

RAPPORT DE RECHERCHE N° 18

LA CAPACITÉ
DES POUVOIRS PUBLICS
D'ÉLABORER
DES POLITIQUES

B. Guy Peters

Centre canadien de gestion
Juin 1996

Canada

*Pour plus d'information ou pour obtenir d'autres
exemplaires de ce rapport, veuillez communiquer avec
le Groupe de la recherche du Centre canadien de gestion*

*Par téléphone au (613) 943-8370
Par télécopieur au (613) 995-0331*

*Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les vues du
Centre canadien de gestion*

© Ministre d'Approvisionnement et Services Canada 1996
N° SC94-61/18-1996
ISBN 0-662-62188-3



UN MOT DU CCG

Il existe une perception courante selon laquelle la capacité des gouvernements d'élaborer des politiques s'est amoindrie depuis le milieu des années 70. Les changements intervenus au niveau de la provenance des conseils en matière de politiques et de l'accroissement de la promotion de politiques par le secteur privé posent un grand défi à ceux qui sont chargés d'adopter et de mettre en oeuvre une politique publique «satisfaisante». Des facteurs tels que la mondialisation de l'économie, les restrictions financières, le besoin de gérer des questions de politique qui se recoupent, ainsi que l'accroissement de la consultation publique et des préoccupations à l'égard des droits des citoyens ont influé sur la façon dont les politiques sont élaborées à l'échelle du gouvernement.

Le document suivant a été préparé par l'un des spécialistes internationaux de l'administration et de la politique publique. Il se voulait être un rapport de recherche pour le Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques du gouvernement fédéral, dirigé par Ivan Fellegi et Ole Ingstrup. Guy Peters, titulaire de la chaire Maurice Falk, est professeur d'administration américaine à l'université de Pittsburgh, chercheur invité principal du CCG et chef de file du programme international de recherche du CCG sur la gouvernance. Dans son étude, Guy Peters (Ph.D) énonce ce qu'on entend par politique «satisfaisante». Il offre également une analyse approfondie des nombreux facteurs qui, à l'heure actuelle, influent sur l'aptitude des gouvernements à élaborer des politiques

efficaces et judicieuses qui peuvent être menées à bien et donner les résultats escomptés. Il fait remarquer qu'au moment où il devient urgent pour les gouvernements de s'écarter du statu quo pour envisager des choix stratégiques à plus long terme, plusieurs éléments conflictuels dans l'environnement entravent leur démarche. L'un des éléments qui revêt une importance particulière et qui est examiné de près dans ce rapport est la façon dont la connaissance est rendue accessible et utilisée dans la formulation des politiques.

Dans cette analyse du processus d'élaboration des politiques, Guy Peters examine les liens qui existent entre les ministères axiaux et les agences centrales au chapitre de l'élaboration des politiques gouvernementales et discute du rôle changeant des hauts fonctionnaires, vu le fait qu'on attache maintenant plus d'importance aux responsabilités liées à la gestion plutôt qu'aux politiques. Il termine en prévenant que la capacité des gouvernements de composer avec la complexité accrue des questions de politiques a été minée par l'importance moindre qu'on accorde aujourd'hui au rôle de la fonction publique dans le domaine des politiques et par la perte, au sein du gouvernement, d'une génération d'analystes de politiques dûment formés.

Les questions abordées dans ce rapport ont une importance primordiale pour les gouvernements et les fonctionnaires, ainsi que pour une élaboration judicieuse des politiques. Le CCG est reconnaissant à Guy Peters de sa précieuse contribution à la série sur la *Gouvernance* et au programme de recherche permanent.

*La Directrice du Centre,
Janet R. Smith*

*Le Directeur de la recherche,
Ralph Heintzman*

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| <i>Un mot du CCG.</i> | 1 |
| I. INTRODUCTION..... | 1 |
| II. CONDITIONS EXTERNES..... | 5 |
| III. QU'EST-CE QU'UNE BONNE POLITIQUE? | 9 |
| IV. LA CAPACITÉ DES POUVOIRS PUBLICS D'ÉLABORER DES POLITIQUES..... | 11 |
| V. LE PROCESSUS D'ORIENTATION : LA CAPACITÉ D'ÉTABLIR DES POLITIQUES VUE COMME L'APTITUDE À PRENDRE DES DÉCISIONS | 13 |
| VI. CONTENU DES POLITIQUES : EXPLOITER LES CONNAISSANCES DISPONIBLES POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES D'ORIENTATION | 17 |
| VII. CONCLUSION..... | 39 |
| <i>Notes</i> | 43 |
| <i>Bibliographie</i> | 45 |
| <i>À propos de l'auteur</i> | 55 |

1

INTRODUCTION

L'objet de cet essai est de brosser un portrait de la capacité des gouvernements contemporains de prendre des décisions en matière de politiques. Les représentants des gouvernements estiment de plus en plus qu'il leur est impossible de formuler, de mettre en oeuvre et d'évaluer les politiques en déployant les stratégies qui ont marqué l'âge d'or des pouvoirs publics durant les années 1960 et 1970. Ils croient que, depuis le milieu des années 1970, la capacité des gouvernements d'établir des politiques s'est affaiblie. Certains observateurs soutiennent que cet affaiblissement est le résultat de l'évolution du style des décideurs, de plus en plus influencé par des valeurs idéologiques et politiques (Aucoin 1988; Savoie 1994). D'autres attribuent ce déclin à l'aggravation des difficultés financières auxquelles sont confrontés les gouvernements ainsi qu'à l'insuffisance des ressources financières disponibles pour appliquer concrètement les projets de politique (Brown 1988; Lightman et Irving 1991). D'autres, enfin, croient que le scepticisme de la population et, parallèlement, les consultations publiques constituent un phénomène plutôt ironique qui complique de plus en plus l'élaboration des politiques en réduisant sensiblement l'autonomie des pouvoirs publics.

Quels qu'en soient les motifs, cette perception d'une érosion marquée de la capacité des gouvernements d'élaborer des politiques constitue un défi de taille pour un secteur public qui cherche à adopter et à appliquer concrètement de «bonnes» politiques publiques. En fait, plusieurs des facteurs ayant contribué à réduire la capacité des gouvernements d'élaborer des

politiques comme au bon vieux temps rendent d'autant plus importante l'approche analytique du processus d'orientation.' Si les ressources financières sont limitées, il convient de mettre à profit le volet analytique pour permettre au gouvernement d'effectuer des choix plus efficaces et plus réfléchis afin de mieux les utiliser. De même, si le secteur privé se fait de plus en plus entendre dans le processus d'élaboration des politiques, le gouvernement devra disposer d'informations plus étoffées et d'analyses plus compétentes pour être en mesure de faire la part des choses entre les intérêts divergents de ce secteur.

Les nombreux changements survenus au niveau des sources d'orientation ont contribué à dévaloriser le rôle des hauts fonctionnaires sur ce plan. En plus d'avoir redéfini le rôle de la haute fonction publique, les ressources internes dont disposent les fonctionnaires de carrière pour assumer leur mandat de conseillers de politiques semblent avoir été sensiblement réduites. On parle d'une «génération sacrifiée» de jeunes analystes de politiques laissés de côté par les pouvoirs publics au sein de la plupart des démocraties industrialisées. Enfin, certains observateurs (Lewis 1991) soutiennent que la chute du moral des fonctionnaires et la diminution de la valorisation (Hood et Peters 1994; Peters et Hood 1995) liée à l'appartenance à la fonction publique ont dissuadé certains des candidats les plus prometteurs d'épouser les carrières de l'État. Il s'avère difficile de quantifier l'importance de ce malaise dans la fonction publique, mais nombre d'anecdotes viennent en confirmer l'existence (Peters 1991; Manion 1991). Aussi, même si la fonction publique était appelée à jouer un rôle plus important au plan de l'orientation, il n'est pas sûr que l'administration publique de la plupart des démocraties industrialisées dispose désormais du personnel nécessaire.

Le dernier point à souligner quant à la capacité du gouvernement d'élaborer des politiques correspond à l'importance grandissante accordée à l'approche horizontale des politiques. La plupart des gouvernements affichent une tendance consistant à cantonner l'élaboration des politiques à certains «cloisonnement» regroupant des spécialistes de tous les niveaux du gouvernement, des groupes d'intérêt et d'autres groupes concernés par les politiques (Atkinson et Coleman 1992; Coleman et Skogstad 1990). Ce traitement isolé des questions d'orientation et l'élaboration de séries de

programmes sans liens de concertation ne semblent plus garantir l'efficacité de la gouvernance; on songe de plus en plus à coordonner les politiques (Boston 1992; Aucoin et Bakvis 1993). La capacité d'établir des politiques suppose donc de plus en plus la capacité de transcender les définitions fonctionnelles traditionnelles dans le domaine des politiques (Jobert 1985; Freeman 1985) ainsi que la capacité d'effectuer des choix stratégiques parmi les programmes afin de redistribuer les ressources.

La coordination de ces programmes nécessite la mise sur pied de ressources d'analyse. Pour pouvoir prendre des décisions susceptibles de faciliter la coordination des programmes, il faut être en mesure d'évaluer la contribution de certains projets aux objectifs prioritaires du gouvernement, de manière à prendre une décision éclairée quant au choix des projets les plus pertinents et les plus efficaces. Ces calculs permettent de déterminer le choix des actions concrètes et de justifier les décisions qui pourraient priver de ressources des organismes ou des particuliers. De plus, cette application systématique de l'analyse dans le processus d'orientation doit contribuer tout particulièrement à garantir que les décisions de coordination constituent un choix de politique efficace et qui ne se limitent pas à privilégier le plus petit dénominateur commun (Scharpf 1989), qui satisfait tous les intéressés.

II

CONDITIONS EXTERNES

Commençons par étudier les facteurs externes au processus d'orientation qui semblent avoir érodé la capacité des gouvernements d'élaborer des politiques dans les démocraties industrialisées. On impute en partie ce déclin apparent de l'efficacité gouvernementale à l'émergence de facteurs exogènes qui minimisent la capacité de gouverner des pouvoirs publics. C'est cette même situation qu'ont dû connaître, dans le passé, les gouvernements qui ont semblé réussir et ceux qui, aujourd'hui, sont toujours inefficaces. Les gouvernements devront admettre et accepter leur impuissance relative et devront songer à utiliser des outils complètement différents pour accomplir leur mandat (Dunsire 1993).

Le premier de ces facteurs est le phénomène de la mondialisation (Savoie 1995; Held et McGraw 1993). S'il s'agit d'une notion ressassée à outrance, elle n'en contient pas moins, comme tous les clichés, une part de vérité. La grande majorité, voire la totalité des politiques et programmes ne peuvent être considérés comme des concepts purement nationaux; en conséquence, le gouvernement ne contrôle qu'une fraction des facteurs qui influent sur ces politiques (Hutton 1993). Non seulement de nombreuses politiques sont-elles du ressort de plusieurs gouvernements, mais les organismes non gouvernementaux et le marché international amorphe exercent également une forte influence sur le succès ou l'échec d'une politique donnée (Hurrell 1994). Si les gouvernements veulent être des

décideurs efficaces, ils devront adopter des instruments susceptibles de permettre une réponse plus flexible, rapide et pertinente.?

La mondialisation dans le processus d'élaboration des politiques a des liens avec d'autres modifications de l'environnement externe, à savoir le renforcement de la dimension «pan-sectorielle» des questions gouvernementales ainsi que, parallèlement, l'importance de la gestion «horizontale» au sein du gouvernement. C'est que les questions de politiques s'avèrent de plus en plus difficiles à circonscrire dans les limites des structures ministérielles traditionnelles. On peut dire que ces difficultés découlent de la mondialisation dans une certaine mesure lorsque, par exemple, les préoccupations relatives à la compétitivité économique internationale influent sur les politiques nationales, notamment les politiques sociales et l'éducation (Johnson, McBride et Smith 1994). De plus, les groupes clients comme les personnes âgées, les femmes, les personnes handicapées et les membres des Premières Nations considèrent souvent le gouvernement comme un vaste bassin de concepts et de services et non comme un ensemble de ministères; ils souhaiteraient avoir accès à des services plus holistiques (Schaan 1994; Considine 1992). Les gouvernements ne sont pas vraiment doués pour la gestion horizontale des politiques et au fur et à mesure que s'intensifient les exigences de ces groupes et les pressions associées à la mondialisation, ils s'avèrent de plus en plus impuissants à coordonner efficacement le processus d'orientation.

Un troisième facteur externe a exacerbé l'incidence des deux premiers; il s'agit des continuelles restrictions financières auxquelles est confronté le gouvernement du Canada tout comme la plupart des autres gouvernements des démocraties développées.³ Essentiellement, les pouvoirs publics ne peuvent plus se permettre d'investir des fonds importants dans des programmes nouveaux ou innovateurs; ils se voient contraints de trouver des stratégies moins coûteuses pour réaliser les objectifs d'orientation en vigueur, voire de réduire les dépenses associées à ces programmes. Aussi, s'il fut un temps où les gouvernements pouvaient dépenser beaucoup d'argent pour s'attaquer à plusieurs problèmes, ils doivent désormais être plus sélectifs et réaliser leurs objectifs en utilisant des stratégies moins coûteuses. De plus, ils doivent veiller à ne pas investir dans des programmes qui se chevauchent ou qui n'ont pas un lien concret avec ces objectifs.

Les restrictions financières forcent également les gouvernements à mettre au point des programmes qui soient efficaces dès le départ. Malheureusement, nombre de problèmes auxquels font face les gouvernements ne sont pas suffisamment bien définis ou compris pour qu'il soit possible de concevoir des programmes efficaces a priori. L'une des stratégies possibles pour ce faire consiste à recourir à l'expérimentation de manière à mettre au point par tâtonnement des programmes efficaces. Dans un certain nombre de cas, les gouvernements ont accepté d'effectuer des expériences en admettant dès le départ qu'ils ignoraient les résultats concrets des programmes, mais espéraient en tirer des leçons (Passe11 1993). Selon le concept mis de l'avant par Donald Campbell (1988) et d'autres spécialistes (Majone et Wildavsky 1978), la «société d'expérimentation» est celle qui est prête à prendre les risques et à se lancer dans divers programmes pour réaliser ses objectifs, même si cette stratégie peut lui valoir des échecs à court terme.⁴

La politisation croissante du processus d'orientation et de la gouvernance constitue un quatrième facteur externe. Par définition, la gouvernance a toujours été une activité politique; toutefois, le degré d'influence qu'exercent les valeurs et les intérêts plus manifestement politiques semble avoir augmenté dans pratiquement toutes les démocraties développées (Meyer 1985; Stahlberg 1987). Parallèlement à cette tendance, les décideurs accordent de plus en plus d'importance aux critères idéologiques et politiques au détriment des critères analytiques pour justifier leurs politiques. Cette politisation a provoqué le déclin du rôle accordé aux unités d'analyse en tant que conseil en orientation, au profit des relations publiques et de l'analyse de l'environnement (Hollander et Prince 1993, 196-197). Ainsi, ce conseil politique a fini par remplacer les techniques plus quantitatives qui composent l'analyse décisionnelle et même les activités d'analyse plus («scientifiques») qui ont été conservées sont généralement plus politisées (Fischer 1991).

Associée à cette politisation croissante de la gouvernance et aux restrictions financières, la modification de la définition du rôle des fonctionnaires constitue un cinquième facteur. Le fonctionnaire se définit de plus en plus comme un gestionnaire, et non comme un conseiller, ni même un décideur. Ce «nouvelle gestion publique» (Pollitt 1990; Hood 1991) qui

a gagné ses lettres de noblesse au sein des pouvoirs publics, suppose que, dans l'esprit de la traditionnelle dichotomie entre orientation et administration, le mandat de la fonction publique consiste à mettre en oeuvre les décisions prises par les instances politiques supérieures. De plus, l'adoption des techniques de gestion du secteur privé au sein du gouvernement (Pollitt 1995) a mis en évidence le fait que les véritables responsabilités des fonctionnaires consistent à assurer l'application concrète des politiques et à faire fonctionner les organisations, sans trop se préoccuper de leur orientation.

Enfin, l'intervention du public s'est accrue et il s'avère plus difficile pour les gouvernements de prendre des décisions de façon unilatérale et de les appliquer. Ainsi, les pouvoirs publics ont-ils tendance à adopter un style plus consultatif et plus axé sur le service à la clientèle. En complément, la question des droits de la personne mobilise une proportion croissante des débats politiques; il s'agit de notions qui se prêtent moins à la négociation que celles qui reflètent des considérations économiques (Aronowitz 1992). À cette participation du public se joint un meilleur accès à l'information, d'où la difficulté de plus en plus grande qu'éprouvent les gouvernements à dissimuler leurs choix au grand public.⁵ Bien que la remise en question de ces valeurs participatives sur la base de critères normatifs s'avère difficile, le populisme qu'elles ont engendré a pour conséquences concrètes de compliquer la tâche des pouvoirs publics qui ont à prendre des décisions de redistribution délicates souvent nécessaires à la bonne administration.

III

QU'EST-CE QU'UNE BONNE POLITIQUE?

Les gouvernements ont à coeur de proposer de «bonnes politiques»; toutefois, ils ignorent le sens de ce qualificatif laconique. La qualité d'une politique ne fait certainement pas référence aux objectifs précis qu'elle vise, étant donné les inévitables controverses politiques et idéologiques relatives à l'orientation du gouvernement. Au premier niveau, une bonne politique est celle qui peut être réalisable. Si cet aspect a son importance, le considérer comme décisif risque d'exagérer l'importance accordée à la «faisabilité» au détriment de tous les autres critères à appliquer (Majone 1975; Elmore 1979; Linder et Peters 1989). Au second niveau, une bonne politique est celle qui atteint effectivement les objectifs pour lesquels elle a été conçue. Une fois de plus, il s'agit d'une définition simpliste dans la mesure où elle suppose que seuls des objectifs limités et des solutions progressives ne pourront être un succès.

Pour s'écarter de ces définitions plutôt simplistes d'une bonne politique, il convient tout d'abord de conceptualiser la capacité des pouvoirs publics de déroger sensiblement au statu quo et de mettre en oeuvre les modifications correspondantes avec succès. Par exemple, la bonne politique (de ce point de vue) pourra supposer le choix des options dans le tableau 1 qui permettront au gouvernement de prendre des mesures d'orientation stratégiques et de longue durée. Cette stratégie plus radicale s'oppose aux solutions progressives, à court terme, et centrées sur les processus qui caractérisent fréquemment les gouvernements, plus particulièrement les

Tableau 1

| Les dichotomies de la politique gouvernementale | | |
|---|----|---------------------------|
| Synoptique | ou | Progressive |
| Long terme | ou | Court terme |
| Proactive | ou | Réactive |
| Pan-sectorielle | ou | Sectorielle |
| Stratégique | ou | Improvisée |
| Centrée sur le contenu | ou | Centrée sur les processus |

pouvoirs publics qui font face à des contraintes externes et à des pressions politiques internes importantes.

Le principe que nous venons d'évoquer suppose que de déroger au statu quo de manière radicale constitue le meilleur choix, du point de vue de la satisfaction des besoins réels du gouvernement et de la société. En termes de capacité gouvernementale d'élaborer des politiques, cela signifie que les simples solutions progressives ne nécessitent pas des pouvoirs importants, ce qui n'est pas le cas des décisions plus importantes. Le choix de réponses plus radicales exigera alors l'élaboration d'«indicateurs de politique» (MacRae 1985) qui amèneraient le gouvernement à prendre des mesures plus radicales, par opposition aux mesures progressives modestes qui suffisent lorsque la structure de base de la politique gouvernementale est acceptable (Weaver 1989). Malheureusement, rares sont «les indicateurs de politique» disponibles; aussi les gouvernements doivent-ils s'en remettre à leur jugement et à des indicateurs partiels, à défaut d'indices plus rigoureux. Voilà peut-être un autre cas dans lequel le constructivisme social — par exemple, la capacité de générer un sentiment de crise — constitue l'un des ingrédients essentiels au contrôle du processus d'orientation (Lipsky et Smith 1989).

IV

LA CAPACITÉ DES POUVOIRS PUBLICS D'ÉLABORER DES POLITIQUES

La capacité des gouvernements d'établir des politiques est un concept difficile à cerner. Comprend-elle l'aptitude à appliquer concrètement des politiques (Pressman et Wildavsky 1973; Freudenberg et Gramling 1994) ou a-t-elle exclusivement trait à la capacité de formuler des politiques efficaces et judicieuses? De plus, englobe-t-elle la capacité de prendre des décisions qui répondent à l'évolution des exigences des différents groupes d'intérêts ou du grand public, ou suppose-t-elle une plus grande autonomie du gouvernement? Dans son sens le plus large, le concept regroupera tous les facteurs qui précèdent mais, aux fins de ce document, nous nous concentrerons sur deux volets bien précis du processus d'orientation.

Le premier volet a essentiellement trait aux procédures et détermine la capacité du processus d'orientation de moduler la politique gouvernementale en fonction des attentes du public, exprimées dans le cadre des élections. Richard Rose (1974) estime qu'il s'agit là du «problème des gouvernements de partis». Il énonce huit conditions que doivent remplir les gouvernements pour être en mesure de réaliser cet objectif. Les trois premières conditions ont trait essentiellement aux liens électoraux qui lient le gouvernement et les citoyens; nous ne nous y attarderons pas. Toutefois, nous évaluerons les cinq autres conditions, relatives à la capacité des fonctionnaires et des chefs politiques d'amener l'appareil gouvernemental à concevoir des politiques conformes à leurs attentes.

Le second volet est plus vaste; il étudie l'exploitation de l'information au sein du processus d'orientation (Torgerson 1986). Pour évaluer cette dimension de la qualité dans l'élaboration des politiques, nous continuerons dans une certaine mesure à axer l'analyse sur des notions de processus, en privilégiant les étapes du processus d'orientation. Nous nous proposons de préciser, au sein du modèle linéaire conventionnel du processus d'orientation (Jones 1984; Peters 1995), les étapes qui se prêtent le mieux aux techniques d'analyse des politiques et au niveau desquelles l'information judicieusement appliquée aura la plus grande incidence sur le contenu de la politique gouvernementale. De plus, nous tenterons de distinguer les cas où l'analyse décisionnelle n'est d'aucune utilité quant à la résolution des problèmes (House et Schull 1988), et nous essaierons de définir les types de problèmes qui se prêtent plus ou moins à l'application des connaissances. Bien souvent, les gouvernements ne peuvent pas refuser de s'attaquer aux problèmes, mais ils peuvent agir avec prudence, dans la mesure où ils ont la possibilité de choisir les questions.

V

LE PROCESSUS D'ORIENTATION : LA CAPACITÉ D'ÉTABLIR DES POLITIQUES VUE COMME L'APTITUDE À PRENDRE DES DÉCISIONS

La question de la qualité dépend en premier lieu de la structure du processus d'orientation et de sa capacité à produire des résultats satisfaisants. Rose a relevé un certain nombre d'obstacles aux efforts des décideurs qui se proposent de traduire en termes concrets une vision précise d'une politique (tableau 2). En général, ces obstacles sont fonction des ressources et des compétences dont dispose le décideur, ainsi que des résistances au changement que manifestent les organismes qui ont fini par s'habituer au régime de politiques en vigueur. En ce sens, la capacité gouvernementale d'établir des politiques correspond à la capacité des responsables de surmonter ces obstacles et de contrôler suffisamment le processus pour obtenir les résultats souhaités. On estime généralement que ces obstacles pénalisent avant tout les leaders politiques, mais ils risquent également d'empêcher les entrepreneurs actifs (Kingdon 1987) de la fonction publique de développer des politiques.⁶

Le premier de ces critères, ou de ces obstacles éventuels au succès, est lié à la nécessité de posséder les compétences suffisantes pour être en mesure de prendre des décisions judicieuses. Nous approfondirons le thème de l'accès à l'information et au volet analytique dans les sections qui

Tableau 2

| Critères du gouvernement de parti |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Les ministres doivent posséder une connaissance suffisante de la politique de leur ministère pour participer efficacement aux décisions 2. Les ministres doivent être en nombre suffisant pour contrôler les activités de leur ministère 3. Les ministres doivent posséder les compétences nécessaires à la gestion d'une organisation complexe d'envergure 4. Les ministres doivent disposer du temps nécessaire pour gérer leur organisation et élaborer des politiques 5. Les ministères du gouvernement doivent être suffisamment coordonnés pour que leur intervention soit efficace <p>Source : D'après Rose (1974)</p> |

suivent; pour le moment, nous allons examiner la mesure dans laquelle le processus politique peut favoriser ou pénaliser certains éléments de l'élite gouvernante. L'un des facteurs les plus importants à ce stade est le recrutement de ces élites. Rares sont les ministres qui ont une expérience concrète du contenu des politiques dont ils sont responsables (Blonde1 198.5) et c'est certainement le cas au Canada (Sutherland 1991). À titre comparatif, dans certains pays les ministres sont recrutés en fonction de leurs compétences technocratiques (Blonde1 1988). Toutefois, en vertu des systèmes de Westminster, les ministres sont généralement choisis en fonction de motifs politiques et d'autres facteurs qui n'ont généralement rien à voir avec leur capacité de gérer des portefeuilles *précis*' (Wilson 1994). Cela signifie, par conséquent, que le ministre doit s'en remettre à ses fonctionnaires ou s'entourer de conseillers qu'il connaît personnellement ou qui ont des liens avec le parti au pouvoir. Toutefois, on constate que les hauts fonctionnaires ont tendance à consacrer de moins en moins de temps à un ministère

(Carroll 1991); ils ne sont donc plus en mesure de fournir la même expertise en matière de politiques qu'il y a quelques décennies.

Le besoin pour les dirigeants de posséder des compétences précises en matière de politiques afin de gérer leurs propres services sera susceptible d'entrer en conflit avec le besoin (nouveau) d'une meilleure coordination entre les ministères et les programmes du gouvernement. Si les ministres (et leurs fonctionnaires) sont choisis pour leur maîtrise de certains domaines d'information importants, ils seront moins susceptibles d'entrevoir les besoins et les priorités des autres ministères et d'assurer efficacement la coordination entre les programmes. Aussi, et c'est fréquemment le cas lorsqu'il s'agit de politiques et de pouvoirs publics, il convient d'effectuer des compromis entre deux valeurs importantes dans le but de tenter de ménager un équilibre ou de privilégier délibérément l'une ou l'autre de ces valeurs. Les ministres qui analysent et défendent les programmes de leur ministère avec trop de zèle risquent d'affaiblir l'efficacité de l'ensemble du gouvernement.

Les second et troisième critères pertinents invoqués par Rose correspondent au fait que les ministres (ou les fonctionnaires) doivent posséder les compétences nécessaires pour administrer **efficacement** leurs organisations, et disposer du temps suffisant pour s'acquitter des tâches relatives aux politiques et à la gestion. Non seulement les décideurs doivent-ils posséder une connaissance approfondie des politiques dont ils sont responsables, mais ils doivent également posséder les compétences nécessaires pour les appliquer. En d'autres termes, ils doivent être en mesure de gérer des organisations complexes et de grande taille. De plus, les élites doivent disposer du temps nécessaire à la gestion de l'organisation et à la réalisation concrète des programmes prônés.

Une fois de plus, les systèmes politiques de Westminster ne se distinguent généralement pas par leur capacité d'administrer les organisations. Les ministres possèdent en général une expérience plus politique qu'administrative et ils éprouvent des difficultés à gérer leur ministère. De plus, la tendance actuelle à l'accroissement et à la complexification des ministères ne facilite pas la gestion publique, même pour les hauts fonctionnaires qui ont été choisis pour leurs qualités de gestionnaires. Aussi, les exigences du système de cabinet compliquent passablement la vie des ministres qui

doivent assumer des responsabilités vis-à-vis du Cabinet, des comités qui en relèvent, du Parlement et de leurs électeurs. Même si les fonctionnaires disposent d'un peu plus de temps, cette seule ressource semble bien peu de chose en comparaison de leurs responsabilités.

Le dernier critère invoqué par Rose correspond au fait que tous les éléments du système doivent collaborer dans l'harmonie à l'application concrète des politiques. L'un des aspects du leadership consiste à promouvoir l'entente et l'unité au sein de l'organisation. Cela suppose l'établissement de liens de coopération autour d'objectifs communs entre les éléments politiques et professionnels du gouvernement. Dans le contexte actuel, cela signifie également la nécessité d'obtenir la coopération de toutes les organisations qui sont concernées par le secteur d'activité. Il est rare que l'appareil gouvernemental marche au même pas, compte tenu de la diversité des intérêts et des acteurs concernés.* Néanmoins, l'efficacité exige une limitation des conflits ouverts, une meilleure coordination et une plus grande harmonie.

La gestion du gouvernement horizontal représente un défi de taille pour les dirigeants qui visent à faire accepter leurs programmes et leurs politiques par le système politique. Les ministères du gouvernement ne sont pas enclins naturellement à tirer dans le même sens et ils ont plutôt tendance à se cantonner aux domaines qui relèvent de leur compétence sans tenir compte des autres secteurs d'activité. Les réformes visant notamment le regroupement des ministères au sein du Cabinet et le recours à des techniques budgétaires particulières visent toutes à améliorer la coordination; toutefois, elles s'avèrent peu efficaces lorsqu'il s'agit de faire contrepoids au cloisonnement qui caractérise la plupart des activités d'orientation du gouvernement. Ces techniques ne peuvent remplacer une volonté ferme des hautes sphères du gouvernement d'améliorer la coordination.

VI

CONTENU DES POLITIQUES : EXPLOITER LES CONNAISSANCES DISPONIBLES POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES D'ORIENTATION

L'exploitation des connaissances disponibles dans le cadre du processus d'orientation est l'un des éléments essentiels d'un gouvernement efficace. On peut évaluer le processus d'élaboration des politiques sous différents angles; toutefois, la mise à profit des connaissances et la capacité de formuler et d'exploiter efficacement les conseils pour «améliorer» les politiques constituent l'un des volets essentiels. Les pouvoirs publics disposent de tous les conseillers nécessaires pour les informer des répercussions politiques d'une décision. Comme nous l'avons souligné, ces considérations politiques sont des facteurs qui influent de plus en plus sur le processus d'orientation, au détriment de la capacité gouvernementale d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques susceptibles de répondre aux besoins réels de la société. Ces problèmes sont particulièrement évidents lorsqu'il s'agit de politiques dont l'efficacité ne peut être évaluée sur une courte période.

Elinor Chelimsky, haut fonctionnaire responsable de l'évaluation au U.S. General Accounting Office (agence de vérification comptable), souligne les éléments suivants :

Quels sont les facteurs qui font que la recherche n'est pas en mesure de répondre aux besoins des décideurs? J'en compte au moins trois : (i) les intérêts politiques sont tels qu'on ne cherchera tout simplement pas à obtenir l'information pertinente; (ii) les décideurs sont prêts à utiliser l'information, mais la situation ou le manque de ressources empêche les chercheurs de produire concrètement l'information nécessaire; et (iii) les problèmes liés à la recherche de pointe empêchent de répondre de manière concluante aux questions posées par les décideurs. (1991, 226)

Cette évaluation de l'utilisation et de la disponibilité de l'information est loin d'être encourageante; toutefois, elle met en évidence les multiples problèmes que soulève l'accès des décideurs à de l'information exploitable.

Le contexte politique des décisions est une préoccupation essentielle. Élaborer des dossiers scientifiques et socio-scientifiques pour établir des politiques s'avère plus difficile que de prévoir les coalitions politiques qui vont influencer sur les décisions. Toutefois, on constate une incompatibilité croissante entre la priorité qu'on accorde aux conséquences politiques à court terme et la nature des problèmes d'orientation auxquels sont confrontés les gouvernements. Un savoir plus technique est de plus en plus important, car les gouvernements sont appelés à légiférer dans des secteurs de l'action des pouvoirs publics relatifs à la science; de plus, ils auront à entreprendre des transformations sociales pour lesquelles il n'existe pas de méthodologie⁹ qui fasse l'unanimité et devront prendre des décisions qui auront des conséquences importantes à long terme.

Lorsque nous étudierons la question de la capacité des gouvernements d'utiliser les connaissances disponibles pour leurs décisions, nous tenterons de répondre aux cinq questions que se posent les journalistes lorsqu'ils font le compte rendu d'un événement : qui, quoi, quand, où et pourquoi. Toutefois, nous y répondrons dans un ordre quelque peu différent de l'ordre conventionnel, en commençant par le «Quoi». Dans le contexte de l'orientation des pouvoirs publics et de leur capacité d'élaborer de «bonnes politiques», la question du type d'information nécessaire, de son existence éventuelle et des mesures à prendre si elle n'est pas disponible est d'une certaine façon la plus difficile et la plus cruciale. La capacité du gouvernement de prendre des décisions est souvent sérieusement affaiblie par

l'absence d'information pertinente; aussi, sa capacité d'élaborer des politiques est fonction de la réponse à ces questions.

QUOI? QUELLE EST L'INFORMATION NÉCESSAIRE À L'ÉLABORATION DE BONNES POLITIQUES?

Les gouvernements contemporains évoluent dans un monde de plus en plus saturé d'information. L'avènement d'«autoroutes de l'information» et d'autres progrès techniques semble garantir un accès facile des gouvernements à toute l'information nécessaire. Cela est vrai dans une certaine mesure, et on constate même une certaine surcharge d'information. L'une des tâches les plus difficiles pour les pouvoirs publics consiste à faire le tri parmi l'avalanche d'information, de preuves et d'avis qui les submerge à chaque fois qu'un projet de politique est en cause. Une grande partie de cette information est subjective et elle vise à influencer les décisions. Ceci étant, si elle est soigneusement analysée et triée, cette information peut s'avérer bénéfique sur le plan de la qualité des décisions.

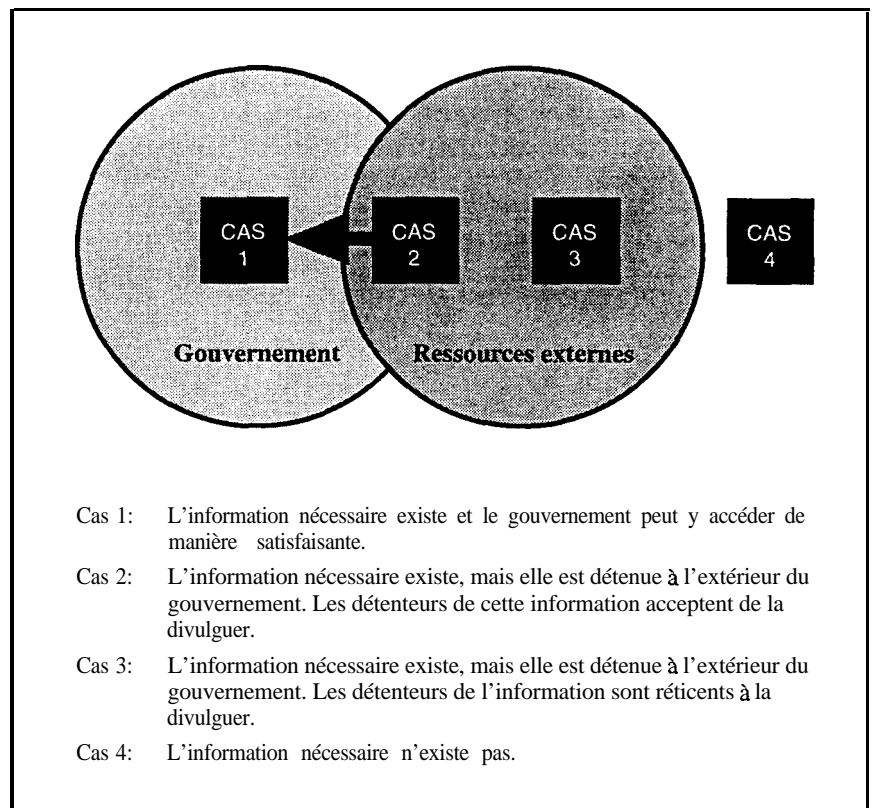
Pendant, les gouvernements doivent intervenir dans un certain nombre de domaines qui demeurent «des domaines d'improvisation» (Dunn 1988) où il n'existe aucun consensus quant à l'information à réunir pour appuyer les décisions. Malheureusement, les gouvernements ne peuvent pas toujours se permettre de ne pas intervenir, même lorsque l'information à laquelle ils ont accès et leurs chances de prendre de bonnes décisions sont limitées. Aussi, pour ce qui concerne l'élaboration des politiques, la capacité de faire face à l'incertitude et au risque est un élément déterminant et, dans bien des cas, sous-évalué. Bien entendu, les décideurs et les citoyens recherchent généralement la certitude, mais ils en sont fréquemment réduits à se lancer purement et simplement à l'aventure (Dror 1983).

Il y a d'autres cas encore où les gouvernements sont confrontés à des lacunes sur le plan de l'information, particulièrement l'information directement utilisable. Ils doivent donc confier à d'autres le mandat de réunir cette information ou négocier avec le secteur privé l'accès à ces données. L'accès à l'information pertinente permet aux pouvoirs publics d'agir de manière plus autonome et, probablement, avec plus de précision. Il améliore

également leur capacité de négocier d'égal à égal avec les représentants du secteur privé qui souhaitent conserver leur monopole de cette information pour continuer à exercer leur pouvoir sur un domaine précis de l'économie ou de la société.¹⁰

La figure 1 décrit un ensemble de situations auxquelles les gouvernements seront susceptibles d'être confrontés en ce qui a trait à l'accès à

Figure 1
L'information et le gouvernement



l'information dans le but d'établir des politiques. Le cas 1 est bien entendu le scénario idéal pour un gouvernement : l'information pertinente est disponible et facile d'accès. C'est généralement le cas pour les domaines dans lesquels le gouvernement intervient depuis un certain temps et à propos desquels les principaux intéressés s'entendent sur les rapports de causalité et, par conséquent, sur les modalités d'intervention qui pourraient être nécessaires. Les décisions prises dans ces cas peuvent être qualifiées de «programmées» (Peters et Barker 1993, 16). Si la plupart des représentants du gouvernement n'ont pas l'impression que leur politique s'inscrit dans cette catégorie, c'est tout au moins le cas des décisions de nature plus *technique*. (Toutefois, ces décisions pourraient avoir des ramifications *politiques* prononcées, ce qui en ferait certainement des décisions non programmées.)

À l'autre extrême, les questions d'orientation qui relèvent du cas n° 4 sont les plus susceptibles de causer des difficultés aux pouvoirs publics. Non seulement ceux-ci ne possèdent pas l'information pertinente susceptible d'appuyer leurs décisions, mais cette information n'existe pas. Dans ce cas, les gouvernements devront prendre des décisions «instinctives» au lieu de suivre la méthode programmée, moins risquée. Lorsque le problème est «isolé», le gouvernement pourra tenter d'éluder la question ou décider d'une action progressive inspirée des politiques et programmes déjà existants qui, à tout le moins, concernent ce domaine. L'intérêt de ce type de stratégie (Hayes 1992) est qu'elle permet une intervention sans se lancer totalement à l'aventure avec toutes les conséquences politiques que cela peut supposer.

Si, toutefois, il semble que les pouvoirs publics seront confrontés à ce même problème durant un certain temps, d'autres stratégies devront être déployées afin de renforcer la capacité du gouvernement d'élaborer des politiques. L'une des stratégies possibles consiste à fixer des exigences au niveau des connaissances ou de la technologie, de manière à promouvoir la solution du problème (Rudig 1994). La *Clean Air Act* votée par les États-Unis en 1972 en constitue un exemple. En vertu de cette loi, la pollution des gaz d'échappement des automobiles devait être réduite considérablement, puisqu'elle dépassait largement les niveaux permis par la technologie existante (Jones 1975). Les conseillers du Congrès militèrent toutefois en

faveur d'une législation pour exiger le respect de ces normes de manière à obliger les fabricants d'automobiles à mettre au point la technologie nécessaire. Cette stratégie s'avéra finalement un succès : les normes des gaz d'échappement excédèrent les niveaux fixés pour la période précisée. Des stratégies similaires ont été mises de l'avant pour «encourager» les fabricants d'automobiles à respecter les normes de consommation d'essence.

Cette stratégie peut s'avérer un succès dans certains domaines, mais ce n'est pas toujours le cas lorsque les besoins d'information et de technologie sont moins évidents que dans le domaine de la pollution atmosphérique. Quoique la réduction de la pollution des gaz d'échappement des automobiles se limite à une simple question d'ingénierie, pour de nombreux problèmes sociaux, l'imposition de normes au niveau des connaissances ne sera pas toujours aussi simple. Les pouvoirs publics sont confrontés à ce paradoxe qui oppose les voyages interplanétaires à la famine dans les ghettos (Nelson 1978). Les gouvernements ont en effet parfaitement réussi à s'acquitter de missions apparemment impossibles, comme les expéditions lunaires, ou certains projets de travaux publics gigantesques. Par contre, il faut constater leur incapacité à régler les problèmes sociaux qui caractérisent les ghettos des grandes villes. Si certains problèmes trouvent leur solution dans les exploits technologiques, il en est d'autres dont la solution échappe pour l'instant à toute formule établie.

On peut également qualifier de «spéculation hasardeuse» les stratégies déployées par les gouvernements dans les domaines où l'information disponible est insuffisante ou lorsque les avis sont partagés quant aux mesures à prendre (Dror 1983). Ce qualificatif s'inspire du concept mathématique des ensembles flous, c'est-à-dire des ensembles dont les paramètres sont mal connus (Treadwell 1995). Par exemple, la probabilité de certains événements constitue la base de l'évaluation des risques essentielle aux décisions dans le domaine de la réglementation. Dans le cas des centrales nucléaires, on ne possède pas encore suffisamment de données pour déterminer de manière précise la probabilité d'accidents. Aussi, toute la réglementation existante reflète dans une certaine mesure un pari à l'échelle de la société. Si d'autres questions d'orientation ont des répercussions moins dramatiques, elles sont toutefois caractérisées par le même degré d'indétermination."

Ravetz considère que ces mêmes problèmes relèvent d'une «ignorance exploitable». Il soutient que la plupart des problèmes d'orientation sont ceux où «les faits sont incertains, les valeurs conflictuelles, les intérêts en jeu importants, les décisions urgentes et dont aucun des aspects qui précèdent ne peut être résolu isolément» (1987, 99). Si on se rallie à cette opinion, et nombre de fonctionnaires ne manqueront pas d'y voir un scénario bien familier, on doit alors admettre que l'inspiration constitue un ingrédient essentiel à l'élaboration des politiques. Une fois de plus, la difficulté consiste à convaincre le public et les autres décideurs que l'expérimentation et l'inspiration sont des ingrédients nécessaires avec lesquels il nous faut composer faute de mieux.

Les deux autres cas de la figure 1 illustrent d'autres types de problèmes pour les gouvernements. Dans le cas n° 3, le secteur privé possède l'information nécessaire au gouvernement pour prendre de bonnes décisions, mais il ne la divulgue pas. Il peut s'agir d'un geste délibéré, d'une tentative de freiner la capacité de réglementation du gouvernement ou tout simplement d'un défaut des pouvoirs publics de réclamer les données dont ils ont réellement besoin. Par exemple, lors de la première crise de l'énergie, le gouvernement des États-Unis a constaté qu'il ne possédait pas de données fiables sur les réserves d'essence et d'autres produits du pétrole disponibles au pays. Les sociétés pétrolières savaient parfaitement quels étaient leurs stocks, mais elles ne voulaient pas divulguer ces données aux pouvoirs publics (ni à leurs concurrents). Des législations subséquentes ont forcé les sociétés pétrolières à communiquer ces données au Département de l'énergie, mais pas à leurs concurrents.

Même si l'information nécessaire est disponible (cas n° 2), ces données ne seront pas toujours détenues aux endroits les plus indiqués compte tenu de la complexité de l'appareil gouvernemental actuel. De plus en plus, les problèmes de politique gouvernementale sont «pan-sectoriels», c'est-à-dire que l'intervention d'un ministère ou d'un organisme a des répercussions sur les programmes des autres organisations. La coordination entre ministères a toujours posé des problèmes aux pouvoirs publics; toutefois, cette problématique s'est intensifiée au cours des dernières années (Boston 1992) et elle s'applique autant à la détention et à l'exploitation de l'information nécessaire qu'à tous les autres aspects de la gouvernance. Rappelons que la

tendance à ne pas échanger librement l'information entre organisations dénote parfois la simple ignorance des besoins de l'autre ou une tentative délibérée d'utiliser l'information comme une arme dans la guerre bureaucratique pour le contrôle des politiques et des influences (Stinchcombe 1990; Tullock 1965).

L'importance du contrôle de l'information a été parfaitement illustrée par les conflits bureaucratiques incessants entre la Central Intelligence Agency (CIA) et le Federal Bureau of Investigation (FBI) aux États-Unis. Les deux organismes étaient censés contrôler l'espionnage, mais des lois fédérales ont confiné la CIA aux opérations étrangères, alors que le FBI se voyait confier les responsabilités de la surveillance au niveau national (Riebling 1994). La réalisation efficace de ces mandats nécessitait une coordination et une fusion concrètes des deux sources d'information; toutefois, ce ne fut pratiquement jamais le cas. Les deux organismes choisirent plutôt de ne pas divulguer leur information de manière à utiliser cette arme dans les conflits qu'ils devaient mener entre eux et contre leurs comités du Congrès.

QUI? DÉTENTEURS ET CRÉATEURS DE L'INFORMATION NÉCESSAIRE À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

La politique gouvernementale est un jeu qui se prête à un nombre quasiment illimité de joueurs. L'un des pouvoirs importants du gouvernement quant à l'élaboration des politiques correspond à sa capacité de dégager les renseignements utiles parmi toute l'information disponible, qu'elle ait été demandée ou non. Les pouvoirs publics doivent alors choisir parmi toutes les définitions du problème et les solutions proposées celles qui conviennent le mieux. Les gouvernements ont rarement eu le monopole de l'information pertinente aux politiques, même dans des domaines comme la défense qui sont protégés par un secret plus rigoureux et contrôlés de manière étroite par le gouvernement.* Comme nous le précisons plus loin, la capacité gouvernementale d'élaborer des politiques pourra être favorisée par la promotion de la controverse et des conflits en ce qui a trait aux conseils qui lui sont formulés, plutôt que l'uniformité et le consensus caractéristiques de la plupart des gouvernements au cours des dernières

décennies. Si le consensus constitue une solution rassurante et agréable, il est toutefois loin d'être la formule idéale en ce qui a trait à l'élaboration de bonnes politiques (Janis 1982; t'Hart 1990).

*Sources **d'information** au sein **du** gouvernement*

Les pouvoirs publics constituent eux-mêmes l'une de leurs meilleures sources d'information et d'analyses. Lorsqu'on parle de capacité du gouvernement d'élaborer des politiques, on fait généralement référence à cette source interne. Les organisations gouvernementales ont-elles la capacité de réunir, de traiter et de présenter l'information, de manière à permettre une amélioration de la qualité des décisions gouvernementales? Dans la plupart des pays, cette capacité semble avoir été affaiblie par l'influence des chefs de file idéologiques convaincus qu'ils connaissent la réponse aux questions d'orientation sans avoir à effectuer d'analyses approfondies. De plus, compte tenu des restrictions relatives aux dépenses publiques, la capacité d'analyse des organisations a été sacrifiée en priorité afin de ménager les programmes de prestation des services au public.

Lorsqu'on se penche sur la question de l'identité des détenteurs du savoir au sein des pouvoirs publics, on est tenté de supposer que les principaux acteurs sont les unités d'analyse internes aux ministères et aux organismes, ou éventuellement aux agences centrales. Bien que cette hypothèse ait un fond de vérité, ces organisations courent le risque de se marginaliser en se consacrant essentiellement à l'analyse et à la formulation des politiques. Les politiques qu'élaborent les organisations ne sont pas toujours le fruit d'un processus systématique régi par des délais précis. Dans bien des cas, elles sont plutôt le résultat de décisions qui doivent être prises pour résoudre des problèmes concrets (Lipsky 1980; Majone 1989) ou pour faire adopter un projet de législation par le Parlement. Aussi, l'isolement des unités d'analyse et leur manque de familiarité avec l'application concrète des politiques et les autres aspects du fonctionnement des ministères seront susceptibles de leur donner une image «académique», dans le sens péjoratif du terme.

Cette réduction de la capacité d'analyse du gouvernement varie toutefois selon les secteurs de l'appareil gouvernemental. Si nombre

d'organismes d'exécution ont perdu de leur capacité, les agences centrales, pour leur part, ont pu conserver ou même renforcer leurs pouvoirs. Le même principe qui a présidé à la réduction générale des pouvoirs analytiques a augmenté la capacité et la volonté des agences centrales de dicter la marche à suivre aux organismes d'exécution, particulièrement dans le domaine budgétaire (Clark 1994). Les agences centrales se sont vu confier la responsabilité du contrôle des dépenses; la réduction des effectifs de la fonction publique et de leur capacité d'analyse constitue une composante essentielle de ce mandat.

De plus, aux États-Unis et dans une moindre mesure dans d'autres pays, on a constaté une augmentation de la capacité d'analyse associée à «l'examen réglementaire» ou une intensification du recours à des outils comme les analyses avantages-coûts dans le but d'évaluer les répercussions probables de la réglementation (Novak 1993). Le retour à la «rationalité» dans le domaine de la réglementation (McGarity 1991) peut être considéré comme un renforcement de la capacité d'élaborer des politiques, mais peut également signifier son affaiblissement. Il convient de déterminer si l'analyse permet de prendre de meilleures décisions ou si elle sert essentiellement à bloquer des mesures concrètes et à trouver des raisons de ne pas intervenir de manière plus rapide. Le plaidoyer actuel des critiques républicains du «gouvernement tentaculaire» en faveur de l'analyse de la réglementation, par exemple, reflète essentiellement un désir de freiner ou de bloquer toute intervention concrète et non celui d'améliorer le contenu de la réglementation. De plus, une telle attitude a tendance à privilégier essentiellement certains types de coûts ou d'avantages, essentiellement de type économique (Schwartz 1985).

Sources d'information au sein du secteur privé et stratégies possibles pour y accéder

Le secteur privé constitue également une source essentielle d'information pour le gouvernement; toutefois, les pouvoirs publics doivent être structurés pour pouvoir en tirer profit et élaborer des procédures de réception et d'analyse de ces données. De plus, ils doivent être informés des

diverses sources d'information disponibles ainsi que des applications qui peuvent en être faites au sein du processus d'élaboration des politiques.

L'une des façons possibles d'envisager l'information pertinente détenue par le secteur privé consiste à considérer les différentes sources d'information comme un regroupement de «communautés épistémiques» (Haas 1990), de «communautés techniques» (MacRae 1987) ou de «réseaux de politiques» (Knocke et Laumann 1987; Rhodes et Marsh 1992).¹³ Cela revient à dire que chaque domaine sera couvert par un certain nombre de groupes d'intérêt, de groupes de réflexion, de départements et de services universitaires ainsi que d'une foule d'autres sources d'information et de pression. Ces structures organisationnelles et informationnelles afficheront des différences quant au degré de consensus qui les caractérise relativement à la définition des problèmes et aux solutions possibles. Ces caractéristiques seront en partie fonction du degré de compréhension des problèmes en cause (Leeuw 1991). Certaines questions, par exemple les aspects reliés au domaine de l'énergie nucléaire ou les problèmes d'environnement complexes, justifieront un contingentement rigoureux de l'accès à l'information, alors que d'autres domaines comme la politique éducative se prêteront à beaucoup plus d'ouverture.

Les membres d'un réseau de politiques tenteront autant de cerner les problèmes que d'en concevoir des solutions (Rochefort et Cobb 1994; Schon et Rein 1994). Les problèmes qui se présentent aux pouvoirs publics ne sont pas préalablement définis et ne vont pas s'acheminer d'emblée aux organisations concernées. Cette définition des problèmes est d'ailleurs au coeur du processus d'élaboration des politiques, dont les résultats pourront être déterminés par l'orientation du problème vers l'un ou l'autre centre d'intérêt. La politique de lutte contre la drogue élaborée dans de nombreuses sociétés constitue un exemple parfait; on a privilégié le respect de la loi au détriment de l'éducation ou de l'aide sociale.

Sabatier a assimilé le processus d'orientation à un processus d'apprentissage, au sein duquel les divers membres des réseaux de politiques se disputent le contrôle des politiques, en recourant essentiellement à l'arme de l'information (Sabatier 1988; Sabatier et Jenkins-Smith 1993). Les membres de ces réseaux considèrent que les concepts et les données qu'ils

soumettent aux décideurs leur permettront de convaincre ces derniers de la pertinence d'une position précise. Même si la décision finale ne reflète pas fidèlement la position prônée à l'origine par l'un ou l'autre des membres du réseau, elle demeure toutefois acceptable dans la mesure où elle respecte leurs valeurs fondamentales. Lorsque la solution concernée ne constitue qu'une variante des concepts de base, un accord est toujours possible.

L'exploitation gouvernementale des analyses de politiques réalisées par le secteur privé suppose certaines limites. Boston (1994), par exemple, souligne les limites associées à la sous-traitance de l'analyse de politiques. Contrairement aux pouvoirs publics, les organismes externes n'ont pas d'engagement à résoudre les problèmes, ni de responsabilité constante envers le public. Aussi seront-ils disposés à fournir des avis qu'ils croient opportuns ou qui reflètent leur propre perception de ce qu'est une bonne politique, mais ils pourraient ensuite s'éclipser afin d'éviter les répercussions négatives éventuelles. De plus, dans le cadre des systèmes de Westminster, les normes relatives au secret de l'information pourraient les empêcher de participer de manière efficace au processus d'orientation (Jarman et Kouzmin 1993).

Ces commentaires relatifs au rôle des sources d'information du secteur privé ne doivent pas être considérés comme des condamnations sans appel. Le volume d'information produit par les sources non gouvernementales est tel que les gouvernements ne peuvent se permettre de les laisser de côté (voir Davidson 1988). Ceci étant, les sources de données et de conseils ne sont pas uniformes et il conviendra de tenir compte du rôle complémentaire des universités, des «groupes de réflexion» (qu'ils soient liés ou non à des groupes d'intérêt ou des parties prenantes), des services de recherche des groupes d'intérêt et des associations professionnelles et d'une foule d'autres sources. Toutes ces sources peuvent s'avérer utiles; la difficulté essentielle consiste donc à mettre à profit chacune d'entre elles sans établir de liens de dépendance, particulièrement vis-à-vis d'un groupe d'intérêt ou d'une idéologie.

Sources d'information en concurrence

Dans le cas où on prend pour hypothèse que la bonne politique est celle qui résulte de la confrontation des idées et des sources d'information, il importe que les pouvoirs publics soient en mesure de structurer ces multiples sources de manière à promouvoir l'efficacité dans l'élaboration des politiques et l'apprentissage sur ce plan. La tradition anglo-américaine dans les domaines du droit et de l'épistémologie veut que la vérité jaillisse de la confrontation (Sartori 1969; Kelman 1992) plutôt que d'une trop grande conformité. Les documents consacrés à l'apprentissage organisationnel soulignent également la nécessité de ménager un équilibre entre consensus et relations conflictuelles de manière à promouvoir un contexte d'apprentissage idéal (Leeuw, Rist et Sonnichsen 1994). Notamment, Crossan, Lane et Hildebrand (1991) soutiennent que deux variables, à savoir le degré de consensus vis-à-vis des valeurs et l'importance des préjugés relatifs aux circonstances factuelles d'un problème ainsi qu'aux processus, constituent des ingrédients essentiels au succès de l'apprentissage au sein des organisations.¹⁴

En vertu du modèle proposé par Crossan *et al.*, le scénario d'apprentissage idéal correspond à un consensus sur les valeurs et à de faibles préjugés relativement aux processus de causalité qui s'inscrivent dans le domaine visé. Par contre, ils soutiennent qu'un consensus sur les valeurs et les circonstances factuelles engendre une «pensée de groupe» et une incapacité d'envisager un éventail diversifié de solutions possibles au problème visé. De même, un désaccord sur les valeurs et les modes de causalité résultera en un «apprentissage contentieux», sinon en une absence d'apprentissage. Enfin, un consensus à l'égard des processus et non des valeurs entraîne un «apprentissage politisé», dans lequel les débats qui entourent les objectifs de base des programmes ont tendance à interdire tout progrès concret relativement aux questions qui sous-tendent les politiques.

Afin d'améliorer sa capacité d'élaborer des politiques, le gouvernement devra tenter de promouvoir l'accès au plus vaste éventail d'information disparate possible, dans l'optique d'un accord général quant aux objectifs à atteindre. Si on peut supposer que le simple fait d'appartenir au même gouvernement signifie un consensus quant aux objectifs, tel n'est pas

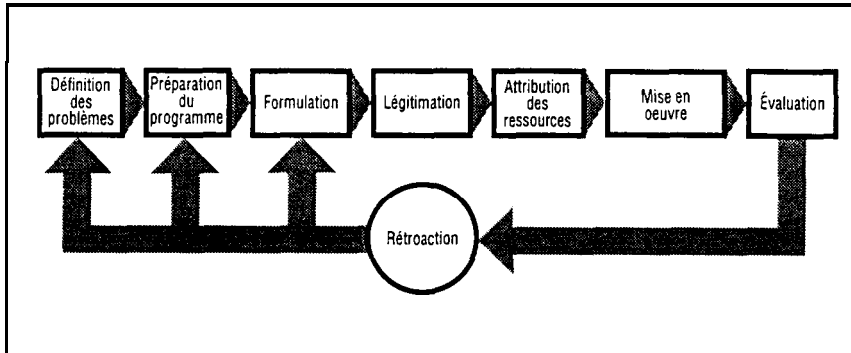
toujours le cas. Les problèmes de coordination, de dimension pan-sectorielle des questions et de fidélité aux objectifs ministériels ou infra-ministériels, rendent ce consensus difficile. De même, il sera parfois difficile de réunir un éventail suffisamment vaste d'opinions relatives aux politiques lorsque les sources d'information sont généralement compartimentées par les mêmes obstacles organisationnels et professionnels que ceux qui séparent les objectifs (Michael 1993).

QUAND? DÉTERMINER LES ÉTAPES PROPICES À UNE INTERVENTION

Afin d'améliorer la capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques et d'exploiter les connaissances disponibles, il convient d'effectuer des choix quant aux moments et aux domaines propices à une intervention. Il ne s'agit pas tant de déterminer des repères chronologiques, mais de préciser l'étape du processus d'orientation au cours de laquelle la capacité d'analyse et l'information seront les plus déterminantes et permettront d'orienter les résultats du processus dans le sens des intérêts de la population. Bien qu'il soit habituel d'associer l'analyse à l'étape de la formulation, nous verrons qu'analyse et connaissances peuvent être appliquées avec succès à de nombreuses autres étapes, auxquelles ces ressources sont plus appropriées qu'on pourrait le croire.

Il est devenu habituel, particulièrement lorsqu'on se place du point de vue des sciences politiques, de considérer l'élaboration des politiques comme un processus linéaire qui comprend la définition des problèmes, la préparation du programme d'intervention et qui se termine par l'évaluation et la rétroaction (voir figure 2). Cette rétroaction peut être considérée comme le début d'une nouvelle ronde d'élaboration, qui s'inscrit toutefois dans un contexte différent compte tenu du cycle précédent (Hogwood et Peters 1983; Starkie 1984). Bien que ce modèle présente certaines faiblesses si on le compare au processus d'orientation «réel» des gouvernements (Nakamura 1987; Sabatier 1991; deHaven-Smith 1988), il constitue toutefois un outil heuristique propice à l'évaluation des conditions à réunir pour établir des politiques. Il peut également servir de guide à celui qui se

Figure 2
Modèle linéaire du processus d'élaboration des politiques



propose de prendre des décisions et ignore à quelle étape du processus intervenir.

Au début du processus, l'analyse de politique est plus utile qu'on peut croire, car elle permet de cerner et de définir la nature des problèmes à traiter. Lorsqu'ils sont soumis au gouvernement, les problèmes ne sont pas clairement identifiés et déjà assignés à une organisation particulière. Au contraire, la plupart des politiques doivent être créées ou «structurées» dans le cadre d'un processus social et politique (Best 1995; Schneider et Ingram 1993); il conviendrait généralement d'intensifier les efforts d'analyse déployés lors de cette étape initiale du processus. Si la définition des problèmes constitue dans une certaine mesure un exercice relevant de pouvoirs politiques et organisationnels (Dery 1984; Miller et Holstein 1993), elle peut également supposer l'exercice de pouvoirs analytiques, même si ces pouvoirs sont directement liés à ces forces politiques. Par exemple, les pouvoirs publics ignorent fréquemment la réalité concrète des problèmes qui font leur apparition sur la scène politique, comme la toxicomanie, la violence conjugale et l'exploitation d'enfants, la clochardise (Hopper 1991) ou le SIDA (Root-Bemstein 1993; Day et Klein 1989).

C'est à l'étape de l'élaboration des stratégies conçues en réponse aux problèmes d'orientation et aux questions inscrites au programme¹⁵ gouvernemental que l'analyse politique est censée être mise à profit et que la capacité gouvernementale de prendre des décisions est réputée avoir le plus d'importance. Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour élaborer des stratégies efficaces et efficientes en vue de résoudre des problèmes qu'ils ont mis en évidence méritent l'attention du public. La difficulté consiste à rendre cette étape du processus accessible à l'analyse et à l'intervention des fonctionnaires de carrière. De plus en plus de décisions relatives à l'élaboration des réponses, surtout s'il ne s'agit pas d'ajustements progressifs, sont des décisions politiques et idéologiques qui devraient nécessiter (et même permettre) un minimum d'efforts d'analyse.

Si la logique de la confrontation des sources d'information et d'analyse est prise au sérieux, il sera parfois nécessaire de fournir aux pouvoirs législatifs des sources indépendantes d'analyse lors de l'étape de la légitimation. Au sein de la plupart des régimes parlementaires, des efforts ont été déployés dans le but de constituer des corps législatifs plus compétents et plus indépendants (Norton 1993; Olson 1992). Ces efforts se sont traduits par la constitution d'organismes d'analyse distincts, l'amélioration du financement et de la dotation des organismes chargés de la vérification ainsi qu'une meilleure dotation des comités législatifs. Si ces corps législatifs ne possèdent pas l'accès à l'information et les capacités d'analyse qui caractérisent les cabinets et les ministres, ils disposent désormais d'un autre choix que la simple acceptation de l'information et des analyses que leur soumettent les bureaucrates.

L'étape de la légitimation pourrait également être la plus importante en ce qui a trait à la solution des problèmes horizontaux des pouvoirs publics. C'est au niveau des activités du Cabinet et du Parlement que les questions horizontales doivent être résolues, compte tenu des réticences que manifestent les ministères ou ministres à renoncer à leur influence sur certains aspects des questions horizontales. De plus, si l'analyse constitue effectivement une composante déterminante de la solution de ces problèmes horizontaux, c'est à ce niveau qu'elle doit être appliquée. Toutefois, la difficulté consiste à faire intervenir des analystes dans des contextes déjà

très chargés politiquement et fortement dépendants d'autres types d'analyse, comme le soulignait précédemment Chelimsky.

La mise en oeuvre concrète est souvent considérée comme l'étape du processus d'orientation qui se prête le moins à l'analyse, ainsi que le volet du processus qui semble le moins directement lié à la «capacité gouvernementale d'établir des politiques». Cette mise en oeuvre concrète est fréquemment assimilée aux activités de gestion élémentaires qui relèvent avant tout de l'administration et non de l'orientation. Nous avons, bien sûr, exagéré cette position, mais il convient néanmoins de se pencher sur le rôle que doivent jouer les études de mise en oeuvre (Pressman et Wildavsky 1973; Goggin 1987) au sein des analyses portant sur la capacité du gouvernement de prendre des décisions. La mise en oeuvre concrète des politiques a de nombreux liens pertinents avec cette capacité. Tout d'abord, il s'agit là d'une nouvelle façon d'envisager le problème du gouvernement horizontal. On peut résoudre les problèmes de politiques horizontales en exigeant l'intervention des organes centraux du gouvernement. On peut également le faire en assurant la coordination de la prestation des services au niveau local, lors de l'application concrète. Les prestataires de services locaux devront être dotés des pouvoirs nécessaires et être appuyés par les organes centraux du gouvernement pour que cette forme de coordination soit possible; cette formule constitue toutefois une stratégie possible pour résoudre certains types de questions horizontales.

La mise en oeuvre des politiques peut influencer sur la capacité gouvernementale d'élaborer des politiques non seulement au simple niveau de la prestation des programmes, mais également à celui de la conception initiale. Nous avons soutenu précédemment que les critères de faisabilité seront susceptibles d'influer de manière excessive sur la politique; toutefois, la situation inverse est également possible, lorsque les dimensions faisabilité et application concrète sont ignorées par les organes centraux au moment de la conception des programmes. Dans le cadre des systèmes fédéraux, cela pourrait signifier le refus de tenir compte des besoins et des capacités des provinces (ou des États). La mise sur pied d'un programme en éludant la question de sa mise en oeuvre concrète risque fort de remettre en question l'efficacité des politiques.

Où? RECENSER LES INSTITUTIONS INFLUENTES

Le recensement des étapes du processus les plus propices à une intervention n'est pas la seule façon d'aborder l'utilisation de l'information. Il faut envisager également les capacités relatives des diverses institutions d'exploiter efficacement cette information. Comme nous l'avons laissé entendre, il est courant et généralement juste de considérer les bureaucraties publiques comme les organisations les mieux placées pour produire et utiliser l'information. Ceci étant, d'autres institutions gouvernementales (le Parlement, par exemple) sont généralement moins bien placées pour utiliser ces données, étant donné qu'elles disposent rarement du temps, des compétences ou du soutien organisationnel nécessaires au traitement de cette information dans le but d'élaborer des politiques.

Malgré les initiatives visant à accroître leur capacité de recueillir et d'analyser l'information, les législatures ont encore tendance à se mettre en position désavantageuse. Même les dirigeants politiques sont portés à compter sur leurs collègues de la fonction publique plutôt que d'acquérir d'autres sources d'information. Cela ne signifie pas toutefois que l'information provenant de la fonction publique soit partielle ou incorrecte, mais uniquement que des vérifications indépendantes peuvent se révéler souhaitables.

Le rôle des hauts fonctionnaires

En plus de constater l'érosion de la capacité du système d'élaborer des politiques, certains estiment également que les hauts fonctionnaires influent de moins en moins sur le processus de décision. Cet affaiblissement de leur influence peut être considéré par extension comme une certaine érosion de la capacité des pouvoirs publics eux-mêmes de prendre des décisions. Cela revient à dire que le défaut de confier aux hauts fonctionnaires la canalisation des concepts et de l'information de leur ministère au profit de leurs ministres signifie l'impossibilité pour le système de prendre de bonnes décisions. Cela ne veut pas dire que les fonctionnaires de carrière des ministres du Cabinet soient les seules sources de conseil et d'idées — ni

même les meilleures — auxquelles ont accès les décideurs. Toutefois, ils constituent une source essentielle et, dans certains domaines où le secteur public exerce un monopole virtuel, ils seront parfois la ressource la plus importante.

L'évolution du rôle des hauts fonctionnaires en matière de politiques, qu'elle soit réelle ou supposée, peut être imputée à divers facteurs. Une fois de plus, l'évolution de l'essence de la gouvernance intervient. L'idéologie et les allégeances politiques sont devenues plus déterminantes dans l'élaboration des politiques, que ne peut l'être le contrôle de l'information pertinente qui pourrait s'avérer indispensable à une «bonne politique». La création de postes de fonctionnaires nommés par les politiciens pour surveiller les hauts fonctionnaires de carrière au Canada et à l'étranger constitue un signe indicatif de ce changement (Plasse 1992). Dans l'esprit de cette politisation de l'orientation, on constate une propagation de l'idéologie de la gestion à tout prix au sein de la fonction publique qui se traduit par une accentuation du rôle administratif des hauts fonctionnaires dans les démocraties industrialisées, au détriment de leur rôle de conseil en matière de politiques (Pollitt 1990; Massey 1993).

De plus, compte tenu du fait que la majorité des fonctions de conseil d'orientation ont été jusqu'ici assurées par des employés contractuels, les fonctionnaires de carrière sont souvent cantonnés au rôle d'«intermédiaires», dont le mandat consiste à rallier un consensus autour des politiques de leur ministère, sans influencer directement sur leur contenu (Aucoin 1988). Au cours de l'âge d'or de l'élaboration des politiques, on accordait beaucoup plus d'importance aux décisions stratégiques et à l'orientation vers des politiques à long terme.¹⁶ On peut donc affirmer que les rôles des différents protagonistes de l'élaboration des politiques ont été radicalement inversés. Selon le modèle traditionnel, les hauts fonctionnaires étaient la source du conseil d'orientation; ils assuraient la canalisation des idées à partir des ministères jusqu'aux ministres. Ceux-ci (et leur personnel politique) analysaient ensuite ces concepts et s'efforçaient de promouvoir les coalitions nécessaires à leur adoption. Il semble désormais que ces décisions sont prises au niveau des politiciens et qu'une grande partie des fonctions de «courtage» est alors assurée par les fonctionnaires (Campbell 1988).

Même si les changements politiques récents ont pu éroder le pouvoir des hauts fonctionnaires, les bureaucrates de la fonction publique ont encore un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration des politiques et l'exploitation de l'information à cette fin. Si l'on tient compte du fait que la majorité des décisions gouvernementales ne sont pas prises par le corps législatif ou même par des hauts fonctionnaires, l'importance du rôle joué par les autres paliers des bureaucraties publiques saute aux yeux. Le processus de rédaction des règlements d'application, notamment, constitue un volet essentiel et souvent sous-estimé du processus d'orientation qui suppose l'application directe des données et de l'information. La plupart des documents législatifs votés par les parlements et les autres corps législatifs sont généralement des textes généraux d'habilitation, dont les détails sont réglés par les bureaucrates (Kerwin 1994; Bryner 1987). Dans de nombreux cas, ce processus de «réglementation» exige l'appui de conseils et d'informations pour produire de bonnes décisions.

Analyse des politiques appliquée aux corps législatifs

Le rôle de l'analyse des politiques appliquée aux corps législatifs, particulièrement ceux des régimes parlementaires, n'est pas aussi rose. Les parlements confient généralement l'analyse à leurs cabinets (et donc aux fonctionnaires). Toutefois, si ces parlements souhaitent disposer de sources indépendantes d'analyse et d'une capacité d'orientation, ils doivent se doter de certains mécanismes. L'objectif de base consiste à créer des «contre-bureaucraties» susceptibles de faire contrepoids aux avis formulés par les bureaucrates. La mise sur pied de telles structures au sein des parlements peut répondre à la nécessité d'obtenir des avis divergents et, le cas échéant, critiques sur les propositions de politique soumises par les cabinets et les ministres.

Ces «contre-bureaucraties» pourront servir l'ensemble du Parlement ou se limiter à certains domaines : par exemple, l'augmentation des pouvoirs des comités et de leur personnel. Comme c'est souvent le cas, des difficultés pourront survenir dans les deux stratégies. Les organisations dotées de vastes ressources d'analyse seront susceptibles de fournir des conseils plus étoffés aux parlements, au risque, toutefois, de s'éparpiller et de ne pouvoir

suffisamment se concentrer sur les questions pour être en mesure de faire contrepoids aux avis des bureaucrates. Par contre, le morcellement de la capacité d'analyse entre un certain nombre de comités pourrait créer le même cloisonnement qui a caractérisé l'élaboration des politiques, situation qui n'est généralement pas bénéfique. Il faut donc que l'analyse soit mise au point mais, en même temps, capable de fonctionner d'une manière horizontale.

POURQUOI? RECOURS À L'ANALYSE DES POLITIQUES

Il faut enfin *s'interroger* sur le motif qui justifie l'application de l'analyse et de l'information à une question précise. Selon la doctrine instrumentaliste, l'objectif consiste à améliorer la politique, ce qui suppose le recours à l'analyse. Dans cette optique, analyse et conseil sont au service de décideurs rationnels qui estiment que leur mandat consiste à opposer les meilleures solutions possibles à des problèmes sociaux définis avec objectivité et précision.

On peut considérer également que l'analyse des politiques ne vise qu'à justifier a posteriori des décisions qui ont été prises pour d'autres motifs. Vue sous cet angle, l'analyse des politiques n'est pas une «science» parfaitement objective, mais plutôt une notion qui s'apparente à un «art» et dont le degré de politisation ne serait pas accepté dans une activité plus scientifique (Wildavsky 1979). L'analyse sert seulement après coup à justifier des décisions qui ont été prises pour d'autres motifs, généralement plus politiques. Dans ce cas, les arguments scientifiques n'ont pas d'importance et peuvent même constituer un obstacle à la mise en oeuvre de politiques considérées par ailleurs comme nécessaires ou souhaitables.

La justification des décisions au moyen de l'analyse pourra être fonction de divers facteurs pertinents. Au premier niveau, l'analyse pourra servir à justifier aux corps législatifs les décisions prises par les bureaucrates et par le corps exécutif politique. Même dans le cas des régimes parlementaires, le Parlement peut soumettre les décisions à une analyse indépendante, d'où l'importance pour le corps exécutif de fournir aux législateurs une justification convaincante des décisions. En complément, les

gouvernements doivent être en mesure de justifier leurs décisions auprès du public, qu'il s'agisse du grand public ou des groupes d'intérêt, plus vigilants et plus organisés. Il n'y aura peut-être pas d'analyse suffisante pour satisfaire le groupe dont les membres risquent de perdre des avantages importants; toutefois, elle pourra faire en sorte que la décision paraisse moins arbitraire. Enfin, cette apparence de rationalité pourra également servir à montrer que le gouvernement ne se limite pas à prendre des décisions conformes à ses propres valeurs ou intérêts.

VII

CONCLUSION

Nous avons examiné dans ce texte les principaux aspects à considérer afin de restaurer ou renforcer la capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques. En premier lieu, on constate que les pouvoirs publics font face à des situations qui s'avèrent de plus en plus difficiles à gérer. Ils n'ont aucun contrôle sur la nature et la forme des problèmes qui leur seront soumis, mais ils ont la possibilité d'élaborer des mécanismes pour gérer les problèmes pan-sectoriels et améliorer le fonctionnement horizontal du gouvernement. Cette activité peut nécessiter la formulation des problèmes de manière à les traiter de façon plus intégrée ou la mise sur pied de mécanismes institutionnels de résolution des conflits.

L'érosion générale de la fonction publique constitue un autre changement essentiel qui tend à affaiblir la capacité des pouvoirs publics de prendre des décisions. Cet affaiblissement se manifeste sous diverses formes. Tout d'abord, la politisation de la gouvernance et la diminution des avantages concrets associés aux carrières dans les services gouvernementaux ont incité nombre de hauts fonctionnaires à quitter la fonction publique et affaibli l'influence de ceux qui demeurent en poste. De plus, plusieurs générations de jeunes fonctionnaires ont été sacrifiées, particulièrement des analystes de politiques compétents susceptibles de faire profiter les décideurs de leur imagination et de leur capacité d'analyse. Cela signifie également pour l'avenir l'absence d'un réservoir de hauts fonctionnaires qui auraient été formés à l'approche analytique des politiques.

Le remplacement de l'analyse des politiques par le conseil politique constitue un troisième facteur général. Même dans les cas où l'analyse continue à jouer un rôle, elle est en général à sens unique ou motivée par des valeurs politiques au détriment des critères analytiques. S'il est vrai que les meilleures politiques sont celles qui résultent de la confrontation des valeurs et de la discussion ouverte, la clôture prématurée du processus d'orientation dans le but de limiter la diversité des opinions prises en compte signifie vraisemblablement une diminution de la qualité des politiques. Ce phénomène peut se produire si l'on ne considère que certaines tendances dans l'examen de la question ou si l'on limite le processus aux intérêts directement concernés.

En quatrième lieu, la fluctuation et l'intégration grandissante des questions d'orientation nécessitent l'élaboration de formes d'intervention plus souples et plus créatives. Ainsi, la capacité des pouvoirs publics de prendre des décisions pourra nécessiter l'adoption d'instruments susceptibles de constituer une réponse à un éventail plus diversifié d'objectifs, contrairement aux outils d'orientation élaborés en fonction d'un environnement plus stable (Linder et Peters 1989a). Les instruments qu'utilisent les gouvernements dans leurs interventions ont un certain nombre de répercussions sur les plans économique, politique et éthique et leur aptitude à intervenir de façon efficace sera déterminante pour l'élaboration de bonnes politiques.

Enfin, le processus d'orientation et les politiques elles-mêmes doivent être considérés comme le résultat d'un processus structuré et non comme un ensemble organique de problèmes et de solutions. L'étape de la définition des problèmes et de leur inscription au programme gouvernemental constitue vraisemblablement l'arène privilégiée des organisations dans leur lutte pour influencer le processus d'orientation. De plus, la façon de présenter les problèmes permettra de faciliter plus ou moins l'élaboration de solutions susceptibles de favoriser la coordination avec d'autres programmes et l'utilisation des connaissances. Ainsi, la promotion de cette capacité de prendre des décisions pourrait demander une intervention rapide dès les premières étapes du processus d'orientation. On doit aussi présumer qu'il faudra bien cerner les enjeux avant d'y trouver des solutions.

En résumé, il existe des preuves que la capacité des gouvernements de prendre des décisions et de les traduire en actes concrets s'est affaiblie au cours des dernières années. Ce fait semble contredire les succès considérables des efforts de réforme déployés par les gouvernements d'Europe et d'Amérique du Nord. Ces réformes ont permis le réaménagement de la fonction publique elle-même, mais réduit dans une certaine mesure la capacité de gouvernance des pouvoirs publics en affaiblissant la qualité et la confiance de la fonction publique et en retirant aux gouvernements la faculté de trouver des solutions créatives aux problèmes d'orientation (par opposition aux problèmes de gestion). Si la fonction publique est plus efficiente, et cela reste à prouver, elle n'est certainement pas plus efficace.

NOTES

1. S'il semble que cette nostalgie du bon vieux temps soit exagérée, la différence avec la période actuelle ne fait aucun doute.
2. Sont situés à l'extrême, les théoriciens (Luhmann 1990; in t'Veeld 1991) qui prônent les «systèmes d'autoréférence» dans le cadre desquels la société cherchera toujours à éviter le contrôle et sera en mesure de s'en affranchir. Dans une telle représentation du monde, l'élaboration de politiques devient dans une certaine mesure une impossibilité, ou dans la meilleure des hypothèses, le résultat de choix essentiellement individuels.
3. La Norvège constitue probablement la seule exception en raison de l'excédent budgétaire qu'elle tire des recettes pétrolières et gazières.
4. Cette stratégie n'est pas seulement prônée par des théoriciens. Franklin Delano Roosevelt a fait l'expérience d'une telle stratégie durant l'ère du New Deal et Bill Clinton s'est porté en faveur du traitement expérimental des problèmes de formation professionnelle pour lesquels les stratégies efficaces d'intervention sont limitées.
5. Samuel Huntington (1974) soutient que la complexité croissante des programmes gouvernementaux, combinée aux valeurs participatives, va entraîner une désaffection croissante du public. Celui-ci est généralement mieux armé pour participer, mais le contenu technique des programmes et leur interrelation rendent moins probable une participation concrète.
6. Pour une discussion générale du rôle de la fonction publique sur le plan de l'élaboration de la politique conceptualisée de manière identique, voir Peters (1985).

7. Toutefois, ils sont fréquemment choisis en raison de leurs compétences plus générales sur le plan de la gestion et de la direction.
8. Même dans le domaine militaire, qui est censé être mieux organisé que le reste des activités gouvernementales, on constate fréquemment des conflits internes et une absence de coordination (Allard 1990; Ponting 1986. 98-99).
9. Nombre d'anciens programmes sociaux, par exemple les retraites, sont basés sur un modèle élémentaire de causalité et sur une méthode efficace de prestations. Au fur et à mesure que les gouvernements interviennent dans des secteurs de l'action des pouvoirs publics où la causalité est régie par des modèles complexes, par exemple la politique familiale ou la toxicomanie, les avis sont fortement partagés quant aux causes et aux modes d'intervention. Même la méthodologie de l'éducation pose maintenant des problèmes.
10. À l'image des modèles de négociations bureaucratiques de Niskanen (1971), les intervenants du secteur privé pourront négocier avec le gouvernement dans le but d'influer sur les décisions en échange d'informations.
11. Dror soutient que cette «spéculation hasardeuse» est surtout répandue dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, étant donné que le comportement de l'adversaire est en grande partie inconnu.
12. Le U.S. Department of Defense, par exemple, a décidé qu'il était souhaitable de créer plusieurs «groupes de réflexion» quasi privés, à l'image de la Rand Corporation, qui se spécialisent dans les questions de politiques de défense et permettent d'obtenir des opinions indépendantes sur les questions concernées.
13. Les termes utilisés et leur définition ont fait l'objet de débats animés. Règle générale, le terme «communauté» sous-entend un niveau d'entente sur les problèmes et les solutions qui dépasse le sens du terme «réseau».
14. Une typologie comparable de l'élaboration des politiques se retrouve chez Thompson et Tuden (1957).
15. Il est devenu habituel de faire la distinction entre les questions que le gouvernement a accepté d'inscrire à son programme, au chapitre de la politique gouvernementale, et les questions inscrites au programme institutionnel qui comprend exclusivement les questions en cours de traitement.
16. Bien qu'on ait tendance à romancer cette époque, il semble qu'elle ait été effectivement marquée par des décisions stratégiques plus fermes sur le plan des politiques (voir Aberbach et Rockman 1989). La disponibilité (relative) des fonds de programmes a bien entendu facilité la tâche des responsables.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J. D. et B. A. Rockman, 1989. «On the Rise, Transformation and Decline of Analysis in U.S. Government», *Governance* 2, 3 (juillet) : 293-314.
- Aronowitz, S., 1992. *The Politics of Identity: Class, Culture, Social Movements*, Londres, Routledge.
- Allard, C. K., 1990. *Cottnand, Control and The Common Defense*, New Haven, Yale University Press.
- Atkinson, M. M. et W. D. Coleman, 1992. «Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance», *Governance* 5 :154-80.
- Aucoin, Peter, 1986. «Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics», *Canadian Journal of Political Science* 19 : 1-27.
- 1988. «Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government», *Governance* 1: 144-61.
- 1990. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles. Paradoxes and Pendulums», *Governance* 3 : 115-37.
- Aucoin, Peter et Herman Bakvis, 1993. *Consolidating Cabinet Portfolios: Australian Lessons for Canada*, document présenté à la réunion de l'Association canadienne de science politique à Ottawa.
- Barker, Anthony et B. Guy Peters, 1993. *The Politics of Expert Advice: Creating. Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

- Best, Joel, 1995. *Images of Issues: Typifying Contemporary Social Problems*. Berlin, DeGruyter.
- Blonde], J., 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*, Londres, Sage.
- 1988. «Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium», *European Journal of Political Research* 16: 51-71.
- Boston, J., 1992. «The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience», *Governance* 5 (janvier): 88- 103.
- 1994. «The Limits of Contracting Out Policy Analysis», *Governance* 7.
- Bourgault, J. et S. Dion, 1990. «Canadian Senior Civil Servants and Transitions of Government», *International Review of Administrative Sciences* 56 : 149-69.
- Brown, M. K., 1988. *Remaking the Welfare State: Retrenchment and Social Policy in America and Europe*, Philadelphie, Pennsylvanie, Temple University Press.
- Bryner, Gary, 1987. *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, New York, Pergamon Press.
- Campbell, Colin, 1988. «Review Article: The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies», *British Journal of Political Science*.
- Campbell, Donald T., 1988. «The Experimenting Society», *Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Essays*, Campbell, dir., Chicago, University of Chicago Press.
- Carroll, B.W., 1991. «The Structure of the Canadian Bureaucratic Elite: Some Evidence of Change», *Canadian Public Administration* 34, n° 2 : 359-72.
- Chelimsky, Elinor, 1991. «On the Social Science Contribution to Government Decision-Making», *Science* 254 : 225-34.
- Clark, I., 1994. «Restraint, Renewal and the Treasury Board Secretariat», *Canadian Public Administration* 37, n° 2 : 209-48.
- Coleman, William D. et Grace Skogstad, 1990. *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach*, Toronto, Copp Clark Pitman.
- Considine, M., 1992. «Alternatives to Hierarchy: The Role and Performance of Lateral Structures Inside Bureaucracy», *Australian Journal of Public Administration* 51 : 309-20.

- Crossan, M. M., H. W. Lane et T. Hildebrand, 1991. *Organization Learning: Theory to Practice*, document de travail, London, Ontario, The Western Business School, University of Western Ontario.
- Davidson, R., 1988. «Social Intelligence and the Origins of the Welfare State», *Information and Government*, Davidson et P. White, dir., Édimbourg, University of Edinburgh Press.
- Day, P. et R. Klein, 1989. «Interpreting the Unexpected: The Case of AIDS Policy Making in Britain», *Journal of Public Policy* 9 : 337-54.
- deHaven-Smith, Lance, 1988. *Philosophical Critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas and the Great Society*, Gainesville, University of Florida Press.
- Dery, David, 1984. *Problem Definition in Policy Analysis*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Dror, Yehezkel, 1983. «Policy Gambling: A Preliminary Exploration», *Policy Studies Journal* 12 :9- 13.
- 1986. *Polycymaking Under Adversity*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- Dunn, W. N., 1988. «Methods of the Second Type: Coping with the Wildemess of Conventional Policy Analysis», *Policy Studies Review* 7 : 720-37.
- Dunsire, A., 1993. «Modes of Governance», *Modern Governance: New Government Society Interactions*, J. Kooiman, dir., Londres, Sage.
- Elmore, R., 1979. «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», *Political Science Quarterly* 94 :61- 106.
- Fischer, F., 1991. «American Think Tanks: Policy Elites and the Politicization of Expertise», *Governance* 4 (juillet): 332-53.
- Freeman, G., 1985. «National Styles and Policy Sectors: Explaining Structural Variations», *Journal of Public Policy* 5 : 467-96.
- Freudenberg, W. R. et R. Gramling, 1994. «Bureaucratic Slippage and Failures of Agency Vigilance», *Social Problems* 41 : 214-39.
- Goggin, Malcolm L., 1987. *Policy Design and the Politics of Implementation: The Case of Child Health Care in the American States*, Knoxville, University of Tennessee Press.

- Haas, E., 1990. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, University of California Press.
- Hart, Paul t', 1990. *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*, Amsterdam, Swets and Zeitlinger.
- Hayes, Michael T., 1992. *Incrementalism and Public Policy*. New York, Longman.
- Held, D. et A. McGraw, 1993. «Policy Making in an Interdependent World», *Government and Opposition* 28 : 261-88.
- Hogwood, Brian W. et B. Guy Peters, 1983. *Policy Dynamics*, New York, St. Martin's Press.
- Hollander, M. J. et M. J. Prince, 1993. «Analytical Units in Federal and Provincial Governments: Origins, Functions and Suggestions for Effectiveness», *Canadian Public Administration* 36, n° 2 : 190-224.
- Hood, C., 1991. «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration* 69, n° 1 : 3-19.
- Hood, C., A. Dunsire et L. Thompson, 1988. «Rolling Back the State: Thatcherism, Fraserism and the Bureaucracy», *Governance* 1 : 243-69.
- Hood, C. et B. Guy Peters, 1994. *The Rewards of High Public Office*, Londres, Sage.
- Hopper, K., 1991. «Homelessness Old and New: The Matter of Definition», *Housing Policy Debate* 2 : 760-64.
- House, Peter W. et Roger D. Schull, 1988. *Rush to Policy: Using Analytic Techniques in Public Sector Decision Making*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- Huntington, S. P., 1974. «Post-Industrial Politics: How Benign Will It Be?», *Comparative Politics* 1.
- Hurrell, A., 1994. «A Crisis of Ecological Viability?: Global Environmental Change and the Nation State», *Political Studies* 42 (Special Issues) :146-65.
- Hutton, W., 1993. «Whither Global Capitalism?», *The Political Quarterly* : 138-45.
- Janis, I.L., 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin.

- Jarman, A. et A. Kouzmin, 1993. «Public Sector Think Tanks in Inter-agency Policy-making: Designing Enhanced Governance Capacity», *Canadian Public Administration* 36, n° 4 : 499-529.
- Jobert, B., 1985. «L'État en action : L'apport des politiques publiques», *Revue française de science politique* 35 : 654-82.
- Johnson, A. F., S. McBride et P. J. Smith, 1994. *Continuities and Discontinuities: The Political Economy of Social Welfare and Labour Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Jones, Charles O., 1975. *Clean Air: The Policies and Politics of Pollution Control*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2^e éd. Monterey, Californie, Brooks/Cole Pub. Co..
- Kelman, S., 1992. «Adversary and Cooperationist Institutions for Conflict Resolution in Public Policymaking», *Journal of Policy Analysis and Management* 11, n° 2 : 178-206.
- Kerwin, Cornelius M., 1994. *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Washington, DC, CQ Press.
- Kingdon, J., 1987. *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little, Brown.
- Knoke, David et Edward O. Laumann, 1987. *The Organizational State: Social Change in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Leeuw, Frans L., 1991. «Policy Theories, Knowledge Utilization and Evaluation», *Knowledge and Policy* 4 : 173-91.
- Leeuw, Frans L., Ray C. Rist et Richard C. Sonnichsen, 1994. «Can Governments Learn?: Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning», New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.
- Lewis, G. B., 1991. «Turnover and the Quiet Crisis in the Federal Service», *Public Administration Review* 51, n° 2 : 145-55.
- Lightman, E. et A. Irving, 1991. «Restructuring Canada's Welfare State», *Journal of Social Policy* 20 (janvier) : 65-86.
- Linder, S. H. et B. Guy Peters, 1989. «Implementation as a Guide to Policy Formulation: A Question of "When" Rather than "Whether"», *International Review of Administrative Science* 55 : 63 1-52.

- 1989a. «Instruments of Government: Perceptions and Contexts», *Journal of Public Policy* 9 : 35-58.
- Lipsky, Michael, 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael et S. R. Smith, 1989. «When Social Problems are Treated as Emergencies», *Social Service Review* 63 (mars) : 5-25.
- Luhmann, N., 1990. *Essays in Self Reference*, New York, Columbia University Press.
- MacRae, Duncan, 1985. *Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- 1987. «Building Policy Related Technical Communities», *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 : 43 1-62.
- Majone, G., 1975. «The Feasibility of Social Policies», *Policy Sciences* 6 : 49-69.
- 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- Majone, G. et Aaron Wildavsky, 1978. «Implementation as Evolution», *Policy Studies Annual Review*, H.E. Freeman, dir., vol. 2.
- Manion, J., 1991. «Career Public Service in Canada: Reflections and Predictions», *International Review of Administrative Sciences* 57 : 361-71.
- Massey, Andrew, 1993. *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*, Aldershot, Hants, Angleterre; Brookfield, VT, Edward Elgar.
- McGarity, T. O., 1991. *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Meyer, François, 1985. *La politisation de l'administration*, Bruxelles, Institut international des sciences administratives.
- Michael, D. N., 1993. «Governing by Learning: Boundaries, Myths and Metaphors», *Futures* 25, n° 1 : 81-89.
- Miller, G. et J. A. Holstein, 1993. *Constructivist Controversies: Issues in Social Problems Theory*, New York, Aldine DeGruyter.
- Nakamura, R., 1987. «The Textbook Policy Process and Implementation Research», *Policy Studies Review* 7 : 142-54.

- Nelson, R. R., 1978. *The Moon and the Ghetto*, New York, W. W. Norton.
- Niskanen, W., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine/Atherton.
- Norton, P., 1993. *Does Parliament Matter?*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Novak, Viveca, 1993. «The New Regulators: A Tough Overlord of Rule Making During the Reagan-Bush Years», *National Journal* 25 (17 juillet) : 1801-4.
- Olson, D., 1992. *Parliaments and Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Passell, P., 1993. «Like a New Drug, Social Policies are Put to the Test», *New York Times*, 9 (mars).
- Peters, B. Guy, 1985. «The Problem of Party Government», *Journal of Politics* 43 : 56-82.
- 1991. «Morale in the Public Service A Comparative Inquiry», *International Review of Administrative Sciences* 57 : 421-440.
- 1995. *American Public Policy: Problems and Prospects*, 4^e éd. Chatham, New Jersey, Chatham House.
- Peters, B. Guy et C. Hood, 1995. «Erosion and Variety in Pay for High Public Offices», *Governance* 8 : 171-94.
- Peters, B. Guy et Anthony Barker, 1993. «Introduction: Governments, Information, Advice and Policy-making», *Advising West European Governments*, Peters et Barker, dir., Édimbourg, University of Edinburgh Press.
- Plasse, M., 1992. «Les chefs de cabinets ministériels du gouvernement fédéral canadien : rôle et relation avec la haute fonction publique», *Canadian Public Administration* 35, n° 3 : 317-38.
- Pollitt, Christopher, 1990. *Managerialism in the Public Sector*, Oxford, Basil Blackwell.
- 1995. «Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique», *Les nouveaux défis de la gouvernance*, B. G. Peters et D. J. Savoie, dir., Québec, Les Presses de l'université Laval.
- Ponting, C., 1986. *Whitehall: Tragedy and Farce*, Londres, Hamish Hamilton.

- Pressman, Jeffrey L. et Aaron Wildavsky, 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- Ravetz, J. R., 1987. «Usable Knowledge, Usable Ignorance», *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 9:87-116.
- Rhodes, R. A. W. et David Marsh, 1992. «'Thatcherism': an Implementation Perspective», *Implementing Thatcherite Policies: Audit of an Era*, David Marsh et R. A. W. Rhodes, dir., Buckingham, Open University Press.
- Riebling, M., 1994. *Wedge: The Secret War Between the FBI and the CIA*, New York, Knopf.
- Rocheftort, David A. et Roger W. Cobb, 1994. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Public Agenda*, Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- Root-Bernstein, R.S., 1993. *Rethinking AIDS: The Tragic Cost of Premature Consensus*, New York, Free Press.
- Rose, Richard, 1974. *The Problem of Party Government*, Londres, Macmillan.
- Rudig, W., 1994. «Sources of Technological Controversy», *The Politics of Expert Advice*, A. Barker et B. G. Peters, dir., Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Sabatier, Paul A., 1988. «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein», *Policy Sciences* 2 1, n° 2-3 : 129-68.
- 1991. «Toward Better Theories of the Policy Process», *P.S.: Political Science and Politics* 24 : 147-56.
- Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith, 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- Sartori, G., 1969. «Politics, Ideology and Belief Systems», *American Political Science Review* 63 : 398-411.
- Savoie, Donald J., 1994. *Reagan, Thatcher and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- 1995. «Mondialisation, États-nations et fonction publique», *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Savoie et Peters, dir., Québec, Les Presses de l'Université Laval.

- Schaan, G., 1994. «Holistic Social and Health Services in Indian Communities», *Continuities and Discontinuities*, A. F. Johnson, S. McBride et P. J. Smith, dir., Toronto. University of Toronto Press.
- Scharpf, F. W., 1989. «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration* 66 : 239-78.
- Schneider, A. et H. Ingram, 1993. «Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy», *American Political Science Review* 87, n° 2 : 334-47.
- Schon, Donald A. et Martin Rein, 1994. *Frame Rejection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, BasicBooks.
- Schwartz, B., 1985. «Cost-Benefit Analysis in Administrative Law: Does It Make Priceless Procedural Rights Worthless?», *Administrative Law Review* 37 : 1-44.
- Stahlberg, K., 1987. «The Politicization of Public Administration: Notes on the Concepts, Causes and Consequences of Politicization», *International Review of Administrative Sciences* 53 : 363-82.
- Starkie, D., 1984. «Policy Changes, Configurations and Catastrophes», *Policy and Politics* 12 : 71-84.
- Stinchcombe, A. L., 1990. *Information and Organizations*, Berkeley, University of California Press.
- Sutherland, S. L., 1991. «Les conséquences de la versualité de l'électorat — Ministres inexpérimentés entre 1949-1990», *Les partis politiques au Canada*, Toronto, Dundurn, vol. 14, Collection d'études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.
- Thompson, J. D. and A. Tuden, 1957. «Strategy, Structure and Process of Organizational Design», *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, Administrative Sciences Center.
- Torgerson, D., 1986. «Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis», *Policy Sciences* 19 (juillet) : 33-59.
- Treadwell, William A., 1995. «Fuzzy Set Theory Movement in the Social Sciences», *Public Administration Review* 55. n° 1 (janvier) : 91-98.
- Tullock, G., 1965. *The Politics of Bureaucracy*, Washington, DC, Public Affairs Press.
- Veld, R. J. in t', 1991. *Autopoiesis and Configuration Theory*, Dordrecht, Kluwer.

- Weaver, R. K.. 1989. «Setting and Firing Policy Triggers», *Journal of Public Policy* **9**: 307-36.
- Wildavsky, Aaron, 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown.
- Wilson, G., 1994. «The Westminster Model in Comparative Perspective», *Developing Democracy*, I. Budge et D. McKay, dir., Londres, Sage.

À PROPOS DE L'AUTEUR

B. Guy Peters est titulaire de la chaire Maurice Falk d'administration américaine et directeur du département de science politique, Université de Pittsburgh. Chercheur invité principal du Centre canadien de gestion, il est l'auteur de nombreuses publications dans le domaine de l'administration publique du monde industrialisé. Tout récemment, il a collaboré avec Donald J. Savoie dans la direction du premier volume de la collection du CCG sur la gouvernance et la gestion publique, *Les nouveaux défis de la gouvernance*, publié par Les Presses de l'Université Laval.

VOTRE POINT DE VUE ADEL ' IMPORTANCE . . .

Le CCC est heureux que vous ayez obtenu un exemplaire de cette publication et espère que celle-ci répondra à vos attentes. Nous aimerions que vous répondiez aux questions suivantes et que vous nous transmettiez, le cas échéant, vos observations afin que nous puissions évaluer l'intérêt et l'utilité de ce document et mieux planifier dans l'avenir nos activités en matière de publication.

Faites-nous part de votre réaction à l'égard des énoncés suivants en encerclant le chiffre approprié.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|-----------------------------|---------------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------|-----------------------------|
| | <i>Pas d'accord du tout</i> | <i>Pas d'accord</i> | <i>Pas tout à fait d'accord</i> | <i>Passablement d'accord</i> | <i>D'accord</i> | <i>Tout à fait d'accord</i> |
| <i>Cette publication m'a permis d'obtenir des perceptions et des informations utiles.</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| <i>La longueur et le mode de présentation de la publication sont appropriés.</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| <i>Cette publication</i> | | | | | | |
| <i>m'a fourni de nouvelles optiques utiles sur la nature du gouvernement contemporain et le contexte dans lequel il évolue.</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| <i>m'aide à comprendre les défis auxquels la fonction publique est actuellement confrontée ou pourrait être confrontée dans l'avenir.</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| <i>influera sur mon comportement et mes pratiques de gestion/leadership.</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |

Autres observations (Si vous avez besoin de plus d'espace pour vos observations, vous pouvez les écrire au verso.)

Données **personnelles** : Soyez assuré que nous demandons les questions suivantes uniquement afin que notre base de données soit plus complète. Répondez en utilisant le chiffre approprié.

| 1. Âge | 2. Années dans la fonction publique | 3. Votre groupe et niveau | 4. Non-fonctionnaire canadien | 5. Sexe |
|----------|-------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|----------|
| 1. 25-30 | 1. 0-5 | 1. SM/SM associée | 1. Autre fonctionnaire | 1. Homme |
| 2. 31-35 | 2. 6-10 | 2. SMA (EX 4 et 5) | 2. Université/collège | 2. Femme |
| 3. 36-40 | 3. 11-15 | 3. EX (1 à 3) | 3. ONG | |
| 4. 41-45 | 4. 16-20 | 4. EX niveau équivalent | 4. Autre | |
| 5. 46-50 | 5. 21-25 | 5. EX moins 1 | 5. Autre pays | |
| 6. 51-55 | 6. 26-30 | 6. EX moins 2 | | |
| 7. 56-60 | 7. 31-35 | 7. Autre | | |
| 8. 61-65 | | | | |

| | | | |
|--|---|--|----------------|
| <i>Lisez-vous les publications du CCG à intervalles réguliers?</i> | <i>Oui Non</i> | <i>Avez-vous présenté vous-même une demande pour obtenir un exemplaire de cette publication?</i> | <i>Oui Non</i> |
| <i>Comment avez-vous entendu parler de cette publication?</i> | <input type="checkbox"/> <i>d'un collègue</i> <input type="checkbox"/> <i>dans une autre publication du CCG</i> <input type="checkbox"/> <i>Autre (précisez ci-dessous)</i> | <i>Si vous aimeriez que notre liste de publications contienne des publications portant sur d'autres sujets, veuillez indiquer ici quels sont ces sujets.</i> | |

Veuillez nous faire parvenir vos observations aux coordonnées au verso.

Publications du CCG en gestion publique

Numéro:

- Les conférences John L. **Manion**
- P56F La Conférence John L. Manion, 1995
Pour s'adapter : tourner en rond...mais dans la bonne direction, **Pierre De Celles**, 1995/08
- P36F La Conférence John L. Manion, 1994
Mondialisation, gouvernement et compétitivité, Nancy **J.Adler**,1994/08
- P20F La Conférence John L. Manion, 1993
Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique, Marcel **Massé**,1993/04
- P11F La Conférence John L. Manion, 1992
Le gouvernement à l'ère du postmodernisme. **Richard D. French**,1992/05
- P2F La Conférence John L. Manion, 1991
La gestion dans le secteur public : emblème de réforme pour la fonction publique canadienne, **J.E.Hodgetts**,1991/03
Les conférences Jean Edmonds : les femmes et le monde du travail
- P65F La Conférence Jean Edmonds 1996
La voie de l'égalité entre les sexes : progrès réalisés et défis à venir
Jocelyne Bourgon, 1996/06
- P50F La Conférence Jean Edmonds 1995
«C'est maintenant le tour des femmes», **Arthur Kroeger**, 1995/05
- P41F La Conférence Jean Edmonds 1994
L'égalité, les droits de la personne et les femmes, **Rosalie SilbermanAbella**, 1994/10
L'éthique et les valeurs
- P63F L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne,
Kenneth Kernaghan, **1996/06**
- P49F Vaincre les vicissitudes par la fermeté de ses convictions
La gestion et le perfectionnement des services correctionnels :
une approche stratégique fondée sur les valeurs, **Ole Ingstrup**,1995/03
- P37F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Les valeurs dans la fonction publique, Centre **canadien de gestion**, 1994/06
L'équité et la diversité
Les mères au travail : concilier la vie professionnelle et la vie familiale,
Catherine Lee, **Linda Duxbury**, **Christopher Higgins**, 1994/10
- P39F -Version intégrale
- P40F — Résumé
- Négociation et gestion des conflits
- P38F La négociation : redéfinir le succès, **Joseph Stanford**, 1994/06

- Apprentissage et perfectionnement des cadres
- P46F La révolution stratégique au niveau du perfectionnement des cadres : qu'est-ce que cela signifie pour vous et votre organisme? *Ole Ingstrup*, 1995/02
L'apprentissage permanent : un rapport du CCG, 1994105
- P34F -Version intégrale
P35F — Résumé
- Le leadership dans un monde en évolution : le développement du potentiel directorial, **Peter Larson, Robert Mingie, 1992110**
- P24F — Rapport détaillé
P17F -Points saillants
- P6F L'apprentissage en milieu structuré : le contexte de l'administration publique, **R. Bruce Dodge**, 199 1106
- La gouvernance dans un environnement en évolution**
- P64F La gestion publique dans le nouveau millénaire : à quel point réduire la présence gouvernementale? **Arthur Kroeger**, 1996/05
Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique, **Christopher Pollitt**
- P53F -Version intégrale, 1995/07
P59F -Résumé, 1995/10
- P52F La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation, **B. Guy Peters, Donald J. Savoie**, 1995/07
- P47F Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités, *Ole Ingstrup*, 1995/03
- P45F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Repenser le gouvernement, **Centre canadien de gestion**, 1994/12
- P31F La fonction publique, l'état en transition et la fonction gouvernementale, **B. Guy Peters**, 1993/12 (Réimprimé 1995/03)
Mondialisation et gestion publique, **Donald J. Savoie**
- P30F -Version intégrale, 1993/12 (Réimprimé 1995/02)
P44F -Résumé, 1994/11
- P29F Réinventer Osborne et Gaebler : leçons à tirer des travaux de la Commission Gore, **B. Guy Peters, Donald J. Savoie**, 1993/11
- Les politiques et la gouvernance**
- P62F La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques, **B. Guy Peters, 1996106**
- P60F Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque, 1996101
- P58F Repenser les politiques : perspectives sur les politiques publiques, **John C. Tait, Mel Cappe**, 1995110

Les sous-ministres et la gestion stratégique

- P32F Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique, *Micheline Plasse*, 1994/104
- P23F Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre, *Frank Swift*, 1993/11
- P22F La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec, *Mohamed Charih, Michel Paquin*, 1993/11
 Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public? Perspective inspirée par une expérience personnelle, *A. W. Johnson*
- P21F -Version intégrale, 1993/05 (Réimprimé 1994/112)
 P28F — Résumé, 1993/105
 Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1993/03
- P19F — Version intégrale
 P27F — Résumé
- P7F L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1991/07
Le processus consultatif
- P42F **Gérer** une commission royale : un modèle de planification et d'organisation découlant de l'expérience de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Janet R. Smith, R. Anne Patterson*, 1994/10
- P15F Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique, *Peter Harrison*, 1992/06
- P14F La consultation : lorsque le but est de prendre de bonnes décisions, *R. Anne Patterson, Rod A. Lohin, D. Scott Ferguson*, 1992/06
- P10F Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif, *Wendy Porteous*, 1992/03
 A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here, *Hajo Versteeg*, 1992/03 [Résumé en français]
- P9E1 Volume 1. General Principles for Decision Makers
 P9E2 Volume 2. Practical Considerations for Process Managers and Participants
- P8F Les gestionnaires du secteur public et les milieux d'orientation : apprendre à relever de nouveaux défis, *Evert A. Lindquis*, 1991/09
Service et qualité
- P25F Des principes aux résultats : l'amélioration de la qualité du service au sein des organismes du secteur public, *Tim Plumtre, Donald Hall*, 1993/10

- Application de la Charte des droits des citoyens du Royaume-Uni,
G. Bruce Doern, 1992/12
- P18F — Version intégrale
P26F — Résumé
- La restructuration et l'amélioration des processus**
- P51F La réingénierie dans la fonction publique : promesse ou danger? *Ole Ingstrup*, 1995104
- La dimension humaine de la gestion**
- P43F La rétroaction ascendante à la fonction publique, *Sharon Varette, Eric Phillips-Beaudan*, 1994/11
- Gérer l'évolution de l'organisation**
- P48F **Relever le défi : gérer le changement dans les années quatre-vingt-dix**, *David Shepherdson*, 1995104
- P16E **Managing Public Sector Divestment**, *Taïeb Hafsi, Jan J. Jørgensen*, 1992/06 [Résumé en français]
- P13F Un bon départ : la mise en oeuvre de la TPS par Revenu Canada, Douanes et Accise, *Mike Smith*, 1992
- P5F Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux, **Livre écrit par les membres du personnel et les détenus du Service correctionnel du Canada**, 199 1
- P4E Innovation in the Public Service, James *Iain Gow*, 1991/03 [Résumé en français]
- Organismes de service spéciaux**
- P61F Questions pour les ministères d'attache et les agences centrales, *Alti Rodal*, 1996/04
- P57F Autonomie, responsabilité et mesure du rendement, *J. David Wright*, 1995/10
Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux, *J. David Wright, Graeme Waymark*, 1995108
- P54F — Version intégrale
P55F — Résumé
- Historique des organismes
- P33F Le Centre canadien de gestion : les premières années, *John Hunter*, 1994105
- P3E A History of the Patented Medicines Prices Review Board: The Early Years, *Eric A. Milligan*, 1991/03 [Résumé en français]
- Autres publications**
- P12E **The Accountability of Mixed Corporations**, *Asit K. Sarkar, Jack G. Vicq*, 1992/05 [Résumé en français]
- PIF Comment préparer et présenter des séances et des cahiers d'information de qualité supérieure, *Roderick G. Quiney*, 1991/02

BON DE COMMANDE

On peut obtenir les publications en s'adressant aux :

Services administratifs
Centre canadien de gestion
373, promenade Sussex, 1^{er} étage
Aile B, Campus De La Salle
C.P. 420, succursale «A»
Ottawa (Ontario)
K1N 8V4

N° de téléphone : (613) 943-8370

N° de télécopieur: (613) 995-0331

| N° | Q ^{te} | N° | Q ^{te} | N° | Q ^{te} | N° | Q ^{te} |
|----|-----------------|----|-----------------|----|-----------------|----|-----------------|
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Nom et adresse

N° de téléphone : _____
