

PETERS, B. Guy et Donald J. SAVOIE, *Governance in a Changing Environment*. sous la direction de Montréal, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, 1995,356 p.

Marie Lavigne

Volume 27, Number 3, 1996

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703638ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703638ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Lavigne, M. (1996). Review of [PETERS, B. Guy et Donald J. SAVOIE, *Governance in a Changing Environment*. sous la direction de Montréal, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, 1995,356 p.] *Études internationales*, 27(3), 682–685. <https://doi.org/10.7202/703638ar>

perte des attributs de la souveraineté étatique n'est pas compensée par une démocratisation des procédures de décision d'une Union européenne perçue comme lointaine par ses ressortissants.

Robert Keohane, dans un neuvième chapitre, analyse de manière passionnante la dialectique qui comme chez Hobbes amène les États à renoncer à leur souveraineté pour mieux sauvegarder en réalité leurs intérêts. Pour Holm et Sorensen dont le chapitre conclut très prudemment l'ouvrage, des effets divers résulteraient de la globalisation avec la création de nouvelles zones de paix et d'autres de conflits. La globalisation signifie surtout pour eux un renforcement, dans la plupart des cas, de la coopération régionale en matière économique et de sécurité.

L'ouvrage de Holm et Sorensen est une très bonne tentative de prendre la mesure des changements survenus après la fin de la guerre froide. Le diagnostic tiré en définitive pointe l'imbrication d'éléments constitutifs d'un système international d'ores et déjà dépassé avec des données nouvelles résultant de la globalisation. L'État par exemple serait appelé à durer mais ses fonctions pourraient être profondément modifiées. En dépit de la brièveté des analyses réunies, l'ouvrage de Holm et Sorensen paraît très utile pour une réflexion sur les changements qui s'annoncent. C'est pour cela que l'on regrettera d'autant l'absence inexplicable d'une région aussi fondamentale qu'instable que le Moyen-Orient dans un ouvrage de réflexion sur l'ordre mondial.

Joseph MAILA

Institut d'Études Économiques
et Sociales, Paris

Governance in a Changing Environment.

PETERS, B. Guy et Donald J. SAVOIE, sous la direction de Montréal, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, 1995, 356 p.

Comment gouverner dans un environnement en mutation? La décentralisation empiète sur les prérogatives du pouvoir central; les gouvernements sont de plus en plus contraints par leurs finances dans une situation de crise et récession prolongée et doivent choisir d'abandonner ou gérer différemment certaines fonctions; la transition à l'Est repose tout le problème du rôle de l'État, tandis que dans les démocraties traditionnelles le peuple remet en cause la légitimité du service public; la théorie économique ne donne plus une vision claire de la façon dont doit être menée une politique économique alors que les questions à résoudre sont de plus en plus complexes.

Pour répondre à ces différents défis, la principale orientation est de gérer l'État comme le secteur privé, et c'est tout le sens des «nouvelles formes de gestion publique». L'utilisateur, le citoyen, deviennent des clients ou des consommateurs, dont on cherche à satisfaire les besoins efficacement. L'ouvrage traite de ces questions en trois grandes parties précédées d'une introduction par B. Guy Peters, l'un des codirecteurs, du département de science politique de l'Université de Pittsburgh aux États-Unis, et closes par Donald Savoie, de l'Université de Moncton (Nouveau-Brunswick).

Une première partie est consacrée à l'environnement en mutation qui

provoque les changements dans la perception du rôle de l'État. Luc Rouban (CERI, Fondation nationale des sciences politiques, Paris) analyse à l'exemple de la France les variations dans l'idée que se font les administrés et les personnels administratifs des fonctionnaires et du service public, et la culture sous-jacente du service public, conditionnant l'impact de la réforme administrative. La thèse centrale est la suivante : alors que la politique a abandonné sa rationalité traditionnelle, de plus en plus minée par l'instabilité économique et politique globale, l'administration recourt à deux types d'adaptation : le managérialisme, dans les démocraties développées modernes, et le retour aux valeurs et méthodes des sociétés communautaires traditionnelles, dans les pays en voie de développement. En même temps la bureaucratie se fragmente et l'on assiste à l'émergence de plusieurs cultures du service public selon le niveau et l'origine des personnels, avec un compromis difficile entre les valeurs traditionnelles de l'administration et les exigences nouvelles de technicité et efficacité liées à la modernisation administrative.

Dans la même partie, Jon Pierre (Université de Gothenburg, Suède) étudie la «mercatisation de l'État». Le secteur public est aujourd'hui – depuis la fin des années 1980 – sommé de recourir aux méthodes du marché. Plusieurs évolutions vont dans le même sens : la privatisation des services publics (ou bien leur sous-traitance), l'introduction de stratégies et objectifs de gestion de type privé au sein du secteur public, la perception des usagers comme «clients». Il en résulte un affaiblissement de la notion de «citoyen» ; celui-ci devient

un consommateur libre de choisir entre différents types de services publics ou entre le public et le privé pour un même service. Ces évolutions marquent aussi une dépolitisation de l'État qui devient un «marché public» (p.67). Ce marché a des traits *sui generis* ; il est politiquement régulé ; les prix ne reflètent pas directement les coûts ; et bien sûr les biens collectifs ont une nature particulière diversement analysée par les économistes. Du point de vue de la science politique, la transformation du citoyen en consommateur a des conséquences qui sont très frappantes dans une perspective empruntée à Hirschman, pour qui la «sortie» (*exit*) appartenait au domaine de l'économie, et la «voix» (*voice*) à celui du politique ; le citoyen devenu consommateur est privé de sa «voix». Que doit-on donc rechercher, une efficacité plus grande du service public ou une citoyenneté renforcée ? Sans doute les deux, dans des domaines différents de la vie sociale.

Dans une perspective plus large, Donald Savoie replace le débat dans le contexte de la globalisation. Comment les États-nations préparent-ils leur administration à répondre au défi du nouvel ordre mondial ? Par l'expérimentation et le tâtonnement, que l'on peut classer à la suite de Guy Peters (voir *infra*) en quatre modèles : la «mercatisation de l'État» déjà analysée ; le modèle participatif faisant appel aux initiatives des niveaux les plus bas de la hiérarchie administrative et des usagers eux-mêmes ; le modèle temporaire ou «adhocratique» (création de commissions, agences, etc. *ad hoc*) ; la privatisation pure et simple. En définitive, «la théorie néo-classique et la globalisation redéfinissent aujourd'hui le rôle de l'État, de

même que l'économie keynésienne l'avait fait il y a quarante ans» (p. 100); l'ennuyeux est que la théorie néo-classique ne nous dit pas comment passer d'une économie administrée à une économie libérale, et la réponse ne relève d'ailleurs pas du domaine économique. L'économie globale ne peut se développer sans conflits entre firmes, entre secteurs, entre régions, sans ajustements de grande ampleur au sein de secteurs ou de régions, et ici c'est aux politiques des États-nations qu'il revient d'initier et gérer les changements.

La seconde partie porte sur les effets proprement politiques des nouveaux modes de gestion du service public. Peter Aucoin (Université Dalhousie, Nouvelle-Écosse) examine les rapports entre les hommes politiques et les fonctionnaires dans ce cadre, à l'exemple des mesures prises par le gouvernement Chrétien au Canada après la victoire du Parti libéral en 1993. Ces mesures se proposaient de stopper la «politisation» croissante de l'administration (par le gonflement de cabinets ministériels, l'accroissement de nominations politiques dans la fonction publique de préférence à la promotion de fonctionnaires de carrière). En fait le nouveau gouvernement a largement prolongé les méthodes de l'ancien. Faut-il en conclure que le service public traditionnel a vécu? Les théories économiques du *public choice* et de l'*agence* démontrent toutes deux que les bureaucrates ont leurs intérêts propres qui peuvent l'emporter sur ceux des citoyens et de leurs élus (les «principaux», dans la théorie de l'agence) parce que les bureaucrates – les agents – ont un accès interne à l'information. Il semble bien que quel que soit le parti au pouvoir,

la nouvelle gestion du service public requiert à la fois une implication plus grande de l'élément politique dans l'administration et une responsabilité politique plus grande des agents publics. John Halligan (Université de Canberra, Australie) prolonge cette thématique par l'étude des procédures consultatives dans la haute administration. Qui conseille les ministres? Traditionnellement c'était le rôle des hauts fonctionnaires; désormais, en ligne avec la politisation du service public, on fait appel à des conseillers techniques désignés sur la base de leur appartenance politique, ainsi qu'à tout un réseau de sources parallèles (commissions *ad hoc*, groupes de réflexion privés, etc. Philip Cooper (Université du Kansas, États-Unis) étudie les évolutions du concept de responsabilité administrative dans des systèmes de plus en plus basés sur le marché; on passe à une notion de responsabilité de type individuel et quasi contractuel, fondée sur les performances obtenues dans l'exécution des services rendus à l'utilisateur.

La troisième partie est plus technique et analyse la réforme de la gestion du service public. Christopher Pollitt (Université Brunel, Uxbridge, Angleterre) récapitule les diverses techniques appliquées dans différents pays pour accroître l'efficacité de l'administration et recense les nouveaux concepts du «nouveau management public»: décentralisation, déconcentration, transfert de compétences (*devolution*); standards et qualité; culture de l'organisation; citoyens-usagers-clients- consommateurs. Il montre que le recours à ce vocabulaire – et à ces techniques – est bien souvent plus un acte de foi qu'une réalité, et qu'on ne peut appliquer

une potion magique à l'ensemble du secteur public. Patricia W. Ingraham (Université de Syracuse, États-Unis) retrouve ces problèmes à l'exemple d'un de ces courants, l'introduction des critères de qualité de gestion dans l'administration, et analyse les procédures du *Total Quality Management*, en concluant que là encore, la portée de la réforme dépend de la volonté politique qui la sous-tend. Sandford F. Borins (Université de Toronto) répertorie les nombreuses innovations introduites dans le service public aux États-Unis et au Canada au cours des dix dernières années, surtout au niveau des États (provinces) et des municipalités. B. Guy Peters tire les conclusions de cette section en détaillant les quatre modèles de gouvernance déjà cités (voir *supra*, la contribution de Donald Savoie), tandis que ce dernier évoque en conclusion générale les tâches de la recherche ultérieure dans ce domaine.

L'auteur de ce compte rendu voudrait signaler, pour terminer, deux particularités remarquables de cet ouvrage. D'abord, cette analyse de science politique est d'un grand intérêt pour les économistes également puisqu'elle montre les possibilités et difficultés de la transposition au domaine politico-administratif des nouvelles théories du marché. Les économistes ont l'habitude d'analyser le rôle économique de l'État; ici l'on voit comment l'État lui-même devient marché, et on mesure les limites de ce processus. En second lieu, ce livre n'est pas simplement la juxtaposition de contributions sur un même sujet. C'est le fruit d'une recherche collective associant les praticiens et les politologues, et le résultat de débats qui

se sont étendus sur plus d'un an, avec un suivi prévu à une échelle internationale.

Marie LAVIGNE

*Faculté de droit, d'économie et de gestion
Université de Pau, France*

DÉVELOPPEMENT ET ASSISTANCE INTERNATIONALE

La dimension culturelle du développement, vers une approche pratique.

FABRIZIO, Claude (dir.).

Paris, Éditions Unesco, 1995, 229p.

Cet ouvrage rédigé par Claude Fabrizio avec la participation d'autres experts et l'apport d'institutions internationales a pour objet de mieux comprendre les interactions entre cultures et développement afin de dégager les «éléments méthodologiques récurrents des expériences en cours». Il trace un certain nombre de perspectives pour faciliter le travail de tous ceux qui sont engagés dans l'effort de promotion pour le Développement. L'UNESCO était l'organisation par excellence pour mettre l'accent sur l'évolution du contenu du concept de développement après la Conférence mondiale sur les politiques culturelles organisée à Mexico en 1982.

Le concept de «Développement» ne doit pas être confondu avec celui de «croissance» ou d'«expansion». Le premier a un contenu pluridimensionnel et comporte des éléments qualitatifs; le second présente un aspect unidimensionnel et se mesure à l'aide de paramètres économiques. Les deux notions sont en interaction mais ne doivent pas être confondues. La thèse centrale de cet ouvrage collectif est