des institutions financières internationales, l'administration new-zélandaise, par sa complexité, son inertie, sa lenteur, ses coûts de fonctionnement jugés faramineux, sa culture protocolaire, son juridisme... était devenue inefficace et inefficente. Le changement introduit par le gouvernement Muldoon fut alors radical, sur fond de crise d'endettement public et de contraintes budgétaires durables. D'autres pays de l'OCDE suivirent l'exemple new-zélandais, à leur tête le Royaume-Uni de Thatcher, dès 1979, et les États-Unis de Reagan, dès 1981, le Canada de Chrétien, dès 1993.

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979, la crise des finances publiques due aux déficits accumulés et aux changements démographiques, les préoccupations croissantes d'éthique, de transparence et d'imputabilité, les pressions de la compétitivité accrue et la montée en puissance des idées

libérales, qui valorisent notamment la transposition dans le secteur public de certaines pratiques managériales issues du secteur privé, le développement extraordinaire des technologies de l'information et des communications, contribuèrent, d'abord et de manière irréversible, à une remise en question des systèmes de gouvernance des pays de l'OCDE (Gaebler et Osborne, 1992; Mazouz, Facal et Hatimi, 2006). C'est vers la fin de 1990, avec l'appui des institutions internationales, devrions-nous dire sous le poids de leur insistance que des États membres de l'UMA se sont mis, à leur tour, à réfléchir aux nouvelles approches de gouvernance (Mazouz et Leclerc 2008, Mazouz, Facal et Hatimi, 2005; Jones et Kettl, 2003). En effet, à l'instar des pays de l'OCDE, la pression croissante sur les ressources des États de l'UMA a conduit leurs gouvernements à miser davantage sur *l'organisation* et le *fonctionnement* des appareils d'offre de services publics : L'administration. Autrement dit, sans devoir revoir complètement les *missions* de l'État, les projets de *modernisation des secteurs publics*, entamés dès 1989 en Algérie, *mis à niveau* dès 1990 en Tunisie ou *décentralisés et déconcentrés* dès le début des années 2000 au Maroc, devraient permettre à l'administration de répondre aux besoins croissants de la population et des entreprises. Ce faisant, les évolutions sociales, économiques et politiques qui ont caractérisées les pays de l'UMA ont conduit à une remise en question fondamentale du modèle bureaucratique (wébérien).

Dorénavant, les États de l'UMA s'inscrivent dans ce mouvement planétaire de renouveau administratif. Les chantiers de modernisation des secteurs publics sont financés, en grande partie, par des organisations internationales comme l'OCDE, le PNUD, la CNUCED, la Commission européenne, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque africaine de développement (BAfD). Le rôle que jouent ces institutions dans la conception et la conduite des réformes ainsi que les mécanismes par lesquels ils influencent les modèles de gouvernance qui en résulteraient sont importants à saisir et à contrôler. Ces institutions, par leur intervention, affectent non seulement le choix des *outils* et des *pratiques* mais peuvent s'étendre aux *valeurs* à la base même des systèmes de gouvernance propres aux États membres de l'UMA.

Les nouvelles théories institutionnelles, notamment la notion d'isomorphisme introduite par DiMaggio et Powell (1983), nous serviront ici pour démontrer comment les institutions financières ont procédé pour consolider des composantes universelles des systèmes de gouvernance des pays de l'UMA. Nous chercherons en fait à mettre en lumière trois principales dimensions importantes de ce processus: (1) *le rôle que jouent les organisations internationales*, (2) *le pouvoir de négociation des États* de l'UMA face à ces organisations, particulièrement celles qui sont des bailleurs de fonds, et (3) *le degré*

de proximité entre les systèmes de gouvernance des pays de l'UMA et les modèles valorisés par les organisations internationales.

Les systèmes nationaux de gouvernance mis en place au lendemain de leur indépendance ont bien sûr évolué en fonction des situations particulières qui ont vu émerger ces États, leurs économies et leurs sociétés. Toutefois, pour les trois jeunes États, l'administration devait principalement être au service des choix idéologiques effectués par les dirigeants politiques. Les fonctionnaires devaient surtout prendre en charge l'organisation matérielle et l'exécution des orientations politiques visant le développement culturel, industriel et économique de l'ensemble de la société. Ce faisant, le modèle *bureaucratique* a servi de base conceptuelle pour former les fonctionnaires, hiérarchiser leurs rôles et responsabilités, centraliser la décision et structurer l'appareil d'offre de services publics (Mazouz, Emery, Côté et Garzon, 2004). En peu de temps, des progrès considérables ont été réalisés par ces administrations. Mais, dès la première moitié des années 1980 des critiques sévères ont commencé à s'abattre sur les structures, les fonctionnaires et les modes de fonctionnement des secteurs publics. Les praticiens, d'abord, et les théoriciens, ensuite, se mirent à leurs reprocher leurs inerties, leurs lenteurs, leurs coûts élevés de fonctionnement, leurs inefficacités et leurs inefficiences. Les répercussions des chocs pétroliers et de la récession économique aggravèrent les niveaux d'endettement des États de l'UMA et mirent à rudes épreuves les liens de confiance entre les sociétés civiles et les classes politiques. Au même moment, des pays de l'OCDE se mirent à expérimenter de nouvelles *façons de faire* et à tenter de *faire plus et mieux avec moins*.

Des systèmes administratifs jusque-là axés sur les moyens, les règles et les normes juridico-administratives se mirent à évoluer vers des logiques de gestion axées sur les résultats. Progressivement, des notions comme la qualité des services aux citoyens, la décentralisation, la déconcentration, la transparence, l'évaluation, le rendement au travail, la responsabilisation, devinrent des mots d'ordre pour moderniser les secteurs publics.

Cette évolution des systèmes administratifs, ne serait-ce que sur le plan de la rhétorique, interpelle de manière directe la légitimité des nouveaux concepts, pratiques et outils à mettre en œuvre pour moderniser la sphère publique. Inspirés de l'entreprise privée, dictés par des gouvernements occidentaux et érigés en exemples à suivre par des organisations internationales qui ont une forte influence sur les acteurs au pouvoir, les réformes administratives suscitent beaucoup de méfiance auprès des fonctionnaires. Certains y voient dans l'accent mis sur l'efficacité, l'efficience et les économies réalisées au niveau de l'appareil d'offre de services publics une sorte de transfert de pressions subies par les acteurs politiques, de la part d'institution internationale, à la sphère administrative (nationale). Ainsi, aux yeux des fonctionnaires

le fait de contenir la modernisation de la gestion publique dans des pratiques budgétaires nouvelles, sans revoir en profondeur le rôle et l'étendue de l'intervention des acteurs politiques, ne profiterait en rien aux populations et aux entreprises nationales. De plus, très souvent les débats sur la modernisation de la gestion publique prennent une tournure plutôt idéologique opposant des pros et anti-libéralisation de l'économie. La lenteur enregistrée dans la conduite des réformes exigées des institutions internationales ainsi que les précautions prises par des gouvernements de la région en vue de les limiter aux règles de fonctionnement, à la réorganisation du travail et à la restructuration des processus administratifs, témoignent de la complexité du processus de modernisation des secteurs publics.

Bien qu'il soit marqué par des réalités locales, le renouveau administratif que vivent les pays de l'UMA s'inscrit aussi dans une tendance globale. Les valeurs d'éthique, de transparence et de saine gestion sont au cœur de toutes les réformes engagées ici et là. La promotion de ces valeurs est au cœur des plans de communication et des programmes financés et mis en œuvre par des organisations internationales un peu partout à travers le monde, notamment le pays en développement.

1.1 - Rôle des organisations internationales dans la diffusion de nouveaux modèles de gouvernance au sein des pays de l'OCDE

D'un point de vue théorique, Pollitt (2002) estime que les réformes administratives peuvent converger sur quatre plans : ceux du discours, des décisions, des pratiques et des résultats. Dans les faits, on note surtout une forte convergence des discours et des décisions, et davantage de différences aux plans des pratiques et des résultats obtenus (Aucoin, 1995; Halligan, 2001). Les rôles joués par des organisations internationales varient bien sûr selon la mission de l'organisation et la situation du pays au sein duquel s'effectue la réforme (Boli et Thomas, 1999; Keck et Sikkink, 1998; Meyer *et al.*, 1997; Bennett et Asard, 1995; Fligstein, 2001; Helleiner, 1996). À titre d'exemple, en 1995, un rapport de l'OCDE intitulé *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, eut une influence considérable dans la diffusion des idées habituellement associées à la nouvelle gestion publique. À propos de cette influence, Gow et Dufour (2000) notent que l'OCDE publie chaque année, depuis 1990, un rapport annuel sur la modernisation de la gestion publique et une série de publications régulières comparant les États membres. Ces publications ont une influence considérable sur la conduite des réformes et la diffusion des modèles à succès (*Best practices*).

Pour comprendre, par exemple, le rôle joué par les organisations internationales dans la plus radicale réforme d'une administration

publique dans les sociétés capitalistes avancées, celle de la Nouvelle-Zélande, il faut remonter au milieu des années 1970. Dès 1975, dans une volonté de diversifier son économie en subventionnant lourdement ses exportations agricoles et son industrie manufacturière, le gouvernement de Robert Muldoon emprunta massivement à l'étranger (Schwartz, 1997). En 1984, devant faire face à une dévaluation de la cote de crédit de son gouvernement et à une contestation politique issue de ses propres rangs, Muldoon dut déclencher des élections qu'il perdit aux mains des travaillistes. Craignant une dévaluation d'un dollar néo-zélandais qui était surévalué de l'avis de tous, les investisseurs se défirent massivement de leurs devises néo-zélandaises. La *Reserve Bank* nationale voulut alors emprunter pour défendre sa devise, mais les banques internationales refusèrent net de lui prêter (Borins, 2002). Le rôle des institutions bancaires internationales privées fut donc ici crucial pour offrir au nouveau gouvernement travailliste le prétexte dont il avait besoin pour procéder aux réformes administratives qui s'en suivirent. En Grande-Bretagne, ce fut bien sûr l'élection de Margaret Thatcher en 1979 qui marqua le début de la réforme de l'administration publique. Mais dès 1976, le Fonds Monétaire International avait sévèrement averti le gouvernement britannique qu'il devait réduire ses dépenses (Borins, 2002). La réforme britannique fut rendue possible par la conjonction de trois conditions essentielles : une conjoncture propice, un leadership politique extrêmement déterminé, et des idées claires sur ce qu'il convenait de faire. Margaret Thatcher jugeait l'État britannique trop interventionniste, l'économie sclérosée, la fiscalité trop vorace, le pouvoir syndical excessif, et la fonction publique inefficace et réfractaire au changement (Thatcher, 1993). Les deux principales initiatives touchant le secteur public furent la privatisation de 47 grandes entreprises publiques, et la transformation de la majeure partie des unités administratives chargées de livrer des services en agences dotées de plus d'autonomie administrative, mais dont les objectifs de performance furent précisés et accrus et dont les responsables seraient désormais des gestionnaires avec des contrats à durée déterminée (Osborne et Plastrik, 1997).

Pour plusieurs autres pays européens comme l'Italie, on ne dira jamais assez à quel point le traité de Maastricht, écrit en 1991 et ratifié en 1993, qui pavait notamment la voie à l'introduction de l'euro, joua un rôle déterminant dans l'introduction d'importantes réformes. L'article 104c du traité enjoignait notamment les États membres d'éviter les déficits, et s'accompagnait de sanctions en cas de situations financières nationales qui ne respecteraient pas les nouveaux critères (Kamarck, 2003). L'organisation internationale qui joua un rôle important fut donc ici un regroupement supranational d'États souverains auquel chaque pays était libre de se joindre ou pas. En 2001 puis en 2003, un livre blanc et un important document consacrait les principes qui devraient inspirer la Commission des communautés européennes pour réformer

la gouvernance dans les États membres (Commission des communautés européennes, 2001 et 2003).

Le Canada offre encore un autre cas de figure pour ce qui est du rôle des organisations internationales. Jusqu'au milieu des années 1990, les marchés financiers ne s'étaient pas faits prier pour financer les déficits et la dette du gouvernement canadien. Mais les agences de cotation commencèrent à cette époque à décoter les gouvernements des provinces et d'Ottawa, ce qui rendait les emprunts plus difficiles à financer, à mesure que se répandait la perception que le Canada ne faisait pas les efforts attendus pour assainir ses finances publiques et traînait en queue de peloton des pays du G-7 (Borins, 2002).

Le cas des États-Unis est encore différent. Comme le dollar américain est la devise de référence sur les marchés financiers, il n'y avait évidemment aucune raison de craindre que l'on ne veuille pas prêter au gouvernement américain. Aux États-Unis, ce sont les gouvernements locaux qui, traditionnellement, avaient été les principaux laboratoires des innovations managériales dans le secteur public. Or, Bill Clinton accède à la présidence en 1993, précédé de la réputation d'avoir été un des gouverneurs les plus innovateurs à la tête de l'Arkansas, et soucieux de transposer à l'échelle nationale, dans la mesure du possible, certaines de ces expériences locales. Il faut dire que l'année précédente, Osborne et Gaebler (1992) avaient publié leur *Reinventing Government*, entièrement construit sur une compilation d'expériences managériales innovatrices aux paliers des municipalités et des États. Ici encore, on peut donc observer une conjonction de trois facteurs : la conjoncture, le leadership, les idées, mais qui se traduit par un processus mimétique du bas vers le haut plutôt que « top-down ». Le président Clinton donna en fait à son vice-président Al Gore le mandat de lui présenter des propositions (Gore, 1993). Mais à la différence des situations britannique et néo-zélandaise, il n'y avait pas aux États-Unis de grandes entreprises publiques à privatiser, et les réformes au sein de la fonction publique fédérale visèrent surtout à améliorer l'efficacité dans la livraison des services, notamment par l'allégement réglementaire et l'introduction des nouvelles technologies de l'information (Gore, 1996, 1997).

Au Québec, le poids de la dette publique confère un rôle important aux institutions financières privées de cotation de crédit. Alternant entre mises en garde et encouragements, les avis périodiques de ces dernières sont très sérieusement pris en considération par le gouvernement. Il faut dire que le développement extraordinaire qu'a connu le Québec de 1960 à aujourd'hui s'est accompagné d'une dégradation assez marquée de l'état des finances publiques. En dépit de cela, le modèle de gouvernance en émergence depuis le début des années 80 conserve un rôle central à l'État et mise davantage sur des changements dans les pratiques managériales que sur une remise en cause fondamentale des missions de l'État (Rouillard, L. 2002; Clark, 2002; Mazouz et Tremblay, 2006).

1.2 - Rôle des organisations internationales dans la diffusion de nouveaux modèles de gouvernance auprès des pays membres de l'UMA

De manière générale, c'est dans les pays dits en voie de développement – ou autrement développés devrions-nous dire que le rôle des organisations internationales dans la promotion de réformes administratives se fit sentir avec le plus de nuances et de force, en particulier à partir des années 1990. Dans bien des cas, des institutions financières internationales comme la Banque Mondiale, le FMI, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement ou la Banque interaméricaine de développement firent de ces réformes une des conditions d'octroi de leur aide financière (Rose, Chaison et de la Garza, 2000). Leurs recommandations sont d'ailleurs couchées dans des termes qui reprennent la rhétorique du NMP (Kamarck, 2003). Voici par exemple ce que recommandait la Banque Mondiale dans son rapport de 1997 :

« It (state capacity) means subjecting state institutions to greater competition, to increase their efficiency. It means increasing the performance of state institutions, improving pay and incentives. And it means making the state more responsive to people's needs, bringing government closer to the people through broader participation and decentralization » (World Bank, 1997, 3).

Dans la région de l'Asie-Pacifique, dès le début des années 1990, la réforme des systèmes de gouvernance nationaux est aussi devenue un enjeu majeur. Clay Wescott, un des meilleurs spécialistes des systèmes de gouvernance de la région de l'Asie-Pacifique, affirme qu'un partage des rôles entre des organisations onusiennes et des institutions financières internationales semble avoir opéré avec une efficacité relative (Wescott, 2004, 79). D'un côté, les gouvernements élaborent et mettent en œuvre des projets et des programmes de modernisation de la gestion publique. D'un autre côté, les institutions onusiennes poursuivent auprès des gouvernements des efforts de sensibilisation en matière de démocratie, de droits de l'homme, d'imputabilité et de transparence. Enfin, des institutions financières internationales et régionales, telles la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, sélectionnent des secteurs, des projets et des programmes à financer pour promouvoir l'économie de marché et les valeurs libérales. Ce processus amène donc les acteurs à élaborer des normes nouvelles de gouvernance imprégnées à la fois de valeurs locales, nationales et régionales, mais influencées aussi par des normes internationales.

Les pays membres de l'UMA n'ont pas échappé à l'influence exercée par les institutions internationales, notamment financières telles la Banque mondiale et le FMI. De l'étendue des réformes (justice,

finance, université, transport, foncier...) jusqu'à la détermination des priorités, les gouvernements qui se sont succédés ont dû entreprendre des séries interminables de négociations avec les bailleurs de fonds. Des difficultés budgétaires, économiques et sociales sérieuses forcèrent des États membres de l'UMA de faire appel à des institutions internationales pour pouvoir répondre aux besoins croissants de leur population et communautés d'affaires. Dans le cas de l'Algérie, les réformes entreprises dès le début des années 1980 ont failli tourner à la catastrophe nationale. L'année 1994 marque le début du premier *programme d'ajustement structurel* qui concentre les efforts de modernisation 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 développé en étroite collaboration avec de nombreuses institutions internationales et des bailleurs de fonds régionaux et internationaux, parmi lesquels le FMI, la Banque mondiale, la BAfD, la Commission européenne et des institutions onusiennes telles la CNUCED et le PNUD. La structure des documents publiés ou frappés de confidentialité, la terminologie employée et les positions adoptées par chacun de ces acteurs permettent de cerner leur rôle et la nature de leurs interventions dans les changements entrepris par le gouvernement algérien.

A titre d'illustration, un examen attentif de documents publiés par des organisations onusiennes, en particulier le PNUD et la CNUCED, met en lumière les rôles d'assistance, de formation et d'accompagnement joués par ces organisations pour soutenir les efforts de modernisation de la justice, du régime parlementaire, du système financier et bancaire, du système pénitencier ou de la gouvernance publique. Ils jouèrent aussi un rôle considérable dans la formation et le soutien technique aux négociateurs algériens face à l'OMC.

Par contre, le rôle joué par des institutions financières internationales, comme le FMI, la Banque mondiale et la BAfD, est d'une nature plutôt directive et normative. A titre d'exemple, dans l'un des rapports élaborés à l'attention 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 visés par ledit programme.

De manière générale, pour saisir la nature du rôle joué par certaines institutions internationales financières dans la transformation de l'appareil de gouvernance des pays de l'UMA nous avons noté un intérêt marqué portant sur :

1. la transparence, l'éthique et la responsabilisation des fonctionnaires;

2. les exigences financières et budgétaires que les gouvernements devraient rencontrer;

3. les potentialités économiques et sociales des pays membres de l'UMA;

4. la position géopolitique des pays de l'UMA.

Entre 1996 et 2000, des institutions onusiennes, telles le PNUD et le CNUCED, se distinguèrent des institutions financières internationales quant à leur rôle dans le renouveau administratif que virent des pays de la région. Les premières jouèrent un rôle de soutien, de formation et d'appui financier et technique. Tandis que la Banque mondiale, le FMI ou la BafD eurent une approche plus normative et directive et n'hésitèrent pas, en pleine crise politique et économique algérienne, par exemple, à peser de tout leur poids pour imposer aux gouvernements algériens qui

se sont succédés au pouvoir des mesures qui ont profondément altéré leurs systèmes de gouvernance.

En ce qui concerne les cas de la Tunisie et du Maroc, fortement appuyés par des institutions supranationales, telle la Commission européenne, cette influence fut par l'accompagnement et le soutien en matière d'orientation et de prise de décision. Sans doute, les perspectives d'accord d'association conclu entre l'Union européenne et des pays de l'UMA exigeaient cette volonté d'accompagnement et de soutien, bien qu'on y insiste aussi sur les efforts de normalisation auxquels doivent s'astreindre ces deux pays de l'UMA, notamment la conformité à des standards européens de qualité, de sécurité et de respect de l'environnement.

Pour saisir les mécanismes déterminants des formes d'influence évoquées précédemment, nous allons présenter dans ce qui suit des éléments théoriques permettant d'éclairer les processus par lesquels les institutions internationales affectent les expériences de modernisation des secteurs publics.

II – QUELLE EXPLICATION A LA CONVERGENCE DES VALEURS ET DIVERGENCE DES PRATIQUES ?

Vue sous un angle paradigmatique, la convergence croissante des valeurs, des normes et des règles régissant la *chose publique* est qualifiée d'*isomorphisme institutionnel*. Cependant, des besoins d'appropriation, d'enracinement et de contextualisation des réformes administratives sont aussi de plus en plus ressentis par les fonctionnaires dans les administrations publiques nationales, ce qui se solde sur le plan organisationnel par une grande hétérogénéité des structures, des pratiques et des processus de gestion. C'est ce que nous qualifions ici

d'*hétéromorphisme organisationnel*. Voyons maintenant dans quelle mesure les travaux des néo-institutionnalistes permettent de rendre compte des processus isomorphiques liés à la diffusion des modèles de gouvernance et les processus hétéromorphiques liés à l'appropriation des pratiques issues du NMP.

La tendance plus ou moins prononcée des divers gouvernements des pays de l'UMA, selon leur situation, à adopter un programme de réforme administrative auquel des institutions internationales ont contribué, est fonction de :

- 1. Degré de proximité entre les valeurs traditionnelles à la base du système à réformer et celle du modèle à mettre en place;
- 2. Pouvoir de négociation de l'État en question.

Figure 1 : Processus menant à un isomorphisme institutionnel des systèmes nationaux de gouvernance

		<i>Degré de proximité entre les systèmes de gouvernance en place et les modèles en émergence à l'échelle internationale</i>	
		Elevé	Faible
<i>Pouvoir de négociation des Etats</i>	Elevé	Isomorphisme normatif/minétique	Innovation
	Faible	Isomorphisme coercitif	

L'ordonnée de la matrice ci-dessus permettra de classer les pays membres de l'UMA selon le *pouvoir de négociation de leurs Etats*. Ce pouvoir de négociation se traduit en pratique par le degré de marge de manœuvre dont dispose chaque État face aux institutions internationales. On aura évidemment compris notre intuition de base à cet effet : plus un État aura de marge de manœuvre par rapport aux institutions internationales qui fournissent des ressources financières ou comparent les performances et édictent des recommandations à suivre, plus ses réformes seront guidées par la libre adoption de normes internationales ou d'emprunts à autrui. Inversement, moins un État aura de marge de manœuvre par rapport à ses puissantes institutions internationales, plus les réformes qu'il devra mettre en place lui seront imposées de façon coercitive.

La marge de manœuvre d'un État par rapport aux acteurs du système international est donc ici synonyme de puissance. Un État puissant disposera d'une grande marge de manœuvre et vice versa. Pour pouvoir opérationnaliser une telle notion, et ce malgré sa complexité et les difficultés méthodologiques qui pourraient accompagner un tel exercice, on peut voir que la marge de manœuvre d'un État dépend de six éléments constitutifs :

1. *Importance géostratégique*;
2. *Puissance économique*;
3. *Capacités militaires*;
4. *Degré de cohésion sociale* (absence de conflits interethniques, taux de scolarisation de la population, lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale...);
5. *Degré de cohésion institutionnelle* (stabilité et légitimité des institutions aux yeux de la société civile, valeurs dominantes largement partagées, règles administratives clairement énoncées...);
6. *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...).

L'abscisse de la matrice (figure 1) classera les pays concernés selon la proximité de leur système de gouvernance par rapport aux modèles valorisés par les institutions internationales. Autrement dit, cela se traduit par le degré de conformité aux préceptes du libre échange, de la compétitivité, de la saine gestion des fonds public, de la transparence, de la responsabilisation des fonctionnaires, de l'évaluation, de la mesure et du partenariat public-privé... allant des réformes les plus éloignées de nouveau management public aux plus orthodoxes. Dans une situation où le système national de gouvernance en place est proche de celui en émergence et où le pouvoir de négociation est élevé, les États en question auront tendance à adopter volontairement les normes véhiculées par les institutions internationales. On aura donc affaire ici à des processus isomorphiques normatifs ou mimétiques. Le cas des pays de l'OCDE est ici typique. Dans le cas des États dont la marge de manœuvre est élevée et qui possèdent un système de gouvernance très différent de celui véhiculé par les institutions internationales, on pourra assister à une situation d'innovation globale. Ces derniers développeront leurs propres modèles de gouvernance et pourront imposer leurs innovations locales à l'échelle globale. Quand les États ont un pouvoir de négociation faible, l'isomorphisme est généralement de type coercitif. Les recommandations des institutions internationales prennent alors la forme d'exigences.

C'est davantage le cas de la majeure partie des réformes administratives engagées dans les pays de l'UMA.

Toutefois, si à l'échelle internationale les tendances à l'isomorphisme institutionnel se confirment à travers la convergence des discours et des valeurs soutenues par les institutions internationales il en est autrement au niveau des pratiques et des modes d'organisation générés à l'échelle locale. Les fonctionnaires qui voient arriver des réformes ont tendance à mettre en place des pratiques qui perpétuent des traditions administratives, des infra-logiques et des cultures propres à leurs secteurs ou organisations (Mazouz et Tremblay, 2005).

Dépendamment de la marge de manœuvre des États par rapport aux institutions internationales et de leur plus ou moins grande sensibilité aux valeurs que ces dernières véhiculent, les rapports gouvernements/institutions internationales prendront la forme de la manipulation, la défiance, le compromis, le découplage, l'isolement ou l'obéissance (voir la figure 2, ci-dessous).

Figure 2 : Processus hétéromprphiques organisationnels des systèmes nationaux de gouvernance

<i>Degré de proximité entre les systèmes de gouvernance en place et les modèles en émergence à l'échelle internationale</i>			
		Elevé	Faible
<i>Pouvoir de négociation des Etats</i>	Elevé	Compromis	Manipulation/Défiance
	Faible	Obéissance	Découplage/Isolement

La *manipulation* survient lorsqu'un gouvernement use de son pouvoir, s'il est important, pour influencer à son profit les règles du jeu. Ce gouvernement n'accepte pas d'adopter un comportement recommandé par des institutions internationales, mais il veut conserver son rang et sa légitimité au sein de la communauté internationale. Il cherchera alors à influencer les idées promues à l'échelle globale afin de les rendre plus conformes à ses réalités locales. Une telle stratégie est surtout utilisée par les pays dominants qui détiennent des positions privilégiées au sein (auprès) des institutions internationales, par exemple, les États-

Unis à la Banque Mondiale. Un autre exemple est celui de la réforme assouplissant le pacte de stabilité de l'Union Européenne. La France et l'Allemagne, dont le pouvoir est considérable au sein des institutions supranationales européennes, ont réussi à intégrer dans ce pacte la notion de circonstances atténuantes pour se permettre des déficits dépassant la barre de 3% du PIB.

La *défiance* intervient lorsqu'un gouvernement refuse d'adopter les positions dominantes à l'échelle internationale parce qu'il les juge trop opposées à ses intérêts et qu'il a la capacité de défier des organisations internationales sans craindre de conséquences. Le cas du refus des États-Unis de ratifier le Protocole de Kyoto est un exemple typique.

Le recours au *compromis* sera, lui, exercé par un gouvernement doté d'un pouvoir de négociation élevé et dont le système national de gouvernance est assez proche de celui promu par les institutions internationales. Sa stratégie de mise en œuvre des réformes véhiculées par ces dernières pourra donc facilement tenir compte de ses spécificités locales. Le cas de l'Algérie, en 2008, est illustrant.

Le *découplage* caractérise la situation des gouvernements dont le pouvoir de négociation est faible et dont le système de gouvernance est jugé aux antipodes de celui promu par les institutions internationales. Ces gouvernements réalisent que les exigences des institutions internationales seront difficiles à satisfaire, car elles bouleverseraient le cadre institutionnel local, mais ils sont incapables de refuser de les adopter par crainte de sanctions. Cette situation mène donc à un *découplage* entre le niveau institutionnel à l'échelle globale et le niveau organisationnel. On assiste alors à une sorte de duplication des structures de fonctionnement. L'une est formelle et reflète les exigences des Organisations internationales. L'autre est informelle et permet d'intégrer les spécificités locales. Il suffit ici de penser aux processus de privatisation menés dans les pays en voie de développement dans le cadre des programmes d'ajustement structurel exigés par la Banque Mondiale, le FMI, la Banque africaine de développement ou la Banque asiatique de développement. Dans plusieurs pays, les privatisations exigent le passage d'un modèle de fonctionnement ancré dans les habitudes des individus à un autre qui est très différent, perçu comme porteur d'incertitudes et qui suscite des résistances importantes des individus au niveau organisationnel (Johnson et al., 2000). Des adaptations locales importantes s'avèrent donc nécessaires pour pouvoir mener à terme ces programmes de modernisation.

Quand le *découplage* s'avère impossible, les États à faible pouvoir de négociation et forte réticence vis-à-vis des institutions internationales recourent à l'*isolement*. Cela arrive quand les enjeux locaux mis en cause par les réformes exigées sont très importants et que les États sont en plus incapables de convaincre les institutions internationales. Ces gouvernements refuseront alors de se conformer aux exigences des

institutions internationales et choisirent de s'isoler. Une telle situation survient surtout dans le cas des pays peu intégrés à la communauté internationale. Leurs systèmes de gouvernance resteront les mêmes ou ne subiront que des changements marginaux dont les institutions internationales ne reconnaîtront pas la légitimité. C'est le cas de la Libye, des années 90, et des rares pays demeurés officiellement communistes tels que la Corée du Nord ou Cuba.

Enfin, l'*obéissance* reflète la situation des gouvernements qui ont tendance à appliquer intégralement les recommandations des institutions internationales, pour des raisons financières ou géopolitiques. Ces gouvernements se caractérisent par un pouvoir de négociation faible et une sensibilité élevée aux valeurs que véhiculent les institutions internationales. Ils aspirent ainsi à gagner en légitimité, en pouvoir économique et en positionnement international en intégrant les changements qui leur sont recommandés par les institutions internationales. Le renouveau administratif engagé par le Maroc et la Tunisie illustre parfaitement bien cette situation.

En guise de conclusion

Agissant auprès des gouvernements de la région comme agents de promotion de nouvelles règles, de nouvelles normes et de nouvelles valeurs de gouvernance, les institutions internationales favorisent un isomorphisme au plan institutionnel. Cependant, des enjeux spécifiques à chaque pays se traduisent dans la pratique par un hétéromorphisme organisationnel.

(1) La *proximité des valeurs* à la base des modèles traditionnels et celles à la base des modèles promus par les institutions internationales, (2) le *pouvoir de négociation* des États de la région étant différents, à l'intérieur d'une même période d'observation (1996 et 2006), des institutions telles la BM, le FMI, la BAfD, la CNUCED et le PNUD, ont dû adopter des approches différentes pour les forcer, les accompagner ou encore les convaincre à entreprendre et à conduire des réformes administratives. Dépendamment de la *proximité des valeurs* et du *pouvoir de négociation* des États de l'UMA, des comportements mimétiques, normatifs ou encore coercitifs ont été développés par des institutions internationales à l'égard des décideurs politiques nationaux. Un pays comme l'Algérie, à grandes potentialités énergétiques, démographiques et géopolitiques, au lendemain de sa sortie d'une crise politique et économique qui a failli atteindre le point de non-retour, dès 2000, a vu se transformer l'attitude des trois bailleurs de fonds internationaux qui l'avaient appuyer durant la période difficile. Par ailleurs, alors que les premiers résultats des réformes économiques entreprises dès 1996, sur fond de crise sécuritaire, commencèrent à se faire sentir au niveau de la structure de gouvernance de ce pays, des rapports d'une autre nature furent établis entre les autorités politico-administratives algériennes et

des institutions onusiennes (notamment la CNUCED et le PNUD). Ces dernières se distinguèrent des grandes institutions financières par un rôle de soutien, de formation, d'appui financier et technique aux réformes entreprises en vue d'un renouveau administratif national.

Pour le Maroc et la Tunisie, des institutions supranationales telle que la Commission européenne surent limiter leur rôle à l'accompagnement et au soutien financier, en orientant les actions plus qu'en prenant des décisions à la place des gouvernements qui avaient besoin d'aide pour la mise à niveau de leur système de gouvernance.

Pour ces trois pays, la perspective d'accords bilatéraux d'association entre l'Union européenne et les gouvernements intéressés traduisaient cette volonté d'accompagnement et de soutien, bien qu'on y ait insisté sur les efforts de la normalisation (adoption de normes) à laquelle devaient s'astreindre les administrations publiques des pays concernés, notamment au chapitre de la conformité à des standards régionaux et internationaux de qualité, de sécurité et de respect de l'environnement.

Qu'il s'agisse de processus coercitifs, souvent l'oeuvre d'institutions internationales financières ou sécuritaires, de processus mimétique, souvent pour des raisons concurrentielles, ou de processus de normalisation, souvent pour des raisons industrielles, environnementales ou professionnelles, l'intervention des institutions internationales favorise à la fois une convergence des valeurs à la base d'une saine gestion publique et la diversité des pratiques menant à un véritable renouveau administratif au sein des pays membres de l'UMA.

Références

Aucoin, P., 1995. *The new public management : Canada in comparative perspective*, IRPP/Governance.

Aucoin, P., 2000. « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans *La modernisation de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre 2000, pp. 155-195.

BAFD, 2003. *Algérie : Revue de l'expérience de la Banque en appui à l'ajustement structurel. Banque africaine de développement*, Mémorandum, ADB/WP/2003/108.

Barzelay, M., Armajani, B. J., 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing In the Government*, Berkeley, University of California Press.

Beckfield, J., 2003. « Inequality in the World Polity: The Structure of International Organization », *American Sociological Review*, vol. 68, pp. 401-424.

Bennett, W. L., and Asard, E., 1995. « The Marketplace of Ideas : The Rhetoric and Politics of Tax Reform in Sweden and the United States », *Policy* 28(1), pp. 1-23.

Blais, A. R.; Sinclair-Desgagné, B., 2002. *Le leadership en 3C: Capacités, conduite, circonstances*, Rapport Bourgogne, Centre inter-universitaire de recherche en analyse des organisations, 2002, 31 p.

Boli, J.; Thomas, G.M., 1997. « World culture in the world polity: A century of international non-governmental organization », *American Sociological Review* 62 (April), pp. 171-190.

Boli, J.; Thomas, G.M., dir., 1999. *Constructing World Culture: International Non-governmental Organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press.

Bolman, L.G.; Terrence, E. D., 1996. *Repenser les organisations pour que diriger soit un art*, Paris, Maxima.

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.; Chase-Dunn, C., 2000. « From State Socialism to Global Democracy : The Transnational Politics of the Modern World-System » dans *The World-Systems Reader*, Thomas D. Hall (dir.). Boulder, CO, Rowman and Littlefield, pp. 289-306.

Bourgault, J., 2002. *Horizontalité et gestion publique*, (sous la direction de), Presses de l'Université Laval, 2002.

Bourgault, J.; Maltais, D.; Charhi, M.; Rouillard, L., 2004. « Le développement des compétences de gestion : une approche intégrée d'apprentissage continu », *Télescope*, vol. 11, n° 1, janvier 2004, pp. 2-11.

Cambell C.; Peters B.G., 1989. *Organizing governance : governing organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Castells, M., 1999. *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard.

Cerny, P. G., 1997. « International Finance and the Erosion of Capitalist Diversity » dans *Political Economy of Modern Capitalism : Mapping Convergence and Diversity*, Colin Crouch and Wolfgang Streeck (dir.), Thousand Oaks, California, Sage.

Cherniss, C.; Goleman, D., 2001. *The Emotionally Intelligent Workplace*, édts. Jossey-Bass.

Clark, D., 2002. *Modernizing Quebec's Public Services: An Evaluation*, Southampton, England.

CNUCED, 2003. Examen de la politique de l'investissement de l'Algérie, UNCTAD /ITE/IPC/2003/9 - consulté le 25 mars.

Commission des communautés européennes, 2001. *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*. COM(2001) 428 final, 25 juillet, 40 p.

Commission des communautés européennes, 2003. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen. Gouvernance et développement, COM (2003) 615 final, 20 octobre, 39 p.

Côté, L., 2003. « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, n° 1, mars, l'Observatoire de l'administration publique.

Côté, L., 2002. « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'oeil*, vol. 8, n° 1, L'observatoire de l'administration publique, avril.

Deschênes, J.-C., 1996. « Les agences britanniques, source d'inspiration de modernisations administratives », *IRPP Choices* (Gouvernance), vol. 2, n° 3, Février, pp. 1-36.

Dimaggio, P.; Powell, W., 1983. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, pp.147-160.

Dixon, J.; Kouzmin, A.; Korac-Kakabadse, N., 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, nombre 2/3, pp. 164-187.

Donahue, J. D.; Nye, J. S., 2003. *For the People : Can We Fix Public Service?*, Washington, D.C.: Brooking Institution Press, 282 p.

Drucker, P., 1989. *The New Realities in Government and Politics, in Economics and Business, in Society and World View*, New York, Harper & Row.

Drucker, P., 1985. *Les entrepreneurs*, L'Expansion Hachette.

Fligstein, N., 2001. *The Architecture of Markets : An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.

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, IPMN website : www.willamette.org/ipmn.

Gore, A., 1993. *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance*, New York, Times Books.

Gore, A., 1996. *The Best Kept Secrets in Government*, Washington, US Government Printing Office.

Gore, A., 1997. *Putting Customers First : Standards for Serving the American People*, Washington, US Government Printing Office.

Gouvernement du Québec, Conseil du Trésor, 2004. Moderniser l'État, « Pour des services de qualité aux citoyens », Briller parmi les meilleurs. Plan de modernisation 2004-2007.

Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1999. « Pour de meilleurs services aux citoyens », énoncé de politique, juin.

Gow, J., DUFOUR, C., 2000, « Le nouveau management public est-il un paradigme? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n°4, pp. 680-707.

Greider, W., 1997. *One World Ready or Not : The Manic Logic of Global Capitalism*, New York, Simon and Schuster.

Guthrie, J.; Steane P., 1999. « Learning From International Public Management Reform », vol. 11A, Oxford, Oxford, JAI-Elsevier Science, pp. 133-142.

Guthrie, J. O.; Humphrey, C., 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, pp. 209-228.

Hafsi, T., 1995. « Pour survivre... Résistez à la tentation des grands changements! », *Revue Gestion*, vol. 20, n° 4, 1995, p. 16.

Halligan, J., 2001. « Comparing Public sector in the OECD » dans B.C. Nolan (dir.), *Public sector reform : an international perspective*, Palgrave, pp. 3-18.

Helleiner, E., 1996. « Post-Globalization : Is the Financial Liberalization Trend Likely to Be Reversed? », in *States Against Markets : The Limits of Globalization*, Robert Boyer and Daniel Drache (dir.), London, Routledge, pp. 193-210.

Hood, C., 1995. « Emerging Issues in Public Administration » *Public Administration*, vol. 73, printemps, pp. 165-183.

IMF, 1997. *The IMF Concludes Article IV Consultation with Algeria*, July 23, <http://www.imf.org> (consulté le 21 mars 2005).

IMF, 2005. *Algeria and the IMF*, <http://www.imf.org> (consulté le 21 mars 2005).

Johnson, G.; S. Smith et B. Codling, 2000. « Microprocesses of Institutional Change in the Context of Privatization », *Academy of Management Review*, vol. 25, n° 3, pp. 572-582.

Jones, L. R., 2002. « Symposium on public management reform and e-government », *International Public Management Journal*, vol. 5, pp. 97-124.

Jones, L. R.; KETTL, D.F., 2003. « Assessing public management reform in an international context », *International public management review*, vol. 4, n° 1, pp.1-19.

Jones, L. R., 2004. « New Public Management has been completely discredited, Thanks God! », *International Public Management Review*, vol. 5, issue 2, pp. 148-172.

Kamarck, E., 2003. *Government Innovation around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, November.

Kernaghan, K.; 1994, « The Emerging Public Service Culture: Value, Ethics and Reforms », in *Canadian Public Administration*, vol. 37, hiver.

Kernaghan, K.; Marson, B.; Borins, S., 2001. *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada.

Kettl, D.F., 2002 a. « The Transformation of Governance : Globalization, Devolution, and the Role of Government », *Public Administration Review*, nov-dec, pp. 488-497.

Kettl, D.F., 2000 b. *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 Jones, Guthrie et Steane, (dir.), « Learning From International Public Management Reform », vol. 11A, Oxford, Oxford, JAI-Elsevier Science, pp. 177-192.

Kiel, L. D., 1994. *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.

Laforte, D. et Godin, R., 2001. « Vers un nouveau profil de cadre en management public », *Télescope*, vol. 8, n° 3, Observatoire de l'administration publique, juin, 17 p.

Leclerc, J., 2001. *Gérer autrement l'administration publique*, Presses de l'Université du Québec.

Lemieux, V., « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion.

Lindquist, E., 1997. « La restructuration du gouvernement et l'évolution de la fonction publique de carrière dans les provinces et territoires du Canada » dans Bourgault et al. *Administration publique et Management public. Expériences canadiennes*, Québec, Les publications du Québec, pp. 243-259.

MacGregor, B.J., 1978. *Leadership*, New York, Torchbooks.

Maltais, D.; Mazouz, B., 2004. « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue Internationale de Gestion*, vol. 29, n° 3, septembre, pp. 82-92.

March, J.; Olsen, J. P., 1989. *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, Free Press/Macmillan.

Mazouz, B., 2002. « L'Administration québécoise à l'ère de la modernisation. Les enjeux de la mise en oeuvre », *Sources Enap*, vol. 17, n° 5, mars-avril, pp. 3-5.

Mazouz, B., 2003. « La gouvernance contractuelle. Côté cour, côté jardin du renouveau administratif québécois », dans *Coup d'œil*, Observatoire de l'administration publique, www.enap.ca/observatoire, vol. 9, juin, pp.8-13.

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*.

Mazouz, B. et J. Leclerc, 2008. *La gestion intégrée par résultats. Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, Presses universitaires du Québec, 474 p., Québec.

Meyer, J. W.; Rowan, B., 1977. « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83, pp. 340-363.

Meyer, J. W.; J. Boli; G. M. Thomas et F. O., Ramirez, 1997. « World Society and the Nation State », *American Journal of Sociology*, vol. 103, n° 1, pp. 144-181.

Meyer, John W., 2000. « Globalization : Sources, and Effects on National States and Societies », *International Sociology*, vol. 15, n°. 2, pp. 235-250.

Meyer, John W.; John Boli, George, M. Thomas et Francisco, O. Ramirez, 1997, « World Society and the Nation-State », *American Journal of Sociology*, vol. 103, n°. 1, pp. 144-181.

Mintzberg, H.; Bourgault, J., 2002. *Manager en public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

Morgan, G., 1986. *Images of Organization*, London, Sage.

OCDE, 1995. *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.

OCDE, 2003, « From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification », dans *OECD Countries in OCDE Observer*, June, pp. 1-7.

OCDE, 2003. « La modernisation du secteur public », *Synthèse de l'Observatoire*, OCDE, novembre, pp. 1-7.

Oliver, C., 1991. « Strategic Responses to Institutional Processes », *Academy of Management Review*, vol. 16, n° 1, pp. 145-179.

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. and P. Plastrik, 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA, Addison-Wesley.

Osborne, D., 1990. *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press.

Osborne, D.; Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.

Paquet, G., 2004. *Pathologies de gouvernance, Essais de technologie sociale*, Montréal, Liber.

Paquet, R., 2001. « Les particularités de la réorganisation du travail dans le secteur public », dans Charih et Landry, *Enjeux de l'administration publique*, ÉNAP, Québec.

Pauchant, T., 1996. *La quête du sens : gérer nos organisations pour la santé des personnes, de nos sociétés et de la nature*, Montréal, Presses HEC.

Pêcheur, B., 1990. « Bilan et perspectives du renouveau service public », *Revue française d'administration publique*, n° 55, juillet-septembre, pp. 393-403.

Pfeffer, 1998. *The Human Equation, Building Profits by Putting People First*, Cambridge, MA, Harvard Business School Press.

PNUD, 2005. Appui à la modernisation et à la Gouvernance, <http://www.dz.undp.org/gouvernance> (consulté le 25 mai 2005).

Pollitt, C., 1990. *Managerialism and the public service*, Oxford, Blackwell.

Pollitt, C., 2002. « Clarifying convergence : Striking similarities and durable differences in public management reform », *Public Management review*, vol. 4, n° 1, pp. 471-492.

Pollitt, C., and G. Bouckaert, 2000. *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. Oxford, R.-U., Oxford University Press.

Pollitt, C., 2003. *The Essential Public Manager*, Open 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, pp. 601-625.

Rouillard, C., 2003. « Du cynisme au désabusement organisationnel: le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, IRPP, vol. 9, n° 6, pp. 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, pp. 52-69.

Roy, P.-R.; Giard, P., 2003. « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, n° 3, juin, pp. 19-23.

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, pp. 405-422.

Scott, W. R., 2001. *Institutions and organizations*. 2nd édition, Thousand Oaks, California, Sage.

Sehested, K., 2002. « How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals », *International Journal of Public Administration*, vol. 25, n° 12, pp. 1513-1537.

Senge, P., 1990. *The Fifth Discipline, The Art & Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday Currency.

Stevens, A., 1990. « Les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service », *Revue française d'administration publique*, n° 55, juillet-septembre, pp. 485-495.

Strang, D.; Meyer, J.; 1993. « Institutional conditions for diffusion », *Theory and Society*, vol. 22, p. 487-511.

Suchman, M.C., 1995. « Managing legitimacy : Strategic and institutional approaches », *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 3, pp. 571-610.

Thatcher, M., 1993. *The Downing Street Years*, New York, Harper-Collins.

Van Mart, M.; Cayer, N. J. et S. Cook, 1993. *Handbook of Training and Development for the Public Sector*, San Francisco, Jossey-Bass.

Wescott, C., 2004. « Improving public administration in the Asia-Pacific region: some lessons from experience », *International Public Management Review*, vol. 5, issue 2, p. 78-102.

World Bank, 1997. « The State in Changing World », *World Bank Development Report 1997*, Washington D.C.

World Bank, 2005. « World Bank Loan To Fight Poverty in Rural Algeria with Job Creation », <http://web.worldbank.org> (consulté le 23 mars 2005).

Zukin, S.; DiMaggio, P.J., 1990. « Introduction », dans S. Zukin and P.J. Dimaggio (dir.), *Structures of capital. The Social Organization of the Economy*. Cambridge, R.-U., University Press, p. 1-56.