

RAPPORT DE RECHERCHE N° 21

LA GESTION D'UN  
GOUVERNEMENT HORIZONTAL  
L'ASPECT POLITIQUE DE  
LA COORDINATION

*B. Guy Peters*

Centre canadien de gestion  
Janvier 1998

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) 995-0286*

*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 1998  
N° SC94-61/21-1998  
ISBN 0-662-62990-6



## UN MOT DU CCG

On dit souvent que le manque de coordination et de cohérence entre les différents ministères et programmes gouvernementaux est l'une des principales difficultés qu'affrontent les gouvernements de nos jours. Ainsi, on voit augmenter les coûts associés à la prestation des services et diminuer l'efficacité avec laquelle ils sont livrés aux citoyens. À l'ère des restrictions budgétaires, bon nombre de fonctionnaires sont en quête de meilleures façons de collaborer avec leurs collègues dans une structure horizontale afin d'éliminer le double emploi et les contradictions parmi les programmes offerts. Ils cherchent également des moyens d'élaborer des politiques et des services complets et intégrés, axés sur des clientèles bien précises, comme les personnes âgées, les femmes et les enfants.

La présente étude a été menée pour le compte du CCG par Guy Peters, détenteur du titre *Maurice Falk Professor of American Government* à l'Université de Pittsburgh, chercheur invité principal du CCG, et chercheur reconnu à l'échelle internationale dans le domaine de la gestion publique. Elle repose sur une série d'entrevues réalisées avec des cadres supérieurs de la fonction publique au Canada et en Grande-Bretagne. Par le biais de ces entrevues et d'une étude approfondie de la littérature savante, M. Peters explore les nombreux défis que pose la quête d'un gouvernement plus « horizontal », et nous signale qu'il s'agit là d'une question des plus persistantes et des plus réitérées dans le monde de la gestion publique. Son analyse couvre les angles présentés par le Groupe de travail sur les modèles de prestation de services ainsi que par le Groupe de travail sur les questions

horizontales, et les situe dans une perspective plus large, tant sur le plan international que sur le plan de la gouvernance. M. Peters considère que le manque de coordination peut s'expliquer en grande partie par les différences fondamentales entre les prémisses qui sous-tendent les politiques et les exigences légales qui régissent les ministères gouvernementaux — et que l'incapacité à travailler dans une structure horizontale se manifeste tant au niveau de l'élaboration des politiques qu'au niveau de la gestion ou de la mise en oeuvre.

M. Peters soutient que les efforts actuellement déployés pour élargir le niveau de coordination découlent certes du besoin urgent de réduire les dépenses gouvernementales, mais que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment la dimension internationale qui prend de plus en plus d'ampleur dans l'élaboration des politiques — c.-à-d., la nécessité pour les gouvernements de garantir la cohérence interne afin de se tailler une place au sein de la communauté internationale — ainsi que les multiples réorganisations et réformes gouvernementales qui s'opèrent de nos jours, sans compter les mesures de privatisation, qui peuvent favoriser un esprit de concurrence plutôt que la coopération au sein des organismes publics.

M. Peters analyse les avantages et les lacunes de diverses approches favorisant la coordination, comme par exemple, celles fondées sur la hiérarchie, les marchés ou les réseaux. Il nous prévient de certains dangers qui peuvent menacer la reddition de comptes lorsqu'on tente de renforcer l'horizontalité dans la gestion des programmes gouvernementaux. Il évalue ensuite une série de mécanismes et de techniques qui pourraient résoudre la question de la coordination, et conclut en énumérant des « leçons à l'intention des futurs coordonnateurs ». Il juge que bon nombre des nouvelles approches adoptées de nos jours au sein de l'administration publique — notamment la création d'agences d'exécution ou d'organismes de service, la « participation » accrue des citoyens et de divers partenaires dans la prise de décisions, ou l'uniformisation à l'intérieur d'un organisme par le biais d'une culture organisationnelle solidement établie — sont tous des facteurs qui contribuent à rendre la coordination à l'échelle du gouvernement ou l'horizontalité d'autant plus difficiles à atteindre. Il soutient que même si les changements structurels peuvent faciliter la coordination entre les programmes gouvernementaux, cela ne suffit pas en soi à engendrer les

changements de comportement qui s'imposent si l'on veut parvenir à ces fins. C'est pourquoi l'auteur est d'avis qu'une intervention politique sera peut-être nécessaire, y compris l'intervention des leaders politiques qui sont à la tête du gouvernement.

Le CCG se fait un plaisir de publier cette analyse perspicace de M. Peters sur l'un des principaux défis qu'ont à relever les gouvernements à l'heure actuelle, et reçoit avec reconnaissance cette importante contribution à sa série d'ouvrages sur la gouvernance et la gestion publique.

*La Directrice du Centre,  
Janet R. Smith*

*Le Directeur de la recherche,  
Ralph Heintzman*



# TABLE DES MATIÈRES

<i>Un mot du CCG</i> .....	i
I. INTRODUCTION.....	1
II. DÉFINITION DES TERMES EMPLOYÉS.....	7
III. POURQUOI LA COORDINATION EST-ELLE MAINTENANT NÉCESSAIRE?.....	11
IV. RÉFLEXION SUR LA COORDINATION.....	17
V. COMMENT METTRE EN PLACE LA COORDINATION.....	29
VI. LEÇONS À TIRER POUR LE FUTUR COORDONNATEUR ...	53
VII. RÉSUMÉ ET CONCLUSION.....	57
<i>Notes</i> .....	59
<i>Bibliographie</i> .....	61
<i>À propos de l'auteur</i> .....	67





# I

## INTRODUCTION

La critique qu'on entend le plus souvent au sujet de la bureaucratie fédérale peut se résumer en ces mots : « manque de coordination ». Par ailleurs, le souhait de réforme qui revient le plus souvent est « une plus grande coordination ».

*Pressman et Wildavsky (1984, 133)*

La pierre philosophale administrative qu'est la coordination et la gestion « horizontale » constitue une des éternelles quêtes des intervenants du gouvernement (Jennings et Crane, 1994). Depuis l'époque de la subdivision des structures gouvernementales en ministères et en organismes connexes, bien des plaintes ont été formulées à l'effet qu'une organisation donnée ne connaît pas les activités des autres organisations et que leurs programmes sont contradictoires ou font double emploi, ou les deux. Les problèmes fondamentaux de la coordination ont certes été attisés par la croissance et la progression structurale des gouvernements modernes, mais le problème de la coordination semble être un fléau pour toutes les grandes organisations, ou ensembles d'organisations, publiques comme privées.

Le présent rapport est fondé sur des entrevues personnelles auprès de membres du personnel de la fonction publique du Canada, du Royaume-Uni et de l'Australie. Les fonctionnaires approchés ne constituaient pas un échantillon représentatif mais occupaient plutôt des postes comportant des

responsabilités clairement définies en matière de coordination ou étaient des personnes que d'autres répondants avaient citées comme étant particulièrement concernées par la coordination des politiques.

Les fonctionnaires canadiens et britanniques ont réitéré les opinions de Pressman et Wildavsky précisées ci-dessus. Ils ont indiqué qu'au cours de leur carrière (plutôt longue, car je me suis entretenu avec des hauts fonctionnaires), ils avaient participé à une recherche constante de moyens d'améliorer la coordination et l'intégration de la fonction publique. Par exemple, pour reprendre les mots d'un répondant canadien :

La majeure partie des efforts de coordination n'a visé que les problèmes superficiels de la coordination, sans tenir compte des questions sous-jacentes. Les « solutions » mises au point n'ont consisté qu'à modifier les structures plutôt qu'à changer les comportements.

Certes, les problèmes de coordination ne datent pas d'hier et ils sont sans doute inévitables, mais ils n'en sont pas moins fâcheux. Les citoyens tout comme les fonctionnaires semblent désemparés face aux programmes dont la coordination est inadéquate. Les citoyens subissent les conséquences d'une coordination inefficace, et ce de différentes façons, notamment lorsqu'à titre de clients de programmes qui ne préconisent pas suffisamment une coordination horizontale, ils se butent à des obstacles les empêchant de se prévaloir de tous les services gouvernementaux dont ils ont besoin. Les clients des services sociaux, par exemple, doivent parfois s'adresser à plusieurs bureaux afin de recevoir l'aide nécessaire : recherche d'emploi, logement, garde d'enfants, soutien du revenu, etc. (Bardach, 1996). Il n'y a pas que les bénéficiaires des prestations sociales qui font face à ces difficultés — les entreprises aimeraient disposer d'un accès unique pour les permis et les licences ainsi que pour les décharges réglementaires (Pildes et Sunstein, 1995), et les citoyens de la classe moyenne manifestent leur mécontentement quant aux multiples formulaires d'impôt.

Dans d'autres cas, le client traite avec des programmes dont la coordination est inefficace et qui s'entrecroisent, entraînant des conséquences négatives et imprévues. Par exemple, le « cycle de pauvreté » découlant d'une coordination inadéquate des impôts et des prestations sociales

engendre une situation en vertu de laquelle, dans plusieurs pays, les personnes à un certain niveau de revenu ne peuvent gagner un seul dollar supplémentaire sans que cela se traduise, en bout de ligne, par une diminution du revenu disponible. Même lorsque ce « cycle » ne prévaut pas, les programmes visant à faire passer les gens de l'aide sociale à l'autonomie par le travail jouissent d'une piètre coordination (Commission sur la justice sociale, 1994) : ainsi il est souvent plus facile de demeurer prestataire de l'aide sociale que d'apprendre à maîtriser les rouages de la transition vers l'indépendance financière. Dans le même ordre d'idées, les programmes américains qui obligent les bénéficiaires à quitter l'aide sociale ne sont pas coordonnés avec les programmes de formation et de garde d'enfants.

Les entreprises estiment par ailleurs qu'elles se butent à des exigences contradictoires ou incompatibles quant à la conformité aux règlements. Même les questions posées sur des formulaires simples de différents ministères ne sont pas harmonisées, et les entreprises doivent parfois présenter exactement les mêmes renseignements à plusieurs organismes<sup>1</sup>. Même si les entreprises arrivent à se conformer à tous ces règlements, ces efforts entraînent des coûts et perpétuent la réputation d'inefficacité qu'ont les organismes gouvernementaux, soit sur le plan individuel, mais surtout sur le plan collectif. Plusieurs répondants canadiens ont indiqué que les organismes gouvernementaux sont peut-être au courant de ces exigences contradictoires mais que, dans bien des cas, leur perception de l'univers des politiques est profondément enracinée et ils s'attendent à ce que ce soit les autres organismes qui changent.

Les citoyens subissent en outre les répercussions de ces échecs de coordination à titre de contribuables. L'exploitation de programmes incompatibles et contradictoires exige des fonds supplémentaires. Aux États-Unis, un exemple triste et notoire est celui des différents organismes gouvernementaux qui imploraient les citoyens d'arrêter de fumer ou d'utiliser du tabac sans fumée, tandis qu'au même moment un autre organisme distribuait des millions de dollars pour subventionner les plantations de tabac et d'autres encore puisaient à même les fonds publics pour promouvoir l'exportation du tabac<sup>2</sup>. Les motifs politiques de cette incohérence des pratiques peuvent être justifiables, mais ils ne rendent nullement plus efficace ou souhaitable la conjoncture politique qui en découle<sup>3</sup>. De plus,

une coordination inefficace a une incidence bien au-delà du dossier des décisions importantes en matière de politiques et se propage jusqu'à la gestion courante des programmes — le même problème étant analysé puis résolu par divers organismes à quelques jours d'intervalle (Hood, 1971). Tous ces échecs de coordination sont coûteux pour l'administration publique et minent de plus la confiance du public envers la capacité de gestion du secteur public.

Enfin, le manque de coordination efficace peut entraîner des coûts pour les organismes publics eux-mêmes (Considine, 1992). Outre la diminution de l'efficacité au chapitre de la prestation des services, une coordination inadéquate risque de causer des conflits internes et de réduire la créativité dans l'élaboration des politiques. Les conflits ainsi générés peuvent être de nature hiérarchique, par exemple, quand des travailleurs des échelons inférieurs sentent le besoin de coordonner leurs activités avec celles d'autres prestataires de services et que ce genre d'initiative n'est pas appuyée aux échelons supérieurs. Par ailleurs, une structure de gestion exagérément hiérarchisée et l'absence de fertilisation croisée favorisant les idées provenant d'autres groupes peuvent saper la capacité d'adaptation et d'innovation de n'importe quelle organisation.

Plusieurs répondants canadiens ont indiqué que les organismes qui étaient les plus rapprochées du point de vue de l'idéologie et qui offraient des services de types semblables étaient les plus difficiles à coordonner. Cette affirmation semble certes paradoxale, mais n'oublions pas que ces organismes luttent souvent l'un contre l'autre sur le même terrain de politiques (et de financement) et que des organismes plus diversifiés trouvent que la collaboration est plus facile et moins menaçante. Qui plus est, les luttes de « territoire » entre des organismes semblables durcissent souvent les positions quant à l'importance relative de leurs services et au bien-fondé perçu de maintenir les méthodes en place pour la prestation de ces services, plutôt que de susciter de nouvelles idées et des approches créatives. Les personnes interrogées ont émis l'opinion que les interactions entre les organismes plus distincts génèrent une plus grande créativité authentique.

D'après ce qui précède, on constate qu'une bonne partie de l'échec des efforts pour créer une structure horizontale au sein du gouvernement est imputable aux politiques plutôt qu'à la gestion elle-même ou à la mise en oeuvre. Alors qu'il arrive parfois qu'un ministère ou un organisme décide délibérément de ne pas coordonner ses activités de prestation de services avec celles d'autres organismes, les divergences au niveau des prémisses qui sous-tendent les politiques fondamentales (et les prescriptions juridiques) des organismes constituent un obstacle majeur à la coordination des activités. Les gestionnaires doivent donc souvent déterminer les façons de rendre les activités de leur ministère ou organisme compatibles avec d'autres organismes qui assument des responsabilités de même nature. Ce faisant, ils doivent respecter les règles juridiques et les lignes directrices en matière de politiques qui régissent leur propre organisme, ce qui n'est pas chose facile.

## II

### DÉFINITION DES TERMES EMPLOYÉS

Jusqu'à maintenant, nous avons employé les termes « coordination » et « gouvernement horizontal » sans préciser leur signification. Même si ces termes, en particulier le mot « coordination », sont fréquemment utilisés, leur signification demeure plutôt vague. Ils ont trait à la nécessité de s'assurer que les différentes organisations, publiques et privées, responsables de la mise en oeuvre des politiques gouvernementales travaillent de concert et ne font pas double emploi<sup>4</sup> ou ne créent pas de lacunes dans les services. Nous devons nous pencher sur les niveaux minimal et maximal de coordination. La coordination minimale pourrait simplement consister à s'assurer que chaque organisation est au courant des activités des autres et fasse un effort sincère pour ne pas répéter les activités des autres intervenants ou leur nuire. Il s'agit sans nul doute d'un comportement fort souhaitable, mais qui ne résoudrait probablement pas la plupart des problèmes graves du secteur public. Néanmoins, la majorité des personnes interrogées ont signalé que cela représenterait une amélioration par rapport au comportement actuel qui prévaut dans le secteur public.

Une approche maximale risquerait d'être trop radicale pour la plupart des experts et des intervenants, car elle exigerait des contrôles plus stricts des activités des organisations de même que des moyens pour appliquer des contrôles dans les cas de litiges sur les sphères de compétence, ou pour forcer les groupes concernés à combler les lacunes dans les services. En outre, une coordination maximale pourrait exiger de faire preuve d'une

uniformité considérable dans les normes de prestation à l'échelle du pays, même dans un pays aussi grand et diversifié que le Canada. Ce degré de coordination peut de plus exiger un niveau de connaissances et de pouvoir dont peu d'organismes du secteur public disposent. Qui, par exemple, pourrait appliquer un tel système, même s'il était acceptable pour les intervenants en cause? Cette démarche serait d'autant plus difficile en raison de la tendance générale vers l'habilitation, la décentralisation et l'esprit d'entreprise qui prévaut actuellement au sein du secteur public.

Le tableau 1 présente les options de coordination qui s'offrent aux gouvernements participant aux négociations intergouvernementales sur les politiques. Ces options partent des modèles minimaux préconisant, au mieux, l'échange d'information entre les ministères et vont jusqu'à la création d'une stratégie intégrée en matière de politiques pour l'ensemble du gouvernement. Nous avons mentionné plus haut que ce type d'intervention peut s'avérer trop exigeant pour la plupart des gouvernements mais pourrait servir d'objectif visé par des coordonnateurs ayant une mission particulière dans ce sens. De plus, le contexte d'internationalisation présumé au tableau 1 pourrait exiger une plus grande coordination que les politiques intérieures ordinaires; ainsi, les niveaux inférieurs de coordination peuvent s'avérer fort efficaces au niveau national. Les pressions internationales rendront la coordination interne plus difficile mais encore plus nécessaire.

**TABLEAU 1*****La gestion interne des relations extérieures : Hiérarchie de la coordination des politiques***

- 
- Étape 1 : *Prise de décisions indépendante par les ministères.* Chaque ministère conserve son autonomie dans son domaine de politiques.
- Étape 2 : *Communication avec les autres ministères (échange d'information).* Les ministères s'informent l'un l'autre au sujet des enjeux qui surgissent et sur leur façon d'y réagir dans leur propre secteur. Des voies de communication régulières fiables et acceptées doivent être en place.
- Étape 3 : *Consultation avec d'autres ministères.* Il s'agit d'un processus bidirectionnel. Dans le même esprit que l'échange d'information entre les ministères, ceux-ci se consultent mutuellement dans le cadre de l'élaboration de leurs propres politiques et de leur prise de position.
- Étape 4 : *Évitement des divergences entre les ministères.* Il s'agit de s'assurer que les ministères n'adoptent pas de positions de négociation divergentes et que le gouvernement fait front commun.
- Étape 5 : *Recherche d'ententes interministérielles (consensus).* Au-delà de la coordination négative visant à dissimuler les différences, les ministères oeuvrent de concert par l'entremise, entre autres, de comités mixtes et d'équipes de projet, car ils reconnaissent leur interdépendance et leur intérêt mutuel quant à l'aplanissement des divergences au niveau des politiques.
- Étape 6 : *Arbitrage des divergences entre organismes.* Lorsque les divergences de point de vue entre des organismes ne peuvent être résolues à l'aide des processus de coordination horizontaux définis aux niveaux 2 à 5, un organe central d'arbitrage s'avère nécessaire.
- Étape 7 : *Établissement de paramètres pour les organismes.* Un organisme central ou un organe interorganisationnel de prise de décisions peut jouer un rôle plus actif en établissant des paramètres sur le pouvoir de décision des différents organismes. Ces paramètres précisent ce que les organismes ne doivent pas faire plutôt que de prescrire une ligne de conduite.
- Étape 8 : *Établissement des priorités gouvernementales.* L'organe central du gouvernement peut jouer un rôle plus déterminant en définissant les principales lignes de politique et en établissant les priorités.
- Étape 9 : *Stratégie gouvernementale globale.* On a ajouté cette étape pour compléter le tableau, mais il est peu probable qu'elle soit réalisable en pratique.
- 

*Source :* Organisation de coopération et de développement économiques, Groupe PUMA, Mondialisation : *Quels sont les défis et les occasions pour les gouvernements?* (Paris, OCDE, 1995) Document OCDE/GD(96)64



# III

## POURQUOI LA COORDINATION EST-ELLE MAINTENANT NÉCESSAIRE?

La coordination est certes un problème gouvernemental qui n'est pas d'aujourd'hui, mais dernièrement elle semble être davantage à l'avant-plan des préoccupations de bon nombre de gens au sein du gouvernement. Fort peu de gros titres ont été vus dans les quotidiens des capitales des nations sur l'absence d'un bon gouvernement horizontal, et même si un jour ce sujet faisait les manchettes, il semble peu probable qu'il deviendrait un sujet brûlant. Si toutefois on demande aux employés du secteur public de préciser leurs problèmes, la coordination est souvent mentionnée et semble l'être plus souvent que dans le passé. Ainsi, un répondant canadien a souligné ce qui suit :

Les enjeux les plus importants transcendent désormais tous les ministères traditionnels et les voies hiérarchiques. Les ministres ne comprennent pas encore cet état de choses : ainsi, les fonctionnaires doivent compenser pour le manque à gagner afin de tenter de faire face aux changements.

Cet interlocuteur et d'autres fonctionnaires dévoués semblent tous rechercher de meilleures façons de « travailler horizontalement » avec leurs collègues. Au Canada, cette recherche a été concrétisée par les travaux du Groupe de travail des sous-ministres sur les questions horizontales (Canada, 1996a), qui a produit une analyse détaillée des enjeux relatifs à la

coordination au sein du gouvernement canadien. De l'avis de ce groupe, la mise en place d'un meilleur gouvernement horizontal est essentielle pour leur permettre d'atteindre les objectifs de leur organisation ainsi que les objectifs globaux du gouvernement. Pourquoi se préoccupe-t-on de cet aspect et surtout pourquoi maintenant? Plusieurs raisons semblent être à l'origine de ce regain d'intérêt.

La première s'explique simplement du fait que les deniers publics sont moins abondants qu'auparavant. Les gouvernements ont été forcés de réduire leurs dépenses et il semble probable que ces pressions vont continuer, et même s'amplifier, dans un avenir prévisible. Ceci est particulièrement vrai étant donné l'état d'esprit du public, qui exige une baisse des impôts et une attitude plus responsable au chapitre des dépenses. Un certain nombre de répondants, au Canada et en Grande-Bretagne, étaient d'avis que l'enjeu le plus important motivant les efforts actuels en matière de coordination est peut-être le besoin de réduire les dépenses et donc de trouver des méthodes plus efficaces pour offrir les services. L'amélioration conjointe des services représenterait un avantage additionnel, mais cet objectif de la réforme demeure au second plan comparé à celui de la réduction des coûts.

Une façon de réaliser des économies et de présenter au public une meilleure image d'efficacité consisterait à éliminer les programmes qui font double emploi ou qui sont contradictoires, et à établir des priorités plus claires au sein du secteur public. Par le passé, bien des gens à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement ont préconisé un éclaircissement des objectifs et une planification. Désormais, les exigences financières semblent rendre davantage possible, et même nécessaire, une plus grande cohérence. Cette situation ne facilite en rien l'aspect politique de la question car les clients d'un programme, peu importe s'il fait double emploi, s'opposeront à son élimination.

Même si les contraintes financières peuvent rendre plus souhaitable, pour le gouvernement dans son ensemble, l'élimination du double emploi et la promotion d'une meilleure coordination, il est peu probable que ce sera le cas pour les organismes pris individuellement. Au fur et à mesure que les fonds se font plus rares, les organismes gouvernementaux sont portés à se concentrer sur leurs fonctions et activités de base et à se défendre contre toute menace extérieure perçue. Ainsi, ils peuvent se montrer réticents à

collaborer avec d'autres organismes offrant des services semblables ou même complémentaires, car ceux-ci peuvent constituer une « menace »<sup>5</sup>. Même en l'absence d'une situation de concurrence, réelle ou imaginaire, entre les organismes, on accordera presque certainement aux activités de coordination un degré de priorité plus faible qu'aux activités qui correspondent directement à la mission de l'organisme, et il est probable que les initiatives de collaboration seront moindres qu'en « temps normal ».

Outre les contraintes financières imposées au secteur public, il semble qu'il soit nécessaire de mettre davantage l'accent sur la coordination, en raison de la nature même des enjeux qui se font jour dans le gouvernement. On remarque un nombre sans cesse croissant d'« enjeux transsectoriels », particulièrement ceux que l'on perçoit comme s'articulant autour des groupes clients plutôt qu'autour des politiques stratégiques fonctionnelles. On estime de plus en plus que des groupes comme les personnes âgées, les femmes, les enfants, les Autochtones, etc., ont droit à des services et à des programmes complets et intégrés. Le besoin perçu de servir ces groupes clients est en partie une reconnaissance de leur plus grande mobilisation politique et en partie un résultat des changements au niveau des valeurs politiques de la plupart des pays démocratiques, qui s'orientent de plus en plus vers le client (Pierre, 1995). Encore une fois, le gouvernement canadien a mis sur pied un Groupe de travail des sous-ministres, chargé d'examiner la question de la prestation des services et des modèles de substitution pour le service au public (Canada, 1996b). En général, les gouvernements sont réticents à créer des ministères distincts pour des groupes-clients particuliers, qui feraient double emploi ou rivaliseraient avec les programmes dits « fonctionnels », tels que les services sociaux ou l'éducation, mais ils reconnaissent par ailleurs le besoin de mettre en place de meilleurs modèles de prestation des services.

Même les politiques articulées autour de l'aspect fonctionnel plutôt que de la perspective des groupes clients semblent avoir besoin d'une meilleure coordination. La dimension internationale des politiques, qui prend de plus en plus d'importance, crée des pressions sans cesse croissantes sur chaque gouvernement pour qu'il coordonne ses politiques et présente au monde une image cohérente à cet égard (Savoie, 1995a). Ainsi, il est difficile aujourd'hui de concevoir les programmes d'éducation et de formation

comme étant une affaire purement interne. En effet, il faut plutôt les considérer comme des éléments essentiels de la politique en matière de compétitivité internationale dans une conjoncture économique axée sur l'information. Encore une fois, un répondant du Canada a affirmé ce qui suit.

Des programmes qui étaient auparavant entièrement nationaux et qui pouvaient ne pas tenir compte des enjeux et des influences de la scène internationale sont aujourd'hui déterminants pour la position du Canada au sein de la communauté internationale ainsi que pour le commerce et la compétitivité du pays.

Il est de plus en plus difficile pour tout secteur de politiques de demeurer isolé des autres s'il désire être efficace; il est de même peu probable que les ministres acceptent qu'un secteur de politiques fasse cavalier seul. Ainsi, un fonctionnaire canadien a fait remarquer que le public est aujourd'hui mieux informé qu'autrefois, qu'il est plus conscient de ses droits et qu'il y a de meilleures chances que par le passé qu'il comprenne l'incidence d'une politique sur une autre<sup>6</sup>.

Sans tenir compte des pressions qui s'exercent sur le gouvernement en vue d'une meilleure coordination, l'importance accrue de la participation à des organisations supranationales requiert une plus grande cohérence interne au sein du gouvernement. Pour la plupart des gouvernements des pays européens, la nécessité de présenter un front commun à Bruxelles constitue une entreprise de coordination d'envergure mais nécessaire. Un fonctionnaire britannique que j'ai interrogé, par exemple, a souligné les problèmes qu'ont rencontrés plusieurs pays lorsqu'un ministre des services sociaux acceptait, à l'issue d'une réunion, de dépenser des millions de pesetas, de lires, ou autre, pendant que dans une salle adjacente le ministre des finances du même pays déclarait qu'une telle dépense était impensable. L'interlocuteur s'est montré fier du fait que le gouvernement britannique avait mis au point des mécanismes complexes et efficaces permettant de garantir une prise de position plus cohérente, mais même dans ce cas, de petites erreurs gênantes peuvent se produire.

Les réorganisations et réformes gouvernementales entreprises dans différents pays contribuent également au besoin sans cesse croissant de

coordination. Des réformes comme le programme britannique « Next Steps » (Greer, 1994), le programme de « privatisation » en Nouvelle-Zélande (Boston, 1991) et des réformes semblables dans d'autres pays (Kickert, 1995) ont entraîné la subdivision de gros ministères en un certain nombre d'entités plus petites et plus spécialisées. Ces organismes spécialisés sont maintenant tenus d'élaborer leurs propres « plans d'affaires » et de commencer à se comporter comme s'ils oeuvraient au sein d'un marché concurrentiel plutôt que dans le cadre d'un secteur public unifié. Dans des cas extrêmes, les organismes gouvernementaux peuvent se trouver dans un état de concurrence directe l'un avec l'autre plutôt que dans une situation de partenariat éventuel<sup>7</sup>. Au fur et à mesure que le « vaisseau de l'État », prend de plus en plus l'allure d'une flotte, l'établissement d'une coordination et d'une collaboration efficaces s'avère encore plus difficile qu'autrefois.

Enfin, étant donné que le gouvernement est moins populaire de nos jours que par le passé, toute initiative visant à redorer le blason du secteur public quant à son efficacité est accueillie avec empressement. Les exigences sans cesse croissantes en matière d'efficacité et d'efficience créent des pressions en vue d'une meilleure coordination. Ces influences externes, toutefois, ne font que renforcer l'engagement de longue date de la plupart des gestionnaires gouvernementaux en vue d'améliorer la cohérence des programmes gouvernementaux. Ainsi, pour bon nombre de gestionnaires, les exigences croissantes en matière de coordination et de cohérence sont bien accueillies et elles ne sont pas perçues comme un empiétement sur leur territoire protégé. Cette réaction est, bien entendu, fort différente des perceptions qui ont cours auprès du public (et des milieux universitaires) concernant les fonctionnaires et le désir qu'on leur attribue d'augmenter leurs propres budgets et leurs privilèges (Niskanen, 1994).

Ainsi, un certain nombre de facteurs semblent inciter les gouvernements à mettre au point de meilleures façons de coordonner leurs activités afin d'offrir des services améliorés, plus efficaces et plus axés sur les usagers. Les gouvernements visent ces objectifs depuis un certain temps mais ils se sont butés à différents obstacles dans la voie vers la réalisation de ce que des non-ressortissants considéreraient comme des améliorations

sensées en matière de gouvernance. Il y a peu de raison d'être tout feu tout flamme face aux initiatives d'aujourd'hui visant de tels objectifs de coordination car d'autres tentatives ont échoué. Malgré tout, si l'on peut apporter des améliorations, même à défaut d'établir une coordination et une cohérence parfaites au sein du gouvernement, l'effort peut en valoir la peine. Nous espérons que le présent document pourra contribuer à résoudre certains de ces problèmes de coordination. À cette fin, nous élaborons en fin de document certaines leçons que les coordonnateurs éventuels du gouvernement pourraient trouver utiles.

# IV

## RÉFLEXION SUR LA COORDINATION

Jusqu'à maintenant, nous avons parlé de coordination comme si nous savions exactement de quoi il s'agissait, à savoir un trait indifférencié qui caractérise toutes les populations organisationnelles. En réalité, un certain nombre de questions surgissent lorsqu'on aborde la coordination. Certaines de ces questions sont d'ordre intellectuel et théorique : quelle place donne-t-on aux problèmes associés à la coordination dans le contexte plus vaste des nouvelles approches et des nouvelles façons de penser concernant le secteur public et la gestion? D'autres enjeux deviennent évidents lorsqu'on tente d'isoler différents aspects de la coordination et d'établir la distinction entre les enjeux relatifs à la coordination et d'autres, étroitement liés, qui ont trait aux politiques et à l'administration. Comment pouvons-nous traduire ces exercices d'élaboration de théories sur la coordination en une gestion efficace au sein du secteur public? De quels outils disposons-nous pour favoriser la coordination et quels sont les forces et les faiblesses de ceux-ci?

### POLITIQUES OU ADMINISTRATION?

La première question consiste à se demander si on doit se concentrer davantage sur la coordination des politiques ou sur la coordination de l'administration (Regens, 1988, 138). Ces deux points sont certes reliés,

mais ils comportent également d'importantes différences. Si on s'attaque à un seul point sans tenir compte de l'autre, on ne résout qu'une partie des problèmes de coordination qu'on constate généralement dans la prestation des services gouvernementaux. La coordination administrative est essentiellement une coordination du bas vers le haut et se concentre sur les questions de prestation des services. Cette approche « ascendante » visant l'amélioration de l'efficacité du gouvernement présume que les questions importantes en rapport avec la gouvernance sont des questions de mise en oeuvre. Une optique stratégique de la coordination, en revanche, stipule que si les politiques sont correctement formulées dès le départ, il y aura peu (ou moins) de problèmes lors de leur mise en vigueur. Il s'agit d'une conception davantage « descendante » et de nature plus politique sur la façon d'obtenir une meilleure performance gouvernementale que ne l'est la coordination administrative. Un autre groupe de travail mis sur pied au sein du gouvernement canadien, portant sur « Les valeurs et l'éthique dans la fonction publique » (Canada, 1996c), a envisagé ces nouvelles conceptions de la coordination et de la gouvernance du point de vue de leurs aspects normatifs et de leurs effets sur les citoyens ordinaires.

Le choix entre la coordination administrative et la coordination des politiques est jusqu'à un certain point un faux dilemme. En effet, pour être vraiment efficaces, les gouvernements ont besoin des deux types de coordination. Ainsi, le problème consiste à trouver l'équilibre qu'il faut entre la coordination des deux éléments : formulation et mise en oeuvre. Par exemple, certains spécialistes (Elmore, 1979; Barrett et Fudge, 1981) ont émis l'opinion qu'on devait concevoir les politiques en mode « ascendant », en fondant la conception même des programmes sur la coordination — et de façon plus générale sur la mise en oeuvre. D'autres ont affirmé (Linder et Peters, 1987; Hogwood et Gunn, 1984) que même si la mise en oeuvre est importante, elle ne doit pas occuper une si grande place dans la formulation initiale des politiques. Les gouvernements doivent d'abord déterminer ce qu'ils veulent accomplir puis décider de la façon d'atteindre efficacement ces objectifs (Bogason, 1991). Pour assurer une meilleure coordination, les gouvernements devront établir les priorités du système de gouvernance dans son ensemble plutôt que de composer avec les diverses priorités qui émanent de chaque programme et de chaque organisme.



## NÉGOCIATION OU FORMULE IMPOSÉE?

En ce qui a trait au choix entre les politiques et l'administration comme point central des activités de coordination, la question à se poser consiste à déterminer quel est le meilleur moyen d'assurer la coordination : la négociation ou la formule imposée? Si un gouvernement accorde de l'importance à la coordination, pourquoi les chefs de ce gouvernement ne consacrent-ils pas plus de temps et d'énergie à imposer une plus grande cohérence au niveau des politiques et de l'administration internes? Même si cette affirmation peut sembler vieux jeu, elle n'en demeure pas moins vraie : les gouvernements disposent de structures hiérarchiques permettant d'améliorer l'efficacité gouvernementale (Jacques, 1990). En revanche, pour que la coordination connaisse un réel succès, elle doit probablement être l'« oeuvre » des participants. Si cette hypothèse est vraie, la négociation est peut-être la seule façon de générer une coordination durable et efficace.

Il est intéressant de noter que plusieurs répondants souhaitaient que le gouvernement central prenne les décisions fondamentales sur les priorités plutôt que d'avoir à négocier entre eux. Un répondant canadien a fait remarquer que la prise de décisions sur les priorités relatives du gouvernement incombe aux dirigeants politiques du gouvernement et non à la fonction publique. Les répondants ont manifesté leur mécontentement envers l'attitude consistant à laisser à la fonction publique le soin de coordonner les interventions sur les enjeux, puis à blâmer les fonctionnaires lorsque ceux-ci n'arrivaient pas à « deviner la pensée » des leaders politiques.

Le choix entre la négociation et la formule imposée est en rapport avec certains enjeux fondamentaux abordés dans les documents théoriques sur la coordination entre les organisations, qu'elles soient du secteur public ou privé. On retrouve trois principaux courants dans les ouvrages qui traitent de la coordination : la hiérarchie, les marchés et les réseaux (Thompson, Frances, Levacic et Mitchell, 1991).

## *Hiérarchie*

La hiérarchie représente l'idée de formule imposée jointe au modèle d'administration publique traditionnel qui prévaut pour la gestion au sein du secteur public (Walsh et Stewart, 1992). L'hypothèse qui sous-tend cette approche stipule que s'il existe un besoin de coordination, alors l'élan sera donné d'en haut, les intervenants des secteurs administratif et politique assurant le leadership afin de susciter la collaboration nécessaire entre les organismes. En effet, la bonne volonté et l'engagement au sein des organismes concernés sont moins importants que les relations d'autorité qui prévalent au sein de la hiérarchie formelle.

L'approche hiérarchique à la coordination constitue souvent une méthode de résolution du problème fort centralisatrice. Cette stratégie suppose que chacune des structures hiérarchiques du secteur public se représente assez bien ses responsabilités et la façon d'atteindre les objectifs fixés. En réalité, sur le plan individuel les organismes se butent souvent à des obstacles de taille quant à la reconnaissance du besoin de coordination avec les autres organismes et leurs programmes. De plus, les organismes peuvent être fort peu motivés à collaborer entre eux car cela risquerait de nuire à l'atteinte de leurs propres objectifs. Par conséquent, pour que la coordination soit efficace, on doit en pratique élargir la structure hiérarchique vers le haut pour inclure les organismes centraux et même le Cabinet (Campbell, 1988).

L'approche hiérarchique à la coordination, outre son aspect centralisateur, s'avère à l'occasion difficile à mettre en oeuvre. Étant donné que l'éthos contemporain de la gouvernance met l'accent en bonne partie sur la participation et la décentralisation plutôt que sur une formule imposée depuis le centre, bien des employés accepteraient mal les initiatives visant à renforcer le contrôle central. Qui plus est, cette approche en matière de coordination doit présumer que les décideurs centraux disposent de l'information suffisante pour prendre des décisions touchant plusieurs organismes gouvernementaux et plusieurs groupes sociaux. Cette hypothèse, toutefois, est souvent invalide. Même les organisations comme les forces armées, qui normalement devraient être en mesure d'assurer une coordination efficace

par voie de la hiérarchie, semblent éprouver des problèmes (Allard, 1990; Smith, Marsh et Richards, 1993).

Tout ceci étant dit, la coordination par voie de la hiérarchie présente certains avantages. Ainsi, du point de vue des institutions, une des principales raisons de la mise en place de structures hiérarchiques est la réduction des coûts transactionnels de la coordination (Alexander, 1993). Même s'ils sont de taille plus modeste, les organismes plus spécialisés peuvent être plus efficaces de certaines façons, et le besoin d'assurer une coordination de ces derniers entraîne des coûts transactionnels qui risquent d'effacer les gains en efficacité obtenus par la spécialisation. Ce raisonnement favorise la création de grandes entreprises dans le secteur privé et de gros ministères d'exécution dans le secteur public (Miller, 1992). Le recours à l'approche hiérarchique consiste à faire appel à l'autorité et au pouvoir au sein de chaque organisme afin de faire diminuer ces coûts et de réduire au minimum les conflits et la concurrence au sein du secteur public.

### *Les marchés*

Le marché constitue la première option de rechange à la coordination par la hiérarchie. L'approche hiérarchique présume que la coordination découle de l'autorité et qu'elle est exigée par la loi et les règlements : l'approche axée sur les marchés, en revanche, stipule que la coordination émane des échanges et de la négociation. Le marché n'est toutefois qu'un aspect de la coordination découlant des échanges et de la négociation volontaires, les réseaux constituant l'autre aspect (voir plus loin). L'approche axée sur les marchés stipule qu'on est en présence d'« acheteurs » et de « vendeurs » qui ont chacun à gagner de la participation aux échanges, mais qui ont des intérêts quelque peu opposés. Leurs relations sont plutôt impersonnelles et sporadiques, et sont uniquement tributaires des possibilités que l'échange soit perçu comme avantageux par les deux parties.

Dans le cas de la coordination par les marchés au sein du secteur public, la négociation requise peut s'effectuer en utilisant l'argent comme

intermédiaire des échanges. À titre d'exemple précis, on peut citer la création de marchés internes (Jerome-Forget, White et Wiener, 1995; OCDE, 1993) comme moyen de coordonner les activités et d'imposer une discipline de marché aux organismes qui autrement seraient régis uniquement par une structure hiérarchique. Dans le même esprit, on a de plus en plus recours à des contrats conclus entre les organismes gouvernementaux pour coordonner les activités de ceux-ci, remplaçant ainsi la coordination hiérarchique qui prévalait auparavant par un ensemble de « marchés » acceptables pour les deux parties. En effet, jusqu'à un certain point, le processus budgétaire a toujours été un genre de processus de coordination axé sur l'argent, mais le recours de plus en plus grand aux marchés internes a rendu ce rôle davantage explicite.

Il est plus usuel qu'un intermédiaire autre que l'argent soit utilisé pour les échanges au sein du secteur public. Ainsi, les marchés touchés par ce modèle sont en fait des quasi-marchés, ou encore des formes différentes de relations d'échange généralisées (Marin, 1990). Il s'agit par exemple de « marchés virtuels », les clients faisant office de marchandise échangée. Dans une société où prévalent les organismes de services sociaux, les clients représentent une ressource importante dont on peut se servir pour influencer le comportement d'autres intervenants (Hall et al., 1978). Le problème qui ressort, toutefois, est que la plupart des organismes n'enlèvent pas leurs oeillères professionnelles lorsqu'ils tentent d'assurer la coordination. Les organismes peuvent également prendre part à d'autres types d'échange, par exemple un échange d'information, afin de négocier des compromis entre eux (Stinchcombe, 1990).

Ce ne sont pas toutes les relations entre de multiples organismes qui peuvent être coordonnées efficacement par le recours aux marchés et aux échanges. Dans certains cas, les organismes possèdent des objectifs qui se complètent mutuellement, plutôt que des objectifs quelque peu contradictoires comme le supposent les échanges de marché. En outre, les objectifs qu'on peut atteindre par des compromis entre les parties intéressées peuvent s'avérer fort différents de ceux visés par les législateurs qui ont rédigé les textes de loi, ou même par les personnes figurant au haut des structures hiérarchiques responsables de l'application de la loi. Même la

décentralisation, qui rend les marchés si utiles, peut également restreindre leur efficacité de certaines façons. Les marchés entre les organismes peuvent être particulièrement nuisibles aux politiques reposant sur un fondement juridique ou d'admissibilité important pour les citoyens.

### *Les réseaux*

Les réseaux constituent un autre moyen de négociation pour assurer la coordination. Plutôt que de préconiser des relations d'échange comme le fait l'approche axée sur les marchés, les réseaux, en revanche, se définissent en bonne partie de la même façon que les organisations, en mettant l'accent sur leurs modes d'interaction. Les réseaux présentent de nombreux avantages quant à la coordination et, jusqu'à un certain point, sont tributaires des modes d'interaction courants entre les organisations et les personnes qui s'intéressent aux mêmes questions de politiques. Les réseaux se fondent sur les intérêts et l'engagement des personnes et des groupes, la plupart de ceux-ci (dans les secteurs public et privé) souhaitant s'acquitter de leurs tâches le mieux possible (Chisholm, 1989).

Le professionnalisme entraîne la création d'un réseau de fait pour la coordination de certaines catégories de politiques gouvernementales. Un des attributs des professions, selon leur définition traditionnelle (voir Wolgast, 1992), a trait à leur rôle à titre de groupe de référence pour leurs membres. Dans la plupart des cas, les membres d'une profession libérale disposent de leur propre réseau de collègues qui peut compléter les réseaux mis en place au sein de l'organisation. Même s'ils sont à bien des égards bénéfiques, les réseaux professionnels peuvent également restreindre la coordination. Tout d'abord, ces réseaux sont relativement fermés aux personnes de l'extérieur, ce qui limite leur capacité d'examen critique des politiques à comparer à d'autres approches à la prise de décisions. De plus, chaque profession définit souvent les problèmes et les solutions dans une optique qui lui est propre, ce qui permet d'assurer une coordination fort efficace au sein de chaque profession et par conséquent (habituellement) au sein de chaque programme, mais la coordination entre les programmes peut s'avérer plutôt difficile<sup>8</sup>.

Malgré leurs bons points, les réseaux comportent également des points faibles quant à la coordination. Un de ceux-ci est un problème analytique : une fois qu'on a déclaré qu'un réseau existe, que dit-on ensuite? Certes, on ne peut pas affirmer que les réseaux n'existent pas, mais on a parfois de la difficulté à les définir davantage. Cette remarque est particulièrement vraie étant donné que les réseaux peuvent avoir une dynamique interne assez différente les uns des autres. Par exemple, Sabatier (1988) fait remarquer que de nombreux réseaux gravitent autour de différents secteurs de politiques, et la dynamique qui les anime est celle des conflits quant à la définition du problème que touche une politique et la solution à préconiser. Cet affrontement des opinions constitue toutefois une forme de coordination car il élimine souvent les idées contradictoires sur une politique donnée et, partant, élimine le double emploi qui est source de conflits et de gaspillage.

Les réseaux ne présentent pas qu'un problème analytique : ils peuvent constituer de réels obstacles à une mise en oeuvre efficace. Plutôt que d'être en mesure de susciter une action par les méthodes de commandement et de contrôle, les gestionnaires doivent maintenant viser à générer cette action par la négociation au sein d'un réseau. Si la réussite par le commandement et le contrôle n'est nullement assurée, la négociation offre encore moins de certitude. En revanche, les réseaux peuvent être plus propices à la formulation de politiques. Des structures telles que les groupes de travail, qui réunissent un éventail des intérêts en cause, peuvent trouver des solutions qui échapperaient à une approche davantage linéaire en matière d'élaboration de politiques.

D'autres réseaux peuvent être structurés de façon plus verticale, la plupart des interactions s'effectuant en amont de l'organisme gouvernemental touché, plutôt que d'avoir lieu entre les organismes faisant partie du réseau qui viseraient à résoudre les problèmes entre eux. Il s'agit d'un nouveau rôle pour les organismes centraux qui pourrait supplanter leur rôle traditionnel consistant à imposer la coordination en faveur d'une coordination atteinte par la négociation. Certains autres organismes commencent à jouer un rôle de facilitateurs de la coordination, particulièrement par le recours à des idées et à des enjeux comme l'écologisme, afin de promouvoir des valeurs communes (Doern, 1993). Des idées comme l'écologisme,

même en l'absence d'une base institutionnelle, peuvent servir à assurer une plus grande cohérence dans la politique gouvernementale (Taylor, 1984).

## STRUCTURE HORIZONTALE OU VERTICALE?

Souvent, on exprime la question de la coordination en fonction d'un effort visant à rendre le gouvernement plus « horizontal » et, effectivement, bien des enjeux associés à la coordination ont trait aux activités inter-programmes au sein d'un seul ordre de gouvernement. Ces problèmes de structure horizontale prennent une autre dimension lorsqu'on ajoute la question de la coordination entre les ordres de gouvernement, particulièrement dans des régimes fédéraux comme ceux du Canada et des États-Unis. Même dans un régime unitaire, bon nombre des mêmes problèmes de coordination intergouvernementale surviennent entre les niveaux structurels, quoique généralement sans l'intensité politique qui caractérise souvent les affrontements fédéraux-provinciaux observés dans un régime fédéral (Toonen, 1985).

Les fondements du problème de coordination résident dans le fait que la plupart des régimes fédéraux ont évolué de façon à permettre à tous les paliers de gouvernement qui en font partie d'avoir un rôle dans pratiquement tous les secteurs de politiques. Ainsi, pour régler les problèmes de double emploi et d'incompatibilité, les gouvernements doivent tous s'entendre sur certaines approches fondamentales en matière de politiques et ils doivent viser à rendre leurs mécanismes de prestation de services davantage compatibles les uns avec les autres. On n'en arrive pas toujours à une entente de ce genre. Plusieurs répondants du Canada, par exemple, ont fait remarquer que le gouvernement fédéral et les provinces ont conclu des accords afin de coordonner et d'intégrer leurs efforts d'inspection des aliments à titre de ballon d'essai pour en arriver à une plus grande coordination des politiques entre les différents ordres de gouvernement. De telles ententes peuvent sembler être des démarches bien simples, mais ce sont en fait des réalisations de taille, à la lumière des obstacles qu'on a dû surmonter. Un interlocuteur a souligné que ces ententes ont été conclues après plusieurs jours de discussion et qu'il a fallu les faire approuver par les

premiers ministres provinciaux. Le fédéralisme australien a donné un cadre à ce processus de coordination par l'entremise du Council of Australian Governments (COAG), qui se réunit régulièrement afin d'élaborer des politiques acceptables à tous les ordres de gouvernement.

De plus, dans la plupart des régimes fédéraux, le gouvernement central fait appel aux gouvernements de second niveau pour mettre en oeuvre bon nombre de ses politiques. En raison de cette stratégie de mise en oeuvre, même si les politiques sont coordonnées avec efficacité au niveau central, leur intégration peut échouer dès que leur mise en oeuvre débute. Si le gouvernement central ne se préoccupe pas tellement de la mise en application de ses politiques, comme cela semble être le cas dans les programmes de subventions globales devenus très répandus aux États-Unis (Katz, 1995; Ehrenhalt, 1995), il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Si toutefois le gouvernement central s'intéresse à cet aspect, et la plupart le font, la coordination verticale devient un préalable incontournable à la coordination horizontale (Derlien, 1991). L'inverse est sans doute vrai et les responsables de la mise en oeuvre au niveau inférieur éprouveraient probablement de la difficulté à composer avec des erreurs de conception fondamentales qui seraient imputables au gouvernement central (Linder et Peters, 1987), comme c'est peut-être le cas pour les initiatives récentes visant la réforme des programmes d'aide sociale.

## OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET COORDINATION

La question classique de l'obligation des fonctionnaires de rendre compte et les répercussions de la coordination sur la capacité d'exiger cette reddition de comptes deviennent une facette du problème de coordination au sein du gouvernement. Certes, une meilleure coordination entraîne généralement une augmentation de l'efficacité des programmes gouvernementaux, mais parfois ce n'est pas le cas. Avec l'émergence d'un milieu multi-organisationnel fort complexe, on peut avoir de la difficulté à déterminer la raison des défaillances, le cas échéant. L'obligation de rendre compte, au moins dans son sens rétrospectif, est fonction de la capacité des politiciens et du public d'établir qui est responsable des défaillances d'un



programme. Les programmes de coordination complexes peuvent faire obstacle à cette capacité.

Les obstacles à la reddition de comptes peuvent découler de plusieurs méthodes employées pour améliorer la coordination. Ainsi, la responsabilité financière s'avère difficile à appliquer lorsque les fonds de plusieurs ministères sont regroupés afin de rassembler les ressources qu'il faudrait pour s'attaquer sérieusement à des problèmes liés aux politiques, p. ex. la lutte antidrogue ou le développement urbain. Comment le gouvernement peut-il s'assurer que les fonds sont utilisés comme prévu lorsque les crédits budgétaires ont été approuvés? Un répondant britannique a indiqué ce qui suit.

Une fois que nous avons commencé à regrouper les fonds de différents programmes, le ministère des Finances (Treasury) a affirmé ne plus être en mesure de tenir les ministères concernés responsables de l'utilisation des fonds publics. Ils se sont opposés à toute initiative visant à réunir de grandes sommes provenant de différents ministères, peu importe le bien-fondé de la cause.

Si les fonds ne sont pas dépensés à bon escient, qui doit être tenu responsable de la mauvaise affectation des ressources? En outre, et d'un point de vue plus fondamental peut-être, les idées traditionnelles au sujet de la responsabilité envers le Parlement sont-elles les plus appropriées dans le nouvel univers de la fonction publique? Si non, quels principes sont les mieux adaptés à cet objectif?

## LA COORDINATION EST-ELLE RÉPONSE À TOUT?

Enfin, nous avons mis l'accent sur la coordination comme si elle pouvait résoudre tous les problèmes du secteur public. Toutefois, nous devrions à tout le moins envisager la possibilité que la coordination et la cohérence ne constituent pas toujours une approche positive pour régler les problèmes liés aux politiques. Dans certaines situations, des approches engendrant la concurrence et l'incohérence peuvent être plus fonctionnelles que dysfonctionnelles. Par exemple, même si le gouvernement

subventionne de nombreux efforts de recherche scientifique, il ne doit certes pas tenter d'imposer une orientation unique ou de déterminer ce qui est orthodoxe dans ce domaine (Salbu, 1994). Dans le financement des projets scientifiques, il peut s'avérer difficile de faire la distinction entre la « science orthodoxe » et l'établissement de critères sur l'orthodoxie en matière de science, mais cela peut s'avérer nécessaire.

Outre le financement de la recherche, il peut y avoir d'autres secteurs de politiques pour lesquels la coordination n'est pas particulièrement souhaitable pour le gouvernement. Ainsi, dans bon nombre de secteurs de politiques, les connaissances sur la façon de s'y prendre pour apporter des changements souhaités au comportement individuel au sein de la société sont loin d'être certaines (Dror, 1992). Le récent débat sur la politique de l'aide sociale aux États-Unis constitue un exemple extrême mais non unique de cette situation. Par conséquent, le gouvernement a parfois intérêt à préconiser une approche expérimentale explicite dans le cas de certaines politiques, tout en réduisant au minimum la coordination et la cohérence. Certains spécialistes ont préconisé une telle approche expérimentale (Campbell, 1982 et 1988), et il est même arrivé que des politiciens aient affirmé qu'on ne disposait pas de preuves suffisantes pour prendre un engagement à long terme en faveur d'une option particulière concernant une politique gouvernementale. En outre, certains programmes peuvent tirer profit d'une situation de double emploi, et un effort excessif de coordination risque de rendre un secteur d'orientation plus vulnérable aux erreurs (Landau, 1969). En effet, au niveau des politiques, les secteurs peu coordonnés sont souvent dotés de plusieurs mécanismes de détection des erreurs, tandis que les systèmes plus rationalisés ne font pas appel à ces vérifications.

# V

## COMMENT METTRE EN PLACE LA COORDINATION

Un certain nombre d'organisations et de techniques déjà en place visent la création et l'augmentation de la coordination horizontale des politiques publiques au sein des pays de l'OCDE. Bon nombre de ces mécanismes de coordination existent depuis plusieurs années et émanent des efforts soutenus qui ont été faits pour favoriser la cohérence des politiques au sein du gouvernement. D'autres méthodes, élaborées plus récemment, reflètent le besoin de coordonner la gamme plus étendue de services publics, d'exercer un contrôle sur les coûts de ces services et de composer avec le décloisonnement des organismes et des programmes gouvernementaux. Ces nouvelles techniques sont de plus en plus axées sur la gestion des questions intersectorielles, et leur influence globale nous force à redéfinir les programmes existants : il s'agit là de tâches pour lesquelles les technologies disponibles sont plutôt inefficaces.

### L'ORGANE EXÉCUTIF

Selon les hypothèses traditionnelles, la coordination horizontale des politiques et la gestion des enjeux se font à partir du centre du gouvernement — soit l'organe exécutif et les organismes centraux qui l'appuient. Dans un régime parlementaire, l'ultime responsabilité en ce qui a trait aux

politiques, et à la coordination de ces politiques, incombe au premier ministre. Aux États-Unis, le président est dans une situation plus complexe, mais même dans ce cas c'est au président que revient l'ultime responsabilité pour la mise en application des politiques. Ces dirigeants ont tenté de se doter de moyens permettant de favoriser la coordination, qu'elle soit principalement assurée par l'organe exécutif ou par l'entremise du Cabinet et d'organismes administratifs détenant beaucoup de pouvoir.

### *Le personnel de l'organe exécutif*

À eux seuls, les premiers ministres et les présidents ne peuvent susciter une coordination efficace. Ils sont en effet surchargés de travail et disposent de peu de temps pour la coordination des activités des différents organismes relevant de leur autorité. Ils peuvent toutefois se doter de personnel et d'organisations aptes à les aider à assurer la coordination. On trouve les organisations de ce type les plus évoluées au sein du Bureau exécutif du président des États-Unis. Ce bureau comprend non seulement le personnel du bureau du président, mais également un certain nombre d'organismes de coordination et de contrôle tels que : le bureau chargé de la gestion et du budget (Office of Management and Budget), le conseil consultatif de l'économie (Council of Economic Advisors) et le conseil sur la sécurité nationale (National Security Council). Les derniers présidents ont disposé, à la Maison blanche, de certains organismes dont le nom et les fonctions ont varié au cours des années, mais qui étaient chargés de la coordination de la politique intérieure. Bien que des bureaux de ce genre existent au sein d'autres gouvernements, notamment le Bundeskanzlersamt en Allemagne et en Autriche (Smith, 1991), le Kansli en Suède (Larsson, 1986) et le Department of Prime Minister and Cabinet en Australie, leur rôle n'est pas aussi bien articulé que celui des organismes de ce genre aux États-Unis.

Dans la gestion des politiques intersectorielles, un avantage que présente ces organismes fonctionnant au niveau de l'exécutif réside dans leur souplesse et dans le fait qu'elles n'ont pas à se préoccuper de la prestation de services à des clients existants (à part les conseils communiqués au chef de l'exécutif). Ils peuvent ainsi mettre sur pied des groupes de travail internes ou des structures temporaires chargées de s'occuper des enjeux en

évolution constante et de l'interprétation de ceux-ci. En outre, à la différence des organismes d'exécution, ils n'ont pas un « territoire » de politiques à défendre. Toutefois, la dépendance envers ce niveau de gouvernement pour la coordination risque de provoquer une forte centralisation, ce qui surchargerait le bureau du chef de l'exécutif à une époque où des principes de décentralisation prévalent en matière de gestion gouvernementale. Ces problèmes peuvent être aggravés si les enjeux et les politiques ont été cernés et définis aux échelons inférieurs du gouvernement, car il peut y avoir une perte importante d'information entre ces échelons et les échelons supérieurs du gouvernement.

### *Les organismes centraux*

Une stratégie plus générale pour assurer la coordination depuis le centre du gouvernement consiste à faire appel à des organismes centraux. Ce terme s'applique aux organismes chargés du budget, des politiques et de la gestion du personnel qui relèvent directement du chef de l'exécutif ou dont la principale responsabilité est la coordination des politiques et la gestion centrale des enjeux (Campbell et Szablowski, 1979; Savoie, 1995b). À titre d'exemple d'organismes centraux, on peut citer le Treasury de Grande-Bretagne, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ainsi que les ministères de la fonction publique et des finances de différents pays. Ces organismes peuvent servir à mettre en oeuvre les priorités du chef de l'exécutif, mais ils sont également portés à élaborer des priorités et des styles de gestion qui leur sont propres.

Les organismes centraux peuvent jouer un rôle important au chapitre de la coordination mais ils peuvent aussi provoquer des conflits de taille avec les organismes d'exécution qui assurent la prestation des services. Ces conflits sont semblables à ceux qui, traditionnellement, surviennent entre les organismes dits « d'exécution » et les organismes « de consultation ». Les premiers acceptent mal le pouvoir exercé par les organismes de contrôle qui n'assurent pas directement la prestation des services au public et qui, prétend-on, connaissent plutôt mal les programmes offerts. Les organismes de consultation (y compris les organismes centraux) estiment généralement que les organismes d'exécution ont une vision fort étroite de

la politique et ne comprennent pas la nécessité d'imposer des priorités globales au gouvernement. Plusieurs répondants des organismes de consultation ont évoqué l'étroitesse d'esprit de leurs homologues des organismes d'exécution ainsi que la nécessité d'imposer la coordination depuis le haut.

*Le Cabinet lui-même, particulièrement avec un premier ministre ou un ministre des finances fort*

Le Cabinet est un autre organe de gestion des questions de politique intersectorielles. D'une certaine façon, il s'agit de l'institution la plus indiquée pour exécuter cette tâche, car tous les principaux intervenants de l'élaboration des politiques et de la prestation des services y sont représentés. En revanche, le Cabinet peut constituer un endroit où les ministres s'efforcent de protéger les intérêts de leur ministère. Une collaboration excessive avec d'autres organismes, tout comme l'examen des répercussions globales des secteurs de politiques, peuvent ne pas représenter la méthode idéale de servir ces intérêts (du moins à courte échéance). Le Cabinet peut servir de point focal pour l'examen des questions intersectorielles si l'on est en présence d'un leadership adéquat, tant de la part du premier ministre que des membres de la fonction publique qui relèvent du Cabinet. Grâce à ce leadership, on peut réorienter la discussion des enjeux et améliorer la coordination des politiques.

*Comités du Cabinet*

Un Cabinet peut constituer une organisation trop vaste pour assurer une coordination efficace des programmes. À cela s'ajoute le fait que les ministres se sentent habituellement obligés de défendre les intérêts de leur ministère, ce qui risque de nuire à l'établissement de la collaboration nécessaire. Dans le cas de problèmes qui ne sont pas bien cernés et qui touchent différents ministères, les ministres peuvent se sentir contraints d'appuyer la demande que fait la haute direction de leur ministère d'assumer la responsabilité de l'enjeu en question, ce qui entraîne une diminution de la collaboration nécessaire entre les ministères.

Par conséquent, la plupart des régimes ayant recours à un Cabinet ont établi un « Cabinet restreint », ou encore un certain nombre de comités au sein du Cabinet pouvant établir des priorités communes et coordonner les politiques interministérielles (Mackie et Hogwood, 1985). Une approche visant cet objectif consiste à créer un « comité chargé des priorités et de la planification » détenant l'autorité au sein du Cabinet. Cette approche peut permettre de coordonner les politiques touchant la gamme complète des programmes gouvernementaux, mais souvent elle laisse un trop grand nombre de décisions entre les mains de quelques hauts fonctionnaires du gouvernement. L'autre approche consiste à faire appel à un ensemble de comités du Cabinet, chacun de ceux-ci étant responsable d'un secteur de politiques en particulier. Cette approche présente l'avantage de réunir les ministres concernés afin d'assurer la coordination de leurs activités, mais elle recèle également des désavantages. Plus particulièrement, les limites entre les secteurs de politiques, et donc entre les comités du Cabinet, ne sont pas toujours bien définies et elles pourraient l'être de moins en moins. Par exemple, les politiques sociales, les politiques relatives à la main-d'oeuvre et même les politiques en matière d'éducation sont devenues entremêlées à un point jamais vu jusqu'ici. Ainsi, on pourrait assister à une prolifération de comités de coordination, et se voir dans la nécessité de coordonner les coordonnateurs.

### *Ministres sans portefeuille ou chargés d'un portefeuille de coordination additionnel*

Un autre moyen d'améliorer la coordination au sein d'un régime ayant recours à un Cabinet consiste à confier à des ministres sans portefeuille la coordination des programmes au sein d'un vaste secteur de politiques. Une méthode connexe consisterait à attribuer aux ministres des portefeuilles de coordination additionnels. Par exemple, aux Pays-Bas, on a donné à un ministre la responsabilité supplémentaire de coordonner tous les programmes s'adressant aux immigrants ainsi que les programmes visant à régir leur intégration au marché du travail.

Cette méthode offre certes l'avantage de désigner un responsable de la coordination d'un secteur de politiques, mais elle comporte également

plusieurs lacunes importantes. La plus apparente est qu'elle risque de surcharger de travail un ministre déjà fort occupé. En outre, même si le ministre est responsable de coordonner un large éventail d'autres programmes, il est peu probable qu'il accordera à cette fonction de coordination la même priorité qu'aux programmes relevant de son ministère. Un ministre sans portefeuille auquel on assigne la responsabilité principale de coordonner des programmes aura peut-être plus de temps à consacrer à cette activité, mais il ou elle ne disposera sans doute pas de certaines ressources nécessaires. Plus particulièrement, un ministre du Cabinet sans influence ministérielle n'aura peut-être pas l'autorité nécessaire au sein du Cabinet pour convaincre ses collègues s'il était nécessaire de coordonner les politiques, le cas échéant. Toutefois, on peut faire contre-poids à ce problème en confiant ces fonctions à des politiciens jouissant de liens solides avec le premier ministre.

### *Ministres de second rang*

Plutôt que de confier à un ministre déjà chargé d'un large éventail de fonctions des responsabilités additionnelles, les gouvernements peuvent mettre au point un système de ministres de second rang ayant pour tâche d'aider à assurer la coordination au sein de leur ministère et même d'assumer la responsabilité de services offerts à des groupes désignés ou de certaines autres fonctions spéciales. Jusqu'à un certain point, les ministres de second rang feront face aux mêmes problèmes que les ministres sans portefeuille. En raison de leur titre (« ministre en second » ou « de second rang »), il est presque certain que ces intervenants exerceront moins de pouvoir au sein du gouvernement que les ministres et peut-être même que les hauts fonctionnaires. Si on demande à ces aspirants au leadership politique de coordonner une gamme de services et de gérer des questions intersectorielles relevant de ministres puissants, leur succès risque d'être limité. De plus, ils peuvent entrer en conflit avec des ministres de premier plan et ainsi percevoir leurs tâches comme un recul politique plutôt qu'une ascension dans leur carrière politique.



## LES ORGANISMES MINISTÉRIELS COMME TELS

Nous avons abordé la nécessité d'une coordination entre les portefeuilles ministériels ou leurs équivalents, mais les ministères du Cabinet peuvent eux-mêmes mettre au point des mécanismes visant la coordination des politiques. Une approche qu'on a préconisée dans de nombreux pays consiste en la création de « superministères » regroupant en leur sein un large éventail de programmes qui, autrement, devraient être adaptés à différentes structures ministérielles. À une extrémité de cet éventail, le gouvernement de la Suisse ne compte que sept ministères. Si on présume que ces portefeuilles sont relativement homogènes, le gouvernement devrait être en mesure d'assurer une grande cohérence interne des politiques. Occupant une position moins extrême, on retrouve l'administration Hawke, d'Australie, qui a réorganisé le gouvernement en 1983 afin de mettre en place un nombre plus modeste de gros ministères et un cabinet restreint chargé dans une certaine mesure de coordonner les politiques de toute la gamme des services gouvernementaux. Le gouvernement britannique a fait l'essai d'une stratégie semblable bien avant cela et l'administration Nixon, aux États-Unis, a proposé la création de quatre « superministères » au sein du gouvernement fédéral (Nathan, 1975). La restructuration du gouvernement canadien en 1993 n'a pas créé des ministères aussi gros que ceux qu'on trouve (ou qui sont proposés) dans d'autres régimes. Toutefois, cette restructuration a produit un nombre restreint de ministères où les problèmes de coordination se sont multipliés.

Alors qu'il peut paraître logique de réunir le plus grand nombre possible de programmes semblables au sein d'un seul ministère, les avantages sur le plan de la coordination qui ont découlé de cette décision pourraient être plus apparents que réels (voir Craswell et Davis, 1993). Tout d'abord, on doit disposer d'une structure sous-ministérielle importante qui peut créer ses propres problèmes de coordination. De même, si un ministre gère un ministère trop grand et qui comporte un trop grand nombre de divisions internes, il ou elle peut se buter aux mêmes obstacles de coordination que le premier ministre tentant d'assurer la coordination d'un même nombre de ministères. Enfin, le regroupement de tous les programmes en apparence associés au sein d'un même ministère risque d'entraîner

l'insouciance et l'illusion que les problèmes ont été résolus, tandis qu'en fait ils perdurent.

En outre, le regroupement de programmes en un seul ministère risque de nuire aux politiques et à la gestion d'autres façons. Lorsque la principale responsabilité de coordination des programmes incombe à un ministère, les décisions sont généralement prises par des fonctionnaires de carrière plutôt que par des politiciens. Lorsque les programmes demeurent indépendants, toutefois, le règlement des questions de coordination des programmes incombe aux politiciens au niveau du Cabinet. Étant donné que ces questions provoquent souvent des conflits à l'intérieur du Cabinet, la coordination des programmes au sein de ministères plus grands permettrait au Cabinet de se concentrer plutôt sur des décisions de fond se rapportant aux priorités générales en matière de politiques.

### *Comités consultatifs*

Pour régler le problème de la coordination des programmes, on peut mettre au point une méthode permettant de représenter les intérêts des programmes pertinents. On peut y arriver par la création de comités consultatifs généraux relevant de ministères ou de bureaux et comprenant des représentants d'autres organismes. Ainsi, dans les pays scandinaves (plus particulièrement en Norvège), chaque ministère dispose d'un comité consultatif composé de représentants de groupes d'intérêts ainsi que d'autres ministères. Toute initiative de politique importante de la part du ministère doit être présentée à ce comité. Ce système fonctionne bien dans ces pays, en raison de leurs traditions de prises de décisions consensuelles. Même sans cette tradition, cette méthode peut à tout le moins servir à informer les ministères intéressés des interventions proposées et peut-être permettre à ceux-ci de régler certains problèmes (au sein du Cabinet ou par d'autres moyens) plus rapidement que par d'autres mécanismes. Toutefois, à l'instar de la plupart des autres mécanismes de coordination existants, les fonctions de ces comités sont établies par les organismes en place qui, à cet effet, font appel aux notions traditionnelles concernant les politiques.

### *Conseils*

En raison du recours sans cesse croissant aux organismes gouvernementaux autonomes ou quasi autonomes dans de nombreux pays, on peut devoir imposer le même système de gestion que celui mis au point pour des organismes de ce genre dans leur propre milieu. Dans les pays scandinaves, qui ont servi de modèle pour ce système, les conseils composés de membres du gouvernement et de non-spécialistes représentent une façon d'assurer une large perspective des fonctions et du rôle de l'organisme. Puisque d'autres organismes gouvernementaux sont représentés au sein de ces conseils, ils peuvent aider à assurer une meilleure coordination. Par exemple, les conseils utilisés pour l'orientation et la supervision des politiques en Suède comprennent différents fonctionnaires du gouvernement qui peuvent promouvoir les idées et les intérêts de leur propre organisme et ainsi générer une certaine coordination sans intervention officielle.

### ORGANISMES AVEC PORTEFEUILLE PERTINENTS POUR LA COORDINATION

On peut créer des ministères ou des organismes ayant une responsabilité directe en matière de coordination des services s'adressant à une population ou à une région cible. À tout le moins, ces organisations peuvent agir comme porte-parole, au sein du gouvernement, des intérêts de ces secteurs de la population. À titre d'exemple d'organisme de ce genre s'adressant à des groupes démographiques particuliers, on peut mentionner l'administration sur le vieillissement (Administration on Aging) des États-Unis, le ministère de la famille et des personnes âgées ainsi que le ministère des femmes et de la jeunesse de l'Allemagne et l'ancien ministère de la classe moyenne de la France. Des exemples d'organismes desservant des régions particulières se retrouvent au Canada, soit les « ministères à compétences régionales » comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, le ministère chargé des provinces de Macédoine et de Thrace en Grèce, et le ministère de Mezzogiorno en Italie.

La mise sur pied d'organismes de ce genre répond certes aux besoins de groupes démographiques ou régionaux, mais il est loin d'être certain que ces intérêts seront servis comme ils devraient l'être. Dans bien des cas, ces ministères et organismes ne sont pas perçus comme des intervenants clés au sein du gouvernement. Ainsi, même s'ils siègent au Cabinet, leur influence sur les acteurs importants, comme les principaux ministères sociaux et économiques, sera sans doute restreinte. En outre, même si ces ministères offrent certains services aux groupes cibles, ils doivent tout de même s'assurer que les services offerts sont compatibles avec ceux d'autres ministères. Autrement dit, il peut simplement s'agir d'une variante de la répartition des services entre les ministères. De plus, avec l'accroissement de l'importance des questions intersectorielles, les définitions et les limites plus traditionnelles qui s'appliquent aux programmes existants risquent de nuire à l'examen rapide et nécessaire des enjeux.

## ORGANISATIONS INTERMINISTÉRIELLES

Une autre méthode logique pour coordonner les activités des programmes existants et examiner le besoin de nouvelles structures pour traiter des questions intersectorielles consiste à mettre sur pied des groupes d'intervention au sein des méandres des organismes existants. Tous les gouvernements préconisent une certaine forme de gestion interministérielle, même s'ils ont des opinions divergentes quant à la définition de ces structures et à l'influence qu'elles exercent sur les politiques. Ainsi, les répondants britanniques ont fait remarquer que la mise sur pied d'organisations de ce type était difficile en raison de l'attribution de tous les pouvoirs au niveau ministériel plutôt qu'au niveau du gouvernement dans son ensemble.

## COMMISSIONS D'ÉTUDE, GROUPES DE TRAVAIL, ETC.

Lorsqu'un gouvernement touche pour la première fois à un secteur de politiques, ou lorsqu'il y a confusion générale quant à la meilleure façon de

visualiser une question de politique intersectorielle, la réaction consiste habituellement à mettre sur pied une « commission d'étude » ou un « groupe de travail » temporaire. On accorde parfois à ceux-ci une autorité d'exécution, comme c'est le cas pour certains *projets de mission* en France ou *Projektgruppen* en Allemagne, mais en général ces organisations cherchent à cerner et à clarifier les problèmes, qui est un besoin essentiel pour traiter des questions de politiques intersectorielles (Timsit, 1988). Un exemple récent est la mise en oeuvre, au Canada, d'examens importants menés au niveau des organismes, des programmes, des politiques et des dépenses, et même des régimes de pension. Ceux-ci semblent s'appuyer en grande partie sur la reconnaissance du besoin de se pencher de façon plus générale sur les enjeux propres à des segments particuliers de la population (par exemple les personnes âgées, les jeunes, les immigrants, etc.) de même que sur les régimes gouvernementaux qui desservent ces personnes.

Si les problèmes associés aux questions intersectorielles peuvent être « résolus » assez rapidement, ou si on peut en arriver à définir clairement ces questions à l'intérieur de la période de temps limitée accordée à la plupart de ces groupes spéciaux, alors le groupe de travail représente peut-être la méthode la plus souhaitable de s'attaquer au problème. Ces organisations peuvent offrir des mécanismes précis et peut-être des réponses claires à un problème particulier. Toutefois, si ces conditions ne sont pas respectées et si la réussite s'avère impossible, ce qui est habituellement le cas, ces groupes sont dissous sans avoir accompli grand chose, ou encore ils deviennent simplement d'autres acteurs permanents au sein du réseau complexe d'organisations qui s'occupent de la plupart de ces questions.

On peut également concevoir les organisations interministérielles comme des « organisations virtuelles », c'est-à-dire des organisations qui ne disposent d'aucune structure ou de membres. Certains fonctionnaires canadiens ont prôné la mise en place de ce type d'organisation afin de susciter une plus grande coordination sans créer une autre structure permanente. Ils soutiennent que la création d'une autre structure permanente chargée de coordination exigera tôt ou tard elle-même une certaine coordination, car les questions évoluent et les nouveaux types d'interaction occupent l'avant-scène des problèmes à régler. S'entendre sur le moment et

les modalités du démantèlement d'une organisation ne se fait pas de gaieté de coeur : pour la plupart des fonctionnaires, c'est comme d'envisager un décès. Ainsi, les organisations « virtuelles » peuvent représenter une meilleure solution de rechange que les mécanismes de coordination plus permanents.

## COMITÉS INTERMINISTÉRIELS

Un autre moyen polyvalent visant à résoudre les questions intersectorielles consiste à mettre sur pied des comités spéciaux regroupant les organismes touchés. Presque tous les gouvernements font appel à des comités de ce type. Cette pratique est peut-être mieux développée en France, certains comités étant présents au niveau des fonctionnaires, des ministres (ou de leurs cabinets) et, enfin, à titre de liaison de coordination entre le premier ministre et le président (Fournier, 1987). Les comités de coordination de ce type ont également été fort bien utilisés par les gouvernements d'Australie et de Nouvelle-Zélande.

À l'instar de tout comité mis sur pied pour assurer la liaison entre des organismes existants, les comités interministériels de ce type éprouveront de la difficulté à faire progresser la définition des politiques au-delà de ce qui existe déjà. Si, comme on le prétend, de nombreux secteurs de politique doivent redéfinir parfois en profondeur les enjeux qui leur sont propres, ces comités ne changeront sans doute pas les politiques de façon substantielle (Schon et Rein, 1994). Par contre, si on leur accordait des pouvoirs plus importants qu'à l'habitude, ces comités pourraient peut-être mettre de l'avant des idées plus novatrices sur les politiques, mais leur efficacité serait directement tributaire de l'engagement de leurs membres. Tout participant réticent risque de réduire à néant la confiance et l'engagement essentiels pour que ces groupes fassent preuve d'efficacité.

## ORGANISMES DE COORDINATION

Une autre façon d'aborder à la coordination des politiques consiste à mettre sur pied des organismes spéciaux chargés d'assurer la coordination pour les clients. À titre d'exemple de cette mesure, on peut mentionner le programme des villes modèles des États-Unis qui, pendant la campagne de lutte contre la pauvreté, a cherché à préciser la gamme de services offerts aux résidents des quartiers pauvres des centre-villes et de les coordonner afin d'offrir aux clients la gamme complète des services requis. La conjoncture qui prévalait au moment où le programme des villes modèles a été mis en branle est fort semblable à celle qu'on connaît actuellement, en ce qui concerne le besoin perçu de repenser un secteur de politiques et d'aborder de façon différente les problèmes sociaux. Pour diverses raisons (financières et bureaucratiques notamment), les villes modèles n'ont connu qu'un succès limité, mais elles ont constitué une façon de se pencher sur les problèmes de prestation de services.

## COORDINATION AUX ÉCHELONS INFÉRIEURS

Jusqu'à maintenant, nous avons examiné la coordination depuis le haut vers le bas, les politiciens de premier plan et les organismes centraux étant perçus comme les principaux acteurs. On pourrait toutefois mettre en oeuvre la coordination depuis le bas vers le haut. Pour la plupart des programmes sociaux, de santé et d'éducation, les décisions qui importent sont celles prises aux échelons inférieurs des organismes. Par conséquent, il peut s'avérer logique de concentrer les efforts de coordination à ce niveau. L'approche « ascendante » en matière de coordination et de mise en oeuvre fait appel à l'expérience et aux connaissances des employés des échelons inférieurs qui ont des contacts directs avec les clients des programmes. De plus, si l'on met l'accent sur la coordination à ce niveau fondamental des organismes, les clients eux-mêmes seront en mesure d'apporter une contribution plus efficace au gouvernement que si les décisions de coordination sont concentrées aux échelons supérieurs des structures ministérielles<sup>9</sup>.

Si on prend la décision d'intensifier la coordination aux échelons inférieurs du gouvernement, on doit également prendre plusieurs autres décisions. La coordination à ce niveau peut être réalisée à l'aide d'un certain nombre de méthodes. D'un côté, on peut avoir recours aux gestionnaires de cas pour négocier avec tous les programmes, afin de couvrir la gamme complète de services aux clients. D'un autre côté, on peut désigner un organisme et son personnel comme « organisme responsable » et la coordination pourrait découler des interventions de cet organisme. Si la première stratégie est retenue, le gestionnaire de cas doit disposer des ressources adéquates pour négocier avec les différents intervenants pour le compte des clients. Si on opte pour la seconde approche, soit l'« organisme responsable », les ententes doivent être conclues en collaboration; sinon, la stratégie ne servira qu'à perpétuer le type d'administration concurrentielle et non coordonnée qu'on visait à changer.

De plus, comme nous le verrons plus loin, une stratégie de changement en vigueur au sein du secteur public consiste à créer une forte culture organisationnelle et de tenter d'inculquer cette culture à l'ensemble de l'organisme. Si cette stratégie de gestion s'avère efficace, la coordination entre les organismes ayant une culture différente sera d'autant plus difficile. En effet, l'accent sur la gestion par la création d'une culture organisationnelle favorise dans une certaine mesure les obstacles à la coordination. Ce style de gestion peut s'avérer efficace dans le secteur privé (Peters et Waterman, 1982), mais il le sera moins dans le secteur public où les organismes doivent, en principe, avoir recours à la collaboration plutôt qu'à la concurrence.

## LES PROCESSUS

La discussion ci-dessus s'articulait autour de l'incidence des changements structurels sur l'efficacité des activités de coordination. On peut aussi améliorer la coordination à l'aide d'une variété de processus ou de méthodes. À tous le moins, ces méthodes peuvent forcer les organismes à évaluer les répercussions de leurs choix de politiques sur les autres organismes et sur les clients. Tout comme le recours aux structures ne peut



garantir la réussite de la coordination, les processus sont tributaires de l'engagement des principaux participants aux objectifs de la coordination. Sinon, les processus risquent de perpétuer ou même d'accentuer l'indépendance des programmes et de justifier cet état de choses en le déclarant le résultat d'une analyse prudente des politiques.

### *Budgétisation*

La budgétisation exprime en dollars les priorités du gouvernement. Par conséquent, il peut s'agir d'un processus vital permettant d'améliorer la coordination des priorités et des programmes gouvernementaux. Étant donné les contraintes financières qui prévalent aujourd'hui au sein des gouvernements, la budgétisation peut constituer le plus important mécanisme d'établissement des priorités et de coordination des activités. On peut atteindre au moins de deux façons les objectifs de l'établissement des priorités et de coordination des politiques. La première consiste à préconiser des approches plutôt technocratiques comme celles associées généralement à la budgétisation des programmes. Cela laisse supposer une évaluation des coûts relatifs et des avantages des dépenses et de leur relation avec les autres programmes subventionnés. L'autre approche est celle des délibérations de type « Chambre des étoiles », dans lesquelles les principaux intervenants politiques et administratifs examinent les demandes de dépense, exigent des porte-parole des programmes qu'ils justifient ces dépenses puis imposent certaines priorités collectives en matière de dépenses gouvernementales.

La budgétisation, dans le contexte politique et financier d'aujourd'hui, exige de réduire les dépenses et de répartir les ressources entre des intérêts opposés. Ce facteur, en revanche, entraîne souvent une diminution de la volonté des organismes gouvernementaux d'investir dans la coordination par l'entremise du processus budgétaire. Lorsque la conjoncture financière dicte de réduire le financement, les organismes sont portés à se retrancher dans leurs activités fondamentales (Downs, 1967) et refusent d'utiliser leurs ressources pour élargir leur perspective ou favoriser l'atteinte d'objectifs plus larges, à l'échelle du gouvernement. La menace constante de

réductions et de compressions amène les organismes à verrouiller les portes et attendre des jours meilleurs.

### *Examen réglementaire*

L'Office of Management and Budget (OMB) des États-Unis s'occupe de l'examen réglementaire des activités de l'exécutif (McGarrity, 1991; Stevens, 1995). Lorsqu'un organisme souhaite prendre de nouveaux règlements (règlements d'application), l'OMB passe en revue ces règlements afin de déterminer s'ils sont compatibles avec le programme du président et ensuite évalue leurs coûts (pour le gouvernement et pour le public) et leur relation avec les règlements existants. Il s'agit d'un des mécanismes dont les gouvernements se servent pour contrôler les règlements d'application, afin d'assurer la protection des droits de la personne et de coordonner les règlements pris par les organismes gouvernementaux.

Les organismes centraux de plusieurs autres pays exercent également des formes semblables d'examen réglementaire afin de coordonner les activités de leurs bureaucraties respectives (voir Pullen, 1994). Dans les régimes parlementaires il ne s'agit pas de problèmes majeurs car dans ces systèmes une bonne partie de l'approbation des règlements d'application s'effectue au niveau du Cabinet. En général, plus l'autonomie accordée à des organismes administratifs est grande, comme c'est le cas dans les pays scandinaves, plus grand sera le besoin de disposer de moyens de coordination des règlements d'application pris par ces organismes. La question qu'on se pose alors est celle-ci : les critères sur lesquels reposeront les décisions de coordination seront-ils de nature économique, stratégique ou politique?

### *Évaluation*

L'évaluation des politiques publiques peut constituer un autre processus favorisant la coordination, même si elle vise souvent d'autres buts. L'évaluation semble se concentrer sur des programmes particuliers plutôt que sur des ensembles de programmes. Néanmoins, ce processus peut

déceler les programmes dont l'efficacité est restreinte en raison du manque de coordination avec d'autres programmes ou de l'absence de programmes connexes. Si on peut concentrer l'évaluation sur des populations cibles (Rossi et Freeman, 1989) plutôt que sur des programmes particuliers, elle peut servir à souligner le besoin de coordination. Toutefois, pour tirer le maximum de cette approche, la définition de la population cible pertinente devrait peut-être s'effectuer à l'extérieur du programme lui-même et s'appuyer sur des objectifs de politiques plus généraux (Schneider et Ingram, 1993).

L'évaluation sera moins utile dans le cas de questions de politiques intersectorielles, car les objectifs et les interdépendances de la myriade de politiques en cause risquent d'être moins clairement établis. L'évaluation traditionnelle peut déterminer qu'un programme est efficace, tandis qu'une perspective systémique plus globale peut révéler que le même programme souffre de lacunes importantes. Les programmes d'assurance sociale existants, par exemple, peuvent verser les pensions aux personnes âgées de façon efficace, sans offrir à cette population la gamme de services dont elle a besoin et sans tenir compte réellement des compétences des personnes âgées dans une conjoncture de main-d'oeuvre sans cesse changeante.

## COMMENTAIRES SUR LA COORDINATION

En Australie, le processus de « commentaires sur la coordination » vise à empêcher les membres du Cabinet de mettre de l'avant des politiques ministérielles sans assurer une coordination adéquate avec leurs collègues. Les membres du Cabinet doivent communiquer aux autres toute proposition présentée au Cabinet au moins plusieurs jours avant la réunion, afin d'obtenir des commentaires. D'autres régimes de Cabinet disposent de règles visant à éviter les surprises, mais la méthode australienne est la plus poussée pour favoriser la coordination. Un répondant canadien a fait remarquer que même si elle se produit à un échelon inférieur dans les gros ministères mis sur pied après la réorganisation de 1993, un des types de coordination qu'on commence à voir entre les directions au sein de certains gros ministères est une méthode officialisée de commentaires. Cet

interlocuteur estimait que le recours à ce processus de commentaires aidait à l'intégration de ces organismes nouveaux et quelque peu désorganisés.

## ORGANISATION INFORMELLE I : LE PARTI POLITIQUE

Un des buts des partis politiques consiste à offrir une vision relativement intégrée de la politique et de viser à mettre en oeuvre cette vision une fois que le parti est au pouvoir. Le concept démocratique de gouvernement de parti (Rose, 1974) risque d'être compromis par un certain nombre de facteurs, notamment le besoin de former des gouvernements de coalition, mais en principe les partis doivent être en mesure de fournir une orientation commune en matière de politiques et de composer avec les questions intersectorielles. Cette capacité d'assurer une gestion cohérente peut être particulièrement apparente dans les situations où un seul parti forme le gouvernement et a joui d'une hégémonie pendant un certain temps : à titre d'exemple, on peut mentionner les libéraux démocrates au Japon (Park, 1986) et les socio-démocrates qui ont été au pouvoir en Suède pendant la majeure partie de l'après-guerre.

Plusieurs raisons justifient la remise en question de la capacité des partis politiques de représenter adéquatement les questions de politique intersectorielles. La plupart des régimes de partis s'articulent autour du clivage économique traditionnel entre la gauche et la droite et peuvent avoir de la difficulté à résoudre les questions qui transcendent cette dimension. De plus, les partis retirent en général peu d'avantages politiques à chercher à résoudre ces questions nouveau genre. On remarque cependant l'émergence de nouveaux partis politiques, comme les écologistes ou « verts » dans de nombreux pays, de partis régionaux dans différents pays et du Parti des femmes en Islande, qui représentent des enjeux transcendant les subdivisions socio-économiques existantes. La stratégie visant à mettre sur pied un parti politique de rechange peut toutefois s'avérer impossible pour les groupes au bas de l'échelle sociale comme les immigrants, qui ont davantage besoin de services intégrés que d'autres groupes sociaux.

## ORGANISATION INFORMELLE II : LES GROUPES D'INTÉRÊTS

Les groupes politiques qui défendent les intérêts de segments de la société présentant au gouvernement des questions de politiques intersectorielles peuvent faire office de mécanismes servant à déterminer les besoins et à inciter à la résolution des problèmes. Dans bien des pays, les populations cibles associées à d'importantes questions de politiques intersectorielles (les personnes âgées, les femmes) sont fort bien organisées et constituent des symboles politiques positifs. D'autres groupes toutefois sont moins bien organisés et, dans le cas des immigrants notamment, sont souvent perçus comme des parias jouissant de peu de droits et de ressources politiques. Selon la puissance politique des groupes, demander des services peut ne pas être la méthode la plus efficace de susciter la coordination et la cohérence des politiques. Par exemple, un des répondants britanniques a souligné les récentes tentatives de coordonner et d'intégrer les interventions du gouvernement face aux affrontements raciaux dans différentes villes de Grande-Bretagne. Dans ce cas, le leadership devait être assuré par les bureaucrates eux-mêmes (le Home Office et le Crown Prosecution Service), plutôt que par l'entremise du pouvoir politique des groupes en cause.

Les groupes d'intérêts peuvent faire face à bon nombre des mêmes problèmes que les partis politiques quant au règlement des questions intersectorielles. De nombreux partis politiques préconisent des conceptions particulières des secteurs d'enjeux qui ont fait leurs preuves par le passé, mais qui ne conviennent plus à la conjoncture actuelle ou qui ne sont pas suffisamment partagées par les autres acteurs en cause. Pour connaître le succès, ils doivent conclure des ententes avec d'autres groupes qui définissent les enjeux de façon complémentaire ou même contradictoire (Sabatier, 1988). Ce besoin de compromis et de négociation tranche souvent avec le besoin de l'organisation de servir directement ses membres. Ce service peut être axé sur la différenciation des programmes pour leurs commettants plutôt que d'accepter les interdépendances entre les politiques et les enjeux.

### ORGANISATION INFORMELLE III : LE RÉSEAU DE LA FONCTION PUBLIQUE

Une méthode pour assurer la coordination au sein du gouvernement consiste à structurer la carrière des fonctionnaires de façon à ce qu'ils acquièrent une perspective globale du gouvernement et de ses politiques. Des pays comme les États-Unis et la Norvège, dans lesquels les fonctionnaires demeurent au sein du même organisme ou ministère pendant toute leur carrière, éprouveront, si tous les autres facteurs sont équivalents, davantage de difficulté à coordonner les politiques que les autres pays. Les régimes de fonctionariat comme ceux du Royaume-Uni et d'autres démocraties modelées sur le Parlement britannique, dans lesquels on observe des mouvements fréquents de personnel entre les ministères en raison de la progression des fonctionnaires dans la hiérarchie, devraient être mieux en mesure de susciter une coordination des politiques. Les fonctionnaires qui ont travaillé au sein d'un éventail de programmes différents ont une meilleure idée de l'optique des autres ministères. De plus, ils ont sans doute une meilleure idée de toute la gamme de services assurés par le gouvernement et de la façon de les offrir aux clients.

Les répondants canadiens ont exprimé une inquiétude croissante envers la disparition de cet important mécanisme informel de coordination. Ils ont fait remarquer que la réduction des effectifs de la fonction publique réduit les occasions de mouvement au sein du gouvernement : les gens demeurent ainsi beaucoup plus longtemps au même poste qu'auparavant. La vision de la nature du gouvernement a diminué en conséquence, au moins aux yeux de mes interlocuteurs. De plus, le contenu de plus en plus technique de la plupart des programmes exige des connaissances plus spécialisées : les fonctionnaires risquent donc de disposer de moins de compétences pouvant être utiles dans un autre environnement. La plus grande spécialisation de la fonction publique peut également contribuer à la diminution de la coordination efficace à l'interne.

## GESTION ET COORDINATION PUBLIQUES NOUVEAU GENRE

En quoi la théorie administrative sous-jacente à la « nouvelle gestion publique » (NGP) (Pollitt, 1995) correspond-elle au besoin de coordonner les politiques et de gérer des questions de politiques intersectorielles? Bon nombre de stratégies préconisées par la NGP démantèlent des structures plus grandes au sein du gouvernement, mettent en place de solides cultures organisationnelles à l'intérieur des entités spécialisées nouvellement mises sur pied (et des ministères encore en place) et favorisent un vigoureux esprit d'initiative au sein de chaque organisme et programme gouvernemental. Cette perspective de décentralisation et d'intégration à l'interne en matière d'élaboration des politiques gouvernementales semble contraire au besoin de coordonner et d'intégrer les politiques entre les différentes institutions. En effet, si les gestionnaires gouvernementaux seront évalués, dans le futur, d'après leur performance individuelle et celle de leur organisme, la motivation à collaborer avec les autres programmes pourrait être moindre que si une solide culture organisationnelle traditionnelle prévalait au sein de la fonction publique et du gouvernement dans son ensemble.

En plus de ce qui précède, d'autres réformes préconisées par la nouvelle gestion publique à titre de mécanismes visant à améliorer l'efficacité des services gouvernementaux, tels que la sous-traitance et le recours à des organismes non gouvernementaux (ONG) pour la prestation de services, semblent nuire d'autant à la coordination des politiques. Le gouvernement lui-même est essentiellement multi-organisationnel (Hanf et Scharpf, 1978), mais ces nouvelles stratégies de gestion donnent naissance à encore d'autres organismes et mettent souvent ceux qui sont ainsi créés à l'abri d'un contrôle ministériel direct. Au moins certains de ces organismes ne partageront pas les valeurs de la fonction publique. Ainsi, ces stratégies de gestion peuvent exiger un certain compromis entre les gains possibles en matière d'efficacité découlant d'une prestation décentralisée des services et la diminution envisageable de l'efficacité résultant d'une réduction de la coordination. Qui plus est, si l'importance de questions globales et intersectorielles augmente, le démantèlement des anciennes structures et le recours aux ONG risque de nuire à la capacité de gérer ces questions.

Enfin, même s'il est souvent éclipsé par l'aspect de commercialisation, un autre courant de pensée portant sur la nouvelle gestion publique souligne l'importance de la participation aux activités des organismes publics. Ce concept porte sur la participation des employés des échelons inférieurs d'un organisme ainsi que des clients du programme. Encore une fois, cette évolution peut nuire à la capacité des organismes gouvernementaux d'assurer une coordination efficace. Si les politiques doivent être élaborées suite à une consultation générale à l'intérieur et à l'extérieur des organismes, alors tout changement apporté à ces programmes par la coordination et l'harmonisation avec d'autres organismes sera plus difficile sur le plan politique.

## OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET COORDINATION

Du point de vue de bien des gens qui oeuvrent aux échelons inférieurs des organismes gouvernementaux, les méthodes de reddition de comptes existantes semblent nuire à une coordination efficace des politiques. Cette affirmation s'avère particulièrement vraie pour les mécanismes de reddition de comptes pour les fonds publics. On alloue généralement les deniers publics à des organismes et des programmes particuliers et les comptes rendus se font en conséquence. Même si un client se prévaut de services de plusieurs programmes offerts selon une méthode « holistique » par un seul gestionnaire de cas, ce gestionnaire devra, en vertu des règles conventionnelles, relier les différentes dépenses aux programmes particuliers, même si les sommes proviennent de différents fonds ministériels.

Certains gouvernements ont réalisé des progrès en matière de réforme de leurs processus budgétaires, de façon à favoriser davantage la collaboration entre les organismes et les programmes. Ce faisant, ils ont rendu cette coordination plus probable. Ces changements laissent d'une certaine façon présager un retour aux concepts associés à la budgétisation des programmes (Wildavsky, 1978) : ils offrent en général aux gestionnaires des sommes globales se rapportant à une gamme de services, ce qui leur permet de prendre des décisions plus indépendantes sur la façon d'assurer la prestation de ces services. Par exemple, le nouveau budget de renouvellement



urbain du Royaume-Uni reçoit des fonds de plusieurs ministères. Ces sommes sont ensuite allouées d'une manière visant à offrir des services intégrés aux zones urbaines défavorisées. À quel point ces mécanismes de budgétisation peuvent-ils favoriser la collaboration entre les programmes sans nuire aux importants aspects de l'obligation de rendre compte au public? Les questions de politiques intersectorielles comportent des problèmes de taille en matière de budgétisation, particulièrement en période de restriction financière et de concurrence pour l'obtention des ressources.

# VI

## LEÇONS À TIRER POUR LE FUTUR COORDONNATEUR

Une bonne partie de ce document a abordé la documentation théorique sur la coordination, ainsi que les différentes méthodes mises au point par les gouvernements afin de répondre au besoin d'une meilleure coordination. Il s'agit certes d'un exercice important en lui-même, mais il ne représente qu'un des objectifs du présent document. Un autre aspect important de ce document consiste à en tirer un ensemble de leçons qui peuvent aider les intervenants à résoudre leurs propres problèmes de coordination. Jusqu'à un certain point, la seule énumération des options mises de l'avant dans d'autres pays devrait aider les intervenants, car celles-ci offrent une certaine idée des mécanismes qui peuvent fonctionner dans différentes situations. Nous devons toutefois aller plus loin et présenter un ensemble de leçons plus particulières et utiles.

La première leçon est que les remaniements structurels à eux seuls ne peuvent pas entraîner de changements dans les comportements, particulièrement si les comportements qui prévalent sont renforcés par d'autres facteurs au sein du gouvernement. Ces autres facteurs, y compris le processus budgétaire et les liens entre les programmes et les puissants groupes d'intérêts externes, peuvent être difficiles à surmonter simplement en modifiant les structures officielles. Ces facteurs politiques amplifient généralement la tendance inhérente à la plupart des organismes qui

préfèrent n'avoir recours qu'à leur propre vision des problèmes de politiques plutôt que de collaborer avec les autres organismes, surtout lorsque leurs budgets peuvent être touchés. La structure est certes importante, et elle peut faciliter la coordination, mais pour changer de comportement, on peut avoir besoin de l'intervention directe des leaders politiques, allant jusqu'à ceux qui sont à la tête du gouvernement. Peut-être n'est-ce pas une coïncidence si bon nombre de questions en apparence simples en matière de coordination entre les gouvernements provinciaux et fédéral au Canada ont été résolues par suite de la participation directe des premiers ministres; il est à se demander si leur résolution aurait été possible sans cette intervention<sup>10</sup>. De plus, l'importance relative accordée à la coordination par les politiciens semble importer davantage que la structure (Davis, 1995).

La deuxième leçon à retenir est qu'on remarque souvent une plus grande volonté de coordonner les programmes aux échelons inférieurs des organismes qu'aux échelons supérieurs. Aux administrations centrales, les questions budgétaires, les questions de pouvoir politique et les inquiétudes quant à l'influence sur les politiques au sein du régime global de gouvernement prédominent souvent. Aux échelons inférieurs des organismes, les préoccupations quant aux services offerts aux clients constituent souvent l'aspect le plus important. En conséquence, on peut remarquer à cet échelon une plus grande volonté de participer à des discussions avec les « concurrents » sur la façon d'assurer une meilleure prestation de ces services. La coordination à ce niveau peut toutefois s'avérer extrêmement inefficace. Elle exige d'aplanir un ensemble d'obstacles structurels et procéduraux créés par les organismes eux-mêmes, plutôt que de se concentrer sur les problèmes de coordination au niveau des politiques.

La troisième leçon pour l'intervenant précise que le synchronisme est important non seulement pour cet aspect du changement administratif mais pour tous les autres. D'un côté, il semble que si l'on peut s'attaquer aux questions de coordination dès le début de l'élaboration d'un programme, on peut réduire au minimum la réticence de l'organisme et les malentendus futurs, même si l'on n'arrive pas à les éliminer complètement. D'un autre côté, si les questions interorganisationnelles surgissent avant que se forme une idée précise de la nature de la politique, les « luttes de territoire » bureaucratiques peuvent prendre plus d'importance que l'élaboration d'une

intervention en matière de politiques<sup>11</sup>. Ainsi, la synchronisation des efforts de coordination devient fort délicate pour les intervenants, qui doivent déterminer le moment propice à la présentation des questions portant sur la collaboration entre les organismes en vue de la prestation du programme, ou portant au moins sur les façons dont les organismes peuvent se concerter afin de ne pas nuire à une mise en application efficace du nouveau programme. Quand il s'agit de décider du moment opportun, rien ne vaut une solide expérience et un bon jugement; toutefois, il est bon de sensibiliser les intervenants à cette question.

La quatrième leçon à retenir est que les méthodes de coordination officielles pourraient ne pas être aussi avantageuses que les techniques plus informelles comprenant une négociation et la création de marchés virtuels, sinon de marchés réels. La réaction habituelle des gouvernements, lorsqu'ils sont confrontés à la question de coordination ou à des problèmes de ce genre, consiste à faire appel à la hiérarchie et aux mécanismes organisationnels officiels pour « résoudre » le problème. Les organismes centraux sont particulièrement susceptibles d'estimer que leur intervention est essentielle à la réussite de la coordination. Toutefois, comme pour la coordination aux échelons inférieurs de la pyramide dont il est question plus haut, une meilleure façon d'aborder ces problèmes pourrait être de permettre aux intervenants de s'y attaquer eux-mêmes. Les intervenants au centre du gouvernement peuvent devoir s'assurer que toutes les parties intéressées saisissent la valeur réelle d'une coordination adéquate, mais l'imposition directe de leurs solutions risque d'aller à l'encontre du but recherché.

Il s'agit là de quelques leçons qu'on peut tirer et elles laissent entrevoir une leçon plus fondamentale sur l'incitation à l'action au sein du secteur public. Cette leçon fondamentale nous enseigne qu'il n'y a aucune solution simple et que la plupart des méthodes qui prétendent résoudre les problèmes de coordination et de gestion horizontale sont vouées à l'échec, ou à tout le moins susceptibles de ne résoudre qu'une partie des problèmes sous-jacents. Presque tous les mécanismes structurels ont le potentiel d'être valables si la volonté politique et de gestion est suffisamment grande pour assurer leur réussite. Il appert qu'en bout de ligne, le but ultime de la manipulation des structures est de mettre en place les conditions qui faciliteront plus ou moins une coordination efficace.



# VII

## RÉSUMÉ ET CONCLUSION

La coordination demeure une question vitale en matière de gouvernance. Malgré un certain nombre de réformes de la fonction publique visant à augmenter son efficacité, les problèmes de coordination ne sont peut-être pas résolus et peuvent même être amplifiés. Sauf en ce qui concerne la crise financière qui caractérise la plupart des gouvernements, toutes les pressions qui s'exercent sur le régime politique contemporain ont tendance à réduire la coordination et de la cohérence dans la gestion publique. Parallèlement, le besoin se fait sentir de plus en plus, et les contribuables multiplient leurs demandes pour qu'il y ait davantage de cohérence et de coordination au sein du gouvernement.

Notre analyse a souligné un certain nombre de problèmes non résolus, et peut-être impossibles à résoudre, quant à la coordination entre les organismes et les programmes du secteur public. On est porté à vouloir imposer un modèle unique d'élaboration et de coordination pour toutes les politiques gouvernementales. Cette uniformité pourrait certes faire paraître le processus de gestion des politiques plus facile, mais il est peu probable qu'une telle approche connaisse autant de succès que les stratégies plus différenciées, qui sont adaptées aux différentes caractéristiques des politiques et des régimes politiques : chacun doit trouver chaussure à son pied! La question qu'on se pose est donc : Quels sont les critères importants qui différencient les secteurs de politique? Un ensemble de critères peut tenir compte des titres fonctionnels des politiques (défense, éducation, agriculture, etc.). Un autre ensemble peut mettre l'accent sur les caractéristiques

des systèmes de prestation de services, comme ceux s'appuyant sur des interactions administratives importantes avec les clients éventuels (prestations calculées en fonction des revenus) par rapport à ceux dont l'administration est plus simple (la Sécurité de la vieillesse). Dans le cas de questions de politiques intersectorielles, on doit parfois connaître la nature et l'étendue des interactions entre les politiques existantes (ainsi qu'entre les lacunes qui existent au niveau des politiques).

En bout de ligne, cependant, la question de la coordination nous ramène à l'exergue présenté au début du document. La coordination continue à être souvent mentionnée comme préalable à une gestion gouvernementale performante. Et à tout le moins, les fonctionnaires et les politiciens reconnaissent de plus en plus son importance. De plus, même si ce besoin a été mentionné suffisamment de fois pour constituer un cliché, il n'en demeure pas moins un besoin réel. Un grand nombre d'idées et de mécanismes visant l'amélioration de la gestion horizontale dans les systèmes administratifs ont été mis de l'avant, mais aucun de ceux-ci n'offre de solution réelle au problème. Comme c'est souvent le cas, la coordination (ou tout autre objectif louable) peut être réalisée sans avoir recours à des mécanismes spéciaux si les gens font preuve de la volonté nécessaire, alors qu'aucun mécanisme au monde ne peut fonctionner si la volonté est absente.

## NOTES

L'auteur souhaite remercier le Centre canadien de gestion pour son appui. Il tient en outre à remercier tous les fonctionnaires du Canada, de l'Australie et du Royaume-Uni pour leur collaboration.

1. Il s'agit d'un exemple flagrant d'inefficacités évidentes découlant des multiples valeurs du secteur public. Les exigences en matière de protection des renseignements personnels interdisent souvent le partage des données (Bennett, 1992), même si ce partage serait souhaitable pour des raisons purement économiques.
2. Plus récemment, on a assisté à une incohérence flagrante entre les organisations qui incitent les gens à préconiser un régime faible en gras d'une part et celles qui financent les industries laitières et de la viande (Milio, 1990).
3. Malgré tous les bons propos sur la réduction des dépenses gouvernementales, la nouvelle administration républicaine des États-Unis ne s'est pas attaquée à ce problème et aux autres anomalies du même type en raison de la puissance politique des groupes de pression représentant les industries en cause. Cependant, les administrations présidentielles sont davantage tolérantes face à l'incohérence que les régimes parlementaires comme celui du Canada (Davis, 1995, 17).
4. Nous verrons plus loin, en détail, que le double emploi peut présenter certains avantages pour la prestation de services (Bendor, 1985).
5. Les organismes centraux, qui peuvent constituer une incitation à la coordination, seront presque à coup sûr perçus comme une menace en période de contraintes financières.



6. À titre d'exemple, il a mentionné que les droits des homosexuels, au Canada et aux États-Unis, ont eu une incidence considérable sur la gestion des affaires internes de la défense nationale.
7. Bien entendu, les organisations ont de tout temps été des concurrents quant au financement public au moment des budgets, mais l'accent sur les mécanismes axés sur les marchés amplifie cette concurrence. De plus, les organisations gouvernementales font de plus en plus face à une concurrence de la part des fournisseurs de services du secteur privé.
8. Par exemple, dans le cadre de mes recherches antérieures sur le programme des cités modèles aux États-Unis, j'ai constaté que les membres de professions libérales étaient portés à aiguiller les clients vers d'autres membres de la même profession plutôt qu'à leur offrir « tous les services » comme le voulait le programme.
9. Au degré le plus extrême, on peut alléguer que les clients représentent les coordonnateurs de dernière ligne et que leur collaboration constitue le seul aspect réellement important. De ce point de vue, les politiques en vigueur sont plus susceptibles d'être un obstacle à une coordination plus efficace (dans t'Veld, 1991).
10. Cette observation a été formulée par un fonctionnaire qui avait fait l'expérience de la gestion des questions de ce type au Bureau du Conseil privé.
11. Cette observation a également été formulée par un haut fonctionnaire canadien faisant preuve d'une solide expérience en matière d'initiatives visant la coordination de programmes.

## BIBLIOGRAPHIE

- Alexander, E. R., 1993. « Interorganizational Coordination: Theory and Practice », *Journal of Planning Literature* 7 : 328-343.
- Allard, C. K., 1990. *Command, Control and the Common Defense*, New Haven : Yale University Press.
- Bardach, R., 1996. « Turf Barriers to Interagency Collaboration », *The State of Public Management*, D. F. Kettl et H. B. Milward, dir., Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Barret, S. et C. Fudge, 1981. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, Londres : Methuen.
- Bendor, J. B., 1985, *Parallel Systems: Redundancy in Government*, Berkeley : University of California Press.
- Bennett, C. J., 1992. *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*, Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Bogason, P., 1991. « Control for Whom? Recent Adventures on Governmental Guidance and Control », *European Journal of Political Research* 20 : 189-208.
- Boston, J., 1991. « The Theoretical Underpinnings of State Restructuring in New Zealand », *Reshaping the State*, J. Boston et al., dir., Auckland : Oxford University Press.
- Campbell, C., 1988. « The Search for Coordination and Control When and How Are Central Agencies the Answer? », *Organizing Governance, Governing*

- Organizations*, C. Campbell et B. G. Peters, dir., Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Campbell, C. et G. Szabowski, 1979. *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto : Macmillan of Canada.
- Campbell, D. T., 1982, « Experiments and Arguments », *Knowledge Creation, Diffusion, Utilization* 3 : 327-337.
- 1988. « The Experimenting Society », *Methodology and Epistemology in the Social Sciences: Selected Essays*, D. T. Campbell, dir., Chicago : University of Chicago Press.
- Chisholm, D., 1989. *Coordination without Hierarchy*, Berkeley : University of California Press.
- Canada, 1996a. *Rapport du Groupe de travail sur les questions horizontales*, Ottawa : Conseil privé et Centre canadien de gestion.
- 1996b. *Rapport du Groupe de travail sur les modèles de prestation de services*, Ottawa : Conseil privé et Centre canadien de gestion.
- 1996c. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et éthique dans la fonction publique*, Ottawa : Conseil privé et Centre canadien de gestion.
- Commission on Social Justice, 1994. *Social Justice: Strategies for National Renewal*. Londres : Vintage.
- Considine, M., 1992. « Alternatives to Hierarchy: The Role and Performance of Lateral Structures Inside Bureaucracy », *Australian Journal of Public Administration* 51 : 309-320.
- Craswell, E. et G. Davis, 1993, « Does Amalgamation Improve Policy Coordination? », *Reforming the Public Service: Lessons from Recent Experience*, P. Weller, J. Forster et G. Davis, dir., Melbourne : Macmillan.
- Davis, G., 1995. *A Government of Routines: Executive Coordination in an Australian State* Melbourne : Macmillan Education.
- Derlien, H.-U., 1991, « Horizontal and Vertical Coordination of German EC-Policy », *Hallinon Tutkimus* : 3-10.
- Doern, G. B., 1993. « From Sectoral to Macro Green Governance: The Canadian Department of the Environment as an Aspiring Central Agency », *Governance* 6 : 172-194.

- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown.
- Dror, Y., 1992. « Future View: Fuzzy Gambling With History », *Futurist* 26, 4 : 60.
- Elmore, R. F., 1979. « Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions », *Political Science Quarterly* 94 : 601-616.
- Ehrenhalt, A., 1995. « A Locust in the Garden of Government », *Governing* 8, 6 : 7-8.
- Fournier, J. (1987), *Le travail gouvernemental* (Paris, Dalloz).
- Greer, P., 1994. *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham : Open University Press.
- Hall, R. et al., 1978. « Interorganizational Coordination in the Delivery of Social Services », *Organization and Environment: Theory, Issues and Reality*, L. Karpik, dir., Beverly Hills : Sage.
- Hanf, K. et F. W. Scharpf, 1978. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills : Sage.
- Hogwood, B. W. et L. A. Gunn, 1984. *Policy Analysis for the Real World*, Oxford : Oxford University Press.
- Hood, C., 1971. *The Limits of Administration*, New York : Wiley.
- Jacques, E., 1990, « In Praise of Hierarchy », *Harvard Business Review* : 127-133.
- Jennings, E. T. et D. Crane, 1994. « Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher's Stone », *Public Administration Review* 54 : 341-348.
- Jerome-Forget, M., J. White et J. M. Wiener, 1995. *Health Care Reform through Internal Markets*, Washington, DC : The Brookings Institution.
- Katz, J. L., 1995. « Key Members Seek to Expand State Role in Welfare Plan », *Congressional Quarterly Weekly Report* 53, 2 : 159-162.
- Kickert, W. J. M., 1995. « Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism », *Administration and Society*.
- Landau, M., 1969. « Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap », *Public Administration Review* 29, 346-358.
- Larsson, T., 1986. *Regeringen och des kansli*, Stockholm : Studentlitteratur.
- Linder, S. H. et B. G. Peters, 1987. « A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacy of Misplaced Precision », *Policy Studies Review* 6 : 459-475.

- Mackie, T. T. et B. W. Hogwood, 1985. *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective*, Londres : Sage.
- Marin, B., 1990. « Generalized Political Exchange: Preliminary Considerations », *Generalized Political Exchange: Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, B. Marin, dir., Francfort : Campus Verlag.
- McGarrrity, T., 1991. *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Milio, N., 1990. *Nutrition Policy for Food-Rich Countries*, Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press.
- Miller, G. J., 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierachy*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Nathan, R. P., 1975. *The Plot That Failed: Nizon and the Administrative Presidency*, New York : Wiley.
- Niskanen. W., 1994. *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham : Edward Elgar.
- OCDE, 1993. *Internal Markets*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, Market-Type Mechanisms, vol. 6.
- Park, Y. H., 1986. *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government*, Berkeley : Institute of East Asian Studies, University of California.
- Peters, T. et Waterman, 1982. *In Search of Excellence*, New York : Harper and Row.
- Pierre, J., 1995. « La commercialisation de l'État », *Les nouveaux défis de la gouvernance*, B. G. Peters et D. J. Savoie, dir., Québec : Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval.
- Pildes, R. H. et C. R. Sunstein, 1995. « Reinventing the Regulatory State », *University of Chicago Law Review* 62 : 1-129.
- Pollitt, C., 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 : Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval.
- Pressman, J. L. et A. Wildavsky, 1984. *Implementation*, 2<sup>e</sup> éd., Berkeley : University of California Press.

- Pullen, W., 1994. « Eyes on the Prize », *International Journal of Public Sector Management* 7 : 5-14.
- Regens, J. L., 1988. « Institutional Coordination of Program Action: A Conceptual Analysis », *International Journal of Public Administration* 11 : 135-154.
- Rose, R., 1974. *The Problem of Party Government*, Londres : Macmillan.
- Rossi, P. H. et H. E. Freeman, 1989. *Evaluation: A Systematic Approach*, 4<sup>e</sup> éd., Newbury Park, CA : Sage.
- Sabatier, P. A., 1988. « An Advocacy-Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy Sciences*.
- Salbu, S. R., 1994. « Regulation of Drug Treatments of HIV and AIDS », *Yale Journal of Regulation* 11 : 401-452.
- Savoie, D. J., 1995a. « Mondialisation, États-nations et fonction publique », *Les nouveaux défis de la gouvernance*, B. G. Peters et D. J. Savoie, dir., Québec : Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval.
- 1995b. *Central Agencies: Looking Backward*, Ottawa : Centre canadien de gestion.
- Schneider, A. B. et H. Ingram, 1993. « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy », *American Political Science Review* 87 : 334-347.
- Schon, D. et M. Rein, 1994. *Frame Reflection: Resolving Intractable Policy Issues*, New York : Basic Books.
- Smith, G., 1991. « The resources of a German Chancellor », *West European Prime Ministers*, G. Jones, dir., Londres : Frank Cass.
- Smith, M. J., D. Marsh et D. Richards, 1993. « Central Government Departments and the Policy Process », *Public Administration* 71 : 567-594.
- Stevens, L. N., 1995. *Regulatory Reform: How Can Congress Assess the Administration's Initiatives*, Washington, DC : General Accounting Office, (18 juillet), GAO/T-95-206.
- Stinchcombe, A. L., 1990. *Information and Organizations*, Berkeley : University of California Press.
- Taylor, S., 1984. *Making Bureaucracies Think: The Environmental Impact Statement Strategy of Administrative Reform*, Stanford : Stanford University Press.

- Thompson, G., J. Frances, R. Levacic et J. Mitchell, 1991. *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres : Sage.
- Timsit, G., 1988. *Les autorités indépendantes administratives*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Toonen, T. A. J., 1985. « Implementation Research and Institutional Design: The Quest for Structure », *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, K. Hanf et T. A. J. Toonen, dir., Dordrecht : Martinus Nijhoff.
- Veld, R. in t', 1991. *Autopoesies and Configuration Theory*, Dordrecht : Kluwer.
- Walsh K. et J. Stewart, 1992. « Change in the Management of Public Services », *Public Administration* 70 : 499-518.
- Wildavsky, A., 1978. « A Budget for All Seasons: Why the traditional Budget Lasts », *Public Administration Review* 38 : 501-509.
- Wolgast, E., 1992. *Ethics of an Artificial Person: Lost Responsibility in Professions and Organizations*, Stanford : Stanford University Press.

## À PROPOS DE L'AUTEUR

B. Guy Peters est titulaire de la chaire Maurice Falk d'administration américaine, 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. 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 en 1995 par le Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval. Tout récemment MM. Peters et Savoie ont collaboré dans la direction du deuxième volume de cette collection, « Réformer le secteur public : où en sommes-nous? », qui sera publié au printemps 1998.



## VOTRE POINT DE VUE A DE L'IMPORTANCE...

Le CCG est heureux que vous ayez obtenu un exemplaire de cette publication et espère que celle-ci a répondu 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</i> <i>Non</i>	<i>Avez-vous présenté vous-même une demande pour obtenir un exemplaire de cette publication?</i>	<i>Oui</i> <i>Non</i>
<i>Comment avez-vous entendu parler de cette publication?</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>	
<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> _____			

*Veillez nous faire parvenir vos observations aux coordonnées au verso.*



# Publications du CCG en gestion publique

---

## Numéro:

### Les conférences John L. Manion

- P77F La Conférence John L. Manion, 1997  
L'essence de la fonction publique, *Peter Hennessy*, 1997/09
- P66F La Conférence John L. Manion, 1996  
La société civile en déclin : pourquoi? Et après? *Robert D. Putnam*,  
1996/09
- 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 Silberman Abella*,  
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**

- P74F Climat organisationnel et projets personnels : écarts entre les sexes dans la fonction publique, *Susan D. Phillips, Brian R. Little, Laura A. Goodine*, 1997/02  
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, 1994/05  
P34F — Version intégrale  
P35F — Résumé

Le leadership dans un monde en évolution : le développement du potentiel directorial, *Peter Larson, Robert Mingie*, 1992/10

- P24F — Rapport détaillé  
P17F — Points saillants  
P6F L'apprentissage en milieu structuré : le contexte de l'administration publique, *R. Bruce Dodge*, 1991/06

**La gouvernance dans un environnement en évolution**

*Peters, B. Guy et Donald J. Savoie*. Les nouveaux défis de la gouvernance, CCG/Les Presses de l'Université Laval, Ste-Foy, 1995. (Ce livre est disponible auprès des Presses au numéro de téléphone (418) 831-7474 ou au Québec seulement 1-800-859-7474, ou par télécopieur au (418) 831-4021.) 29,95\$.

- P78F La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination, *B. Guy Peters*, 1998/01  
P67F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique  
Un leadership stratégique en vue du renouvellement de la fonction publique, *I. Clark, O. Ingstrup, B. Dewar, J. Davis, M. Keating, L. Goulet, J. Côté-O'Hara*, 1997/02  
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*, 1996/06

P60F Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques :  
rapport d'un colloque, 1996/01

P58F Repenser les politiques : perspectives sur les politiques publiques,  
*John C. Tait, Mel Cappe*, 1995/10

#### **Les sous-ministres et la gestion stratégique**

P76F Un modèle de gestion, *John L. Manion*, 1989/03 (Réimprimé 1997/06)

P32F Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 :  
profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique,  
*Micheline Plasse*, 1994/04

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 Charif, 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 1994/12)

P28F — Résumé, 1993/05

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**

P75F Guide de consultation du public : modifier les rapports entre le gouvernement et les Canadiens, *Peter Sterne, Sandra Zagon*, 1997/05

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. Lindquist*, 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 Plumptre, 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*, 1995/04

### **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*, 1995/04
- P16E Managing Public Sector Divestment, *Taïeb Hafsi, Jan J. Jörgensen*, 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*, 1991
- P4E Innovation in the Public Service, *James Iain Gow*, 1991/03 [Résumé en français]

**Organismes de service spéciaux**

- P73F Comités consultatifs de gestion, *Jane Newcombe*, 1996/10
- P72F Vérification et évaluation, *Michael Thomas*, 1996/10
- P71F Marketing, *John Dingwall*, 1997/06
- P70F Problèmes de gestion des ressources humaines, *Betty Rogers*, 1996/10
- P69F Aspects financiers, *John Dingwall*, 1996/10
- P68F Plans d'entreprise et rapports annuels, *Doreen Wilson*, 1996/10
- 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*, 1995/08
- P54F — Version intégrale
- P55F — Résumé

**Historique des organismes**

- P33F Le Centre canadien de gestion : les premières années, *John Hunter*, 1994/05
- 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]
- P1F 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 :*

Groupe de la recherche  
Centre canadien de gestion  
373, promenade Sussex  
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) 995-0286

---

N°	Q <sup>té</sup>	N°	Q <sup>té</sup>	N°	Q <sup>té</sup>	N°	Q <sup>té</sup>

## Nom et adresse

---

---

---

---

---

---

N° de téléphone : \_\_\_\_\_

---