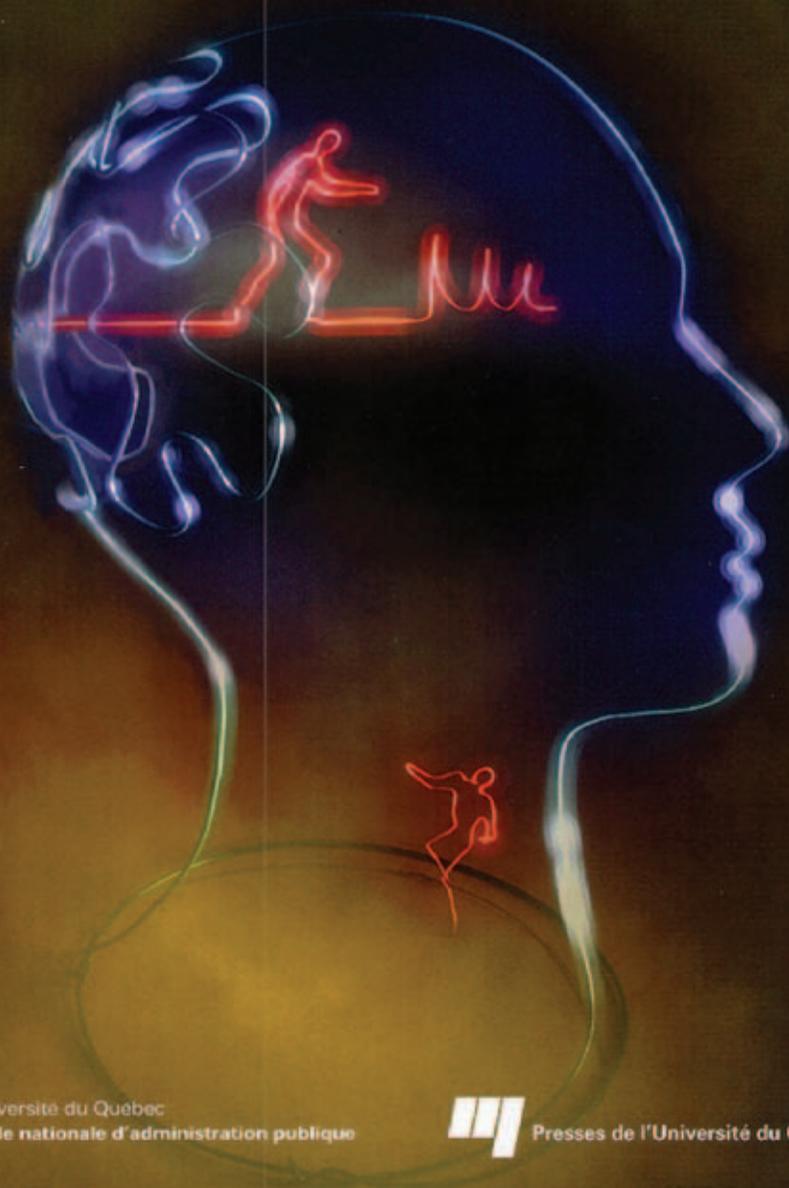


Sous la direction de la
Didacthèque internationale en management public

ENSEIGNER LE MANAGEMENT PUBLIC

Expériences internationales



**ENSEIGNER
LE MANAGEMENT
PUBLIC**

Expériences internationales

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.quebec.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DIFFUSION DE L'ÉDITION QUÉBÉCOISE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone : 33 1 43 54 49 02

Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone : 022 960 95 25

Télécopieur : 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Sous la direction de la
Didacthèque internationale en management public

ENSEIGNER LE MANAGEMENT PUBLIC

Expériences internationales

2002



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Enseigner le management public : expériences internationales

Comprend des réf. bibliogr

Publ. en collab. avec : ENAP.

ISBN 2-7605-1168-5

1. Administration publique (Science) – Étude et enseignement (Supérieur).
 2. Administration publique (Science) – Étude et enseignement (Supérieur) – Québec (Province).
 3. Administration publique (Science).
 4. Femmes dans la fonction publique.
 5. Administration publique (Science) – Étude et enseignement (Éducation permanente).
- I. Didacthèque internationale en management public. II. École nationale d'administration publique (Québec).

JF1338.A2E57 2002

351'.071'1

C2002-940292 1

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : PUQ

Couverture : Conception : RICHARD HODGSON

Sculpture : GENEVIÈVE DECELLES (1989). *Roseau*.

Sculpture de fil métallique, 42×30×24 cm.

Photographie : ALAIN VÉZINA

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2002 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2002 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2002

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

L'homme est un roseau pensant

Blaise Pascal

Lors de mon exposition Gestes à la Galerie d'art du Grand Théâtre de Québec en 1989, j'ai présenté une sculpture, titrée Roseau, qui évoque l'aventure humaine et le défi de conjuguer audace et vigilance. Pierre De Celles, mon frère, avait choisi de placer cette œuvre dans son environnement quotidien. Je suis touchée qu'elle apparaisse en page couverture de la présente publication, célébrant ainsi la mémoire de l'administrateur qu'il a été, et de l'ami joyeux de mon enfance.

Geneviève DeCelles

Préface

Hommage au « Maître » Pierre DE CELLES

M. Pierre De Celles, président directeur général de l'École nationale d'administration publique de 1989 à 2001, concepteur et fondateur de la Didacthèque internationale en management public, mais avant tout « maître » et fier de sa profession première d'enseignant, nous aura marqués à jamais collectivement et individuellement par sa contribution.

Il nous a quittés sans préavis le 6 avril 2001, pris de court face à son destin et aux incommensurables limites de l'être humain. Nous l'avons regardé s'éloigner, impuissants, consternés par cette fatalité.

Reconnaissant de tout ce que la vie lui a apporté, il avait le sentiment à la fin de son parcours, d'avoir tout de même donné et partagé une grande part de ce qu'il avait reçu d'intelligence, de perspicacité, de créativité, de vision, de passion et de simplicité.

Fort de ses convictions, avec le détachement et le renoncement nécessaires, il a passé le flambeau en affirmant une dernière fois sa confiance en notre capacité de poursuivre le travail à notre façon sur la base des schémas qu'il avait dessinés tantôt sur son ordinateur, tantôt sur des nappes de papier ou des écritoirs de fortune.

Il aura par ses propos et par sa gestion *pédagogique* « fait comprendre pour agir ». Il nous a nourris par ses nombreux projets toujours plus ambitieux, avant-gardistes, voire novateurs, le plus souvent conçus pour rassembler, mobiliser et meubler notre quotidien de rêves.

À cause de ses capacités exceptionnelles, il nous aura sans cesse étonnés et parfois même « désarçonnés » par sa pensée cartésienne et sa logique imperturbable. Animé sans doute par sa propre horloge biologique

et le compteur à rebours, il aura déployé une énergie fascinante et quasi inépuisable à apprendre, à découvrir et à transmettre son savoir. Il nous a laissé un agenda rempli pour nombres d'années encore qui nous guidera pour la suite du travail.

Ce collectif dont Pierre De Celles, avec l'appui d'un fidèle collaborateur, aura signé le premier chapitre, collige des textes rédigés par de nombreux membres du personnel de l'ENAP ainsi que des établissements partenaires de la Didacthèque internationale. L'ensemble des textes produits vise à présenter des points de vue ou relater des expériences portant sur le transfert du savoir en matière d'enseignement du management public.

S'il déplorait parfois la rareté des traces laissées par nos expériences acquises ici et ailleurs, il serait certes heureux aujourd'hui de l'effort consenti et de l'enthousiasme manifesté par l'ensemble des auteurs de cet ouvrage pour meubler notre mémoire institutionnelle.

Je soupçonne que, même à distance, le « professeur » veille sur ses élèves. Vous avez droit à toute notre gratitude très cher « Maître » !

Madeleine Moreau

*Directrice des services aux organisations
et responsable de la Didacthèque internationale
en management public,
ENAP, Québec*

Extraits de témoignages rendus à l'occasion du décès de Pierre De Celles, président directeur général de l'ENAP

À l'occasion du décès de monsieur Pierre De Celles, de nombreux et touchants témoignages ont été reçus de toutes provenances. Nous avons pensé partager avec les lecteurs des extraits de quelques-uns d'entre eux, puisqu'ils complètent si bien cet hommage.

« Il ne fait l'ombre d'un doute que Monsieur De Celles qui jouissait d'une densité intellectuelle qui faisait autorité pouvait encore donner beaucoup à l'ENAP et à ses partenaires du terrain. Puisse le Tout puissant accueillir dans sa grandeur l'âme de Monsieur De Celles dont l'un des fruits les plus éclatants demeure la Didacthèque internationale. »

Monsieur Facély II Mara
au nom des formateurs
de la Cellule en management public
de Conakry, Guinée

« Monsieur Pierre De Celles était une personne reconnue par ses pairs, aussi bien en France qu'au Québec, tant pour son esprit visionnaire qui a permis de donner un élan extraordinaire et une reconnaissance internationale à l'ENAP, que pour son immense curiosité et son grand professionnalisme. Monsieur De Celles était aussi un acteur très important des relations franco-québécoises, et sa participation à l'élaboration de ces liens lui ont valu d'être décoré de l'Ordre national du Mérite par le Consul général de France en juin 1999. »

Monsieur Jean-Pierre Meullenet
Consulat général de France
à Québec

« La mort brutale de Monsieur De Celles constitue une immense perte pour la francophonie, les écoles et instituts de sciences administratives francophones et de nombreux Africains qui ont séjourné à l'ENAP. Poursuivre l'œuvre grandiose entreprise par M. De Celles en faisant aboutir les projets qui lui tenaient à cœur, me paraît le meilleur moyen de perpétuer sa mémoire. Aussi je vous encourage à vous investir dans l'action pour immortaliser l'œuvre innovatrice et rénovatrice de l'Émérite enseignant et du gestionnaire hors paire que fut M. De Celles. »

Madame Haridiata Dakoure
Chevalier de l'Ordre Nationale
Directrice générale de l'École nationale
d'administration et de magistrature
Burkina Faso

« Depuis le 31 juillet 1994, date à laquelle l'Institut supérieur de management public (ISMP) a cessé d'être un projet canadien pour s'affirmer comme une institution à part entière, Monsieur Pierre De Celles s'est personnellement investi au triple plan académique, financier et promotionnel pour lui permettre d'acquérir la notoriété qui le caractérise aujourd'hui au Cameroun et dans la sous-région de l'Afrique subsaharienne.

Ainsi et grâce à l'engagement et aux appuis spéciaux de Monsieur De Celles, l'ISMP a ouvert son cycle de Maîtrise en management public et offre aujourd'hui à ses ressources professorales un cadre d'expression fort apprécié à travers l'Institut international des sciences administratives. »

Monsieur René Ze N'Guele
Ministre de la Fonction publique
et de la Réforme administrative
Président du Conseil d'administration
de l'Observatoire des fonctions publiques africaines

« Siempre recordaremos a Pierre De Celles como un distinguido y entusiasta compañero en la aventura de promover y consolidar las disciplinas administrativas tanto en Canadá, como en el ámbito internacional. Su paso señero por la Escuela acreditó y acrecentó su prestigio académico. Facilitó, también, el intercambio con otras instituciones afines. Su gestión será recordada como determinante en el apoyo que ha recibido nuestra institución. Particularmente en lo que corresponde a la instrumentación de sus programas de formación a distancia.

Recordamos siempre que el espíritu de los que faltan, sobrevive como ejemplo en la memoria de aquellos que continúan su misión. »

Monsieur Natividad Gonzalez Paras
Presidente del consejo directivo
Instituto Nacional de Administración Pública
Presidente de consejo directivo
Centro latino-Americano
de Administración para el desarrollo
México

« Homme de principes, loyal à ses convictions et fervent défenseur de la démocratie, M. De Celles laisse aussi en héritage le souvenir d'une personne ayant le respect profond des êtres humains. M. De Celles a été un universitaire de carrière et un gestionnaire reconnu dans le monde de l'éducation ainsi que dans l'administration publique et privée. »

Communiqué de presse
émis par les cabinets du premier ministre
et du ministre de l'Éducation du Québec

« La compétence de M. De Celles n'avait d'égale que la passion qui l'animait. Parmi les vertus qui lui sont reconnues, il importe de mentionner la lucidité et la sagesse. Lorsque dans ses derniers instants il a d'ailleurs fait preuve d'un très grand courage face à la souffrance. Le Québec perd aujourd'hui un homme que j'estime beaucoup. »

Monsieur Bernard Landry
Premier ministre
Gouvernement du Québec

Remerciements

Ce collectif est une initiative de la direction de la coopération internationale de l'ENAP et plus particulièrement d'une équipe composée de Madeleine Moreau, Sophie Brière et Eve Dufresne. Ces personnes ont cordonné le choix des thèmes et des auteurs et la production de ce volume. Il va s'en dire que la réalisation de cet ouvrage, qui réunit plus de vingt-cinq auteurs en provenance de différentes régions du monde, n'a pu être possible que grâce à la collaboration de nombreuses personnes dont le travail mérite d'être souligné.

L'équipe de la coopération internationale tient tout d'abord à remercier la direction de l'École nationale d'administration publique et celles des établissements membres de la Didacthèque pour leur appui à ce projet et pour avoir favorisé l'implication de leur personnel dans la rédaction des articles. Nous tenons ainsi à remercier l'ensemble des auteurs, en majorité des professeurs, qui ont cru à cette première aventure et qui ont accepté généreusement et avec compréhension de contribuer, seul ou en équipe, à ce premier ouvrage.

Notre gratitude s'adresse également aux nombreuses personnes qui ont travaillé avec dévouement auprès de la direction de la coopération internationale et des auteurs à la production ou à la révision des textes. Parmi ceux-ci, mentionnons Marc Cambon, André Parent, Anik Des Marais, Mario Vendittoli, Véronique Massignani et Paul André Comeau et Odette Noël. La qualité des textes est attribuable de plus au personnel de secrétariat de l'ENAP, aux traducteurs et à l'équipe de réviseurs qui ont dû effectuer leur travail dans des conditions parfois difficiles.

Sur le plan de la présentation de ce collectif, nous tenons à souligner la collaboration d'André Chénier de la direction des communications de l'ENAP et de Geneviève De Celles qui a produit avec cœur et enthousiasme les magnifiques illustrations qui façonnent ce collectif.

Nous sommes enfin reconnaissants à l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) pour son appui financier à ce projet ainsi que pour la confiance qu'elle accorde aux projets de coopération internationale de l'ENAP depuis plusieurs années.

Table des matières

Préface	IX
Remerciements	XIII
Présentation	XXV

Première partie

La formation en management public dans un contexte international 1

Chapitre 1 **La didactique du management public** 3 *Pierre De Celles et André Parent*

1. L'ENAP au cœur de l'enseignement du management 3
2. Le management public : un pari sur les personnes .. 4
3. Le but de la formation en management public 7
4. Le transfert des savoirs 11
5. La didactique du management public 14
6. Le cycle didactique 22
7. La fonction didactique 31

Chapitre 2 **La formation en management public international à l'ère de la mondialisation** 35 *Louis Sabourin*

1. La gestion internationale dans un monde
en constante mutation 36

2.	Vers un renouveau de la formation en management international public	43
	Conclusion : Équilibre entre savoir international et savoir-faire interculturel	51
	Bibliographie sélective	53
Chapitre 3	Utiliser la formation à distance dans une perspective internationale – Ouvertures et limites	57
	<i>Denis Proulx</i>	
1.	La technologie, les cours et les étudiants	58
2.	La nature de l'enseignement à distance	61
3.	Formation à distance : la vidéoconférence et l'Internet	61
4.	Les attentes des étudiants	63
5.	Comment monter un cours à distance	64
6.	Le rôle des intervenants	65
7.	Observations critiques	66
8.	Charge de travail et abandon	66
9.	La clientèle internationale	67
10.	Formation et conception de l'administration publique	68
	Conclusion	72
	Bibliographie	73
Chapitre 4	Le programme « gestionnaires-formateurs » au Venezuela	75
	<i>Adrien Payette</i>	
1.	Origine	76
2.	Le programme	77
3.	Les suites prévisibles	85
	Bibliographie	87
Chapitre 5	La Didacthèque internationale en management public : un réseau en expansion	91
	<i>Sophie Brière et Madeleine Moreau</i>	
1.	Le réseau : une plateforme de partage d'expertise pour le développement durable	92
2.	Le réseau de la Didacthèque : les principales étapes de son émergence	93

3.	Les avantages d'un fonctionnement en réseau	102
4.	Les difficultés rencontrées au sein du réseau	105
5.	Les leçons apprises et perspectives futures	107
	Conclusion	111
	Bibliographie	113
Chapitre 6	Programme intégré de management à l'intention des cadres africains : 20 ans de formation	115
	<i>Juliette Bruneau, Madeleine Moreau et Anik Des Marais</i>	
1.	L'origine du programme	115
2.	L'évolution de l'environnement externe	116
3.	L'identification des besoins de formation	118
4.	Le contenu du programme	119
5.	Les approches de formation et les outils didactiques	123
6.	Les formateurs	127
	Conclusion et retombées du PIMCE	128
Chapitre 7	Le réseau francophone des administrations publiques	131
	<i>Marc Cambon</i>	
1.	Une offre originale sur la toile mondiale	134
2.	Un soutien pédagogique	137
3.	Une gouvernance collégiale	139
4.	Un contexte en transition	142
5.	La deuxième étape	145
 Deuxième partie		
	L'enseignement du management public dans les écoles d'administration publique	149
Chapitre 8	L'approche pédagogique de l'ENAP : une formation tournée vers l'action	151
	<i>Marcel Proulx et Mario Vendittoli</i>	
1.	Le rôle de la coopération internationale dans le développement du credo de formation de l'ENAP	152
2.	Une formation tournée vers l'action	153
	Conclusion	159

Chapitre 9	La création d'un institut supérieur de management public au Cameroun : un projet audacieux	161
	<i>Denis Dadjo</i>	
	1. Fondements de l'enseignement du management public à l'ISMP	162
	2. L'impact de l'enseignement du management public sur les participants et l'administration publique camerounaise	166
	3. Les améliorations attendues dans l'enseignement du management public à l'ISMP	171
	Conclusion	173
	Bibliographie	175
Chapitre 10	Les programmes de formation en administration publique : un outil de réforme et de changement	177
	<i>Abdellatif Hamam</i>	
	1. L'environnement change, l'administration publique doit accompagner ce changement	178
	2. Les besoins en ressources humaines d'une administration publique qui se transforme ...	179
	3. Les programmes de formation en administration publique qui favorisent le changement	184
	4. Le mot de la fin	190
Chapitre 11	La formation en gestion publique dans le contexte vietnamien	193
	<i>Nguyen Trung Tiep</i>	
	1. La formation en gestion publique pour le développement des ressources humaines ...	193
	2. La formation en gestion publique au Vietnam	194
	3. L'Académie nationale d'administration publique ...	196
	4. Les nouvelles méthodes de formation	199
	Conclusion	201
	Bibliographie	202

Chapitre 12	La réforme des programmes de formation initiale du degré supérieur à l'INAD du Liban	205
	<i>Edmond Esta</i>	
1.	Le contexte de la formation à l'INAD du Liban	206
2.	Le programme de formation initiale du degré supérieur : état de situation	210
3.	La raison d'être et les modalités de la révision du programme	213
4.	Évaluation sommaire et conclusion	217
Chapitre 13	Enseignement du management public dans les institutions de formation africaines : expérience de l'Institut supérieur de management public du Cameroun	221
	<i>Léon Bertrand Ngouo</i>	
1.	Traits culturels dominants de l'environnement administratif national	222
2.	Approche d'enseignement du management public adoptée par l'ISMP	225
3.	Contribution de l'ISMP à l'enracinement de la culture managérielle dans l'administration	228
4.	Défis à relever par l'ISMP	238
	Conclusion	246
	Bibliographie	248
 Troisième partie		
	Les femmes et l'administration publique	251
Chapitre 14	Carrières de femmes : perspectives québécoises et internationales dans le secteur public	253
	<i>Marie-Michèle Guay</i>	
1.	La situation au Québec : les gains au niveau de la formation	255
2.	Les événements clés et les actions gouvernementales	257
3.	Les obstacles à la représentation des femmes	258

4. Les stratégies personnelles	260
5. Les stratégies organisationnelles	261
6. Développer sa carrière au féminin : une stratégie de formation en contexte international	262
7. La démarche du séminaire	263
En guise de conclusion	266
Bibliographie	268
Chapitre 15 Les défis de la formation féminine : le contexte de la professionnalisation de l'administration publique mexicaine	271
<i>Elena Jeannetti Dávila</i>	
1. Les défis de la formation féminine	272
2. La formation et l'éducation au Mexique : le cas de la femme	278
3. L'Institut national d'administration publique, la professionnalisation et la femme mexicaine	281
Conclusion	284
Bibliographie	288
Chapitre 16 Gérer le plateau de carrière des cadres : le cas des femmes cadres de l'administration publique tunisienne	291
<i>Louise Lemire et Anissa Ben Hassine</i>	
1. Vers une définition du plateau de carrière	293
2. L'enquête et ses objectifs	294
3. La perception de plateau de carrière chez les femmes cadres de l'administration publique tunisienne	300
4. Gérer la carrière des femmes cadres de l'administration publique tunisienne par des pratiques appropriées	303
5. Les intérêts des femmes cadres de l'administration publique tunisienne en matière de développement professionnel	310
Conclusion	312
Bibliographie	313

Chapitre 17	L'intégration des femmes dans l'administration publique : l'expérience vietnamienne	319
	<i>Pham Thi Quynh Hoa et Sophie Brière</i>	
1.	La place de la femme dans l'administration publique vietnamienne	320
2.	Les stratégies de l'ANAP pour l'intégration des femmes dans l'administration publique vietnamienne	324
3.	Leçons tirées des expériences et perspectives futures de développement	332
	Conclusion	335
	Bibliographie	336
	Quatrième partie	
	La formation continue et les réformes administratives	337
Chapitre 18	Le management public en appui à la gouvernance : le cas du programme intégré d'appui à la démocratie (PIAD)	339
	<i>Jacques Bourgault</i>	
1.	La gouvernance : un concept qui ressurgit	340
2.	Le PIAD	347
3.	Leçons apprises des participants et retour sur terre ..	356
	Conclusion	361
	Bibliographie	362
Chapitre 19	L'enseignement du management public dans un contexte de démocratisation : replacer la culture et la gouvernance au centre du cycle didactique	365
	<i>Benoît Ndi-Zambo</i>	
1.	L'expérience de l'ISMP	366
2.	Enjeux et défis de la mission de l'ISMP	369
3.	Les principaux axes d'un enseignement efficace du management public	375
	Conclusion : Éloge de l'esprit critique	381
	Bibliographie	382

Chapitre 20	Une formation en gestion des ressources humaines dans l'administration publique marocaine	385
	<i>Louis Côté</i>	
	1. Le contexte	386
	2. L'élaboration d'un avant-projet	388
	3. La réalisation du projet	391
	4. Quelques leçons	400
Chapitre 21	La formation continue en management public : esquisse de conceptualisation des enjeux transactionnels	403
	<i>Léon Bertrand Ngouo</i>	
	1. La problématique de la formation continue en management public	405
	2. Conception de la relation « formation-travail » et logique managérielle	411
	3. Esquisse d'un cadre conceptuel des enjeux transactionnels	413
	Conclusion	427
	Bibliographie	428
Chapitre 22	Une expérience de formation-action au diagnostic institutionnel	431
	<i>Yves Poulin</i>	
	1. Réforme administrative et formation	432
	2. Le programme de formation en management public comme support aux réformes administratives (PFMP-SRA) de l'ENAP	443
	3. Les réformes administratives basées sur la gouvernance	450
	Conclusion	460
	Bibliographie	460
Chapitre 23	L'évaluation des besoins de formation des cadres de l'administration libanaise : bilan d'une expérience d'utilisation de l'approche par compétences	463
	<i>Michel Bellavance et Yvon Tremblay</i>	
	1. La raison d'être de l'expérience	465
	2. Les objectifs de l'évaluation	467

3. Les modalités de réalisation	469
4. Les résultats de l'expérience	479
5. L'évaluation de l'expérience	481
6. Perspectives d'avenir	488
Chapitre 24 La fonction publique au Mexique – Les expériences en carrière administrative	491
<i>María del Pilar Conzuelo Ferreyra</i>	
1. Bref historique	491
2. Fondement juridique de l'actuel régime de la fonction publique	493
3. Fondement de l'organisation et situation actuelle ...	495
4. Processus de professionnalisation et formation	501
5. L'Instituto nacional d'administracion publica (INAP)	501
Conclusion	503
Bibliographie	504
Notices biographiques	507

Présentation

Marcel PROULX

École nationale d'administration publique

La mission qui a été conférée à l'École nationale d'administration publique (ENAP) établit « *qu'elle est une école supérieure et qu'elle a pour objet l'enseignement universitaire et la recherche en administration publique, et particulièrement, la formation et le perfectionnement des administrateurs publics* ». Cette mission, elle l'a assumée dans les premières années auprès des seuls fonctionnaires québécois pour ensuite offrir ses services à l'ensemble des administrations publiques du Québec. Plus tard, au début des années 1980, l'ENAP développait des relations bilatérales avec des administrations publiques, des instituts ou des écoles de formation en administration publique de divers pays de l'Afrique francophone d'abord, puis plus récemment, de certains pays d'Amérique latine et d'Asie. Elle s'est taillée, au fil des ans, une place enviable au Québec mais aussi à l'étranger par des interventions appréciées et marquées du plus grand respect de ses partenaires.

Par ses interventions, elle a pu contribuer, non seulement à la création d'un savoir en management, mais également à la transformation de ce savoir en outils de développement durable. Afin de concrétiser davantage son action dans ce domaine, l'École a créé en 1995, avec le soutien de l'Agence canadienne de développement international, la Didacthèque internationale en management public.

La Didacthèque internationale en management public est un réseau, regroupant en plus de l'ENAP, des établissements de formation en administration publique du Cameroun, du Liban, du Mexique, de la Tunisie et du Vietnam, intéressés à s'associer et à s'engager pour le développement de la didactique du management public. Plus particulièrement, elle

s'engage à produire et à partager le matériel didactique nécessaire à l'enseignement de cette discipline. Elle a aussi pour but d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies didactiques par la formulation de plans institutionnels de développement didactique. La Didacthèque s'associe aux partenaires dans leurs démarches de détermination des objectifs et des moyens de contrôle requis pour un enseignement efficace du management public. Elle contribue à la préparation et à la formation des personnes ressources intervenant dans l'enseignement et participe au choix des méthodes et des outils appropriés, et finalement, elle participe à l'élaboration du processus d'évaluation pour mesurer les impacts des méthodes adoptées.

Après cinq ans de collaboration fructueuse, la direction de la coopération internationale de l'ENAP et ses partenaires de la Didacthèque ont jugé opportun de publier un ouvrage décrivant des expériences de professeurs ou de gestionnaires de chacune des institutions-membres ou faisant état de réalisations de ces institutions. Par la même occasion, l'École a voulu présenter un certain nombre d'expériences et d'interventions dans d'autres pays que ceux faisant partie de la Didacthèque.

De plus, et à vrai dire, comme la Didacthèque internationale en management public est une création née de la volonté inaltérable de Pierre De Celles de promouvoir l'enseignement de cette discipline, cet ouvrage se veut un hommage à celui qui a dirigé l'ENAP de 1989 au printemps 2001, mais il se veut aussi la preuve que sa vision de l'enseignement du management public a laissé des traces. Il a voulu faire de la Didacthèque internationale en management public un vecteur de la didactique appliquée à la science de la gestion.

Cet ouvrage, rédigé par des auteurs engagés dans des activités d'enseignement ici ou à l'étranger, réunit des textes sur divers aspects de l'enseignement du management public. Des auteurs de l'ENAP présentent des approches théoriques propres au management public et à son enseignement ou témoignent d'expériences personnelles vécues à l'étranger alors que des auteurs provenant des pays partenaires de la Didacthèque font état d'expériences nationales ou présentent leur propre vision du management public. C'est aussi une manière d'exprimer comment se vit l'enseignement du management public dans d'autres pays, par des acteurs de cultures différentes. C'est enfin une façon de partager les expertises entre des intervenants du monde de l'enseignement du management public et de fournir de la documentation sur la chose publique et les habiletés qui sont nécessaires pour la bien mener à ceux qui en ont fait leur profession. Le métier d'enseigner est de faire comprendre comme le métier de vendre est de faire acheter répétait Pierre De Celles pour étayer ses démonstrations.

Ce collectif a également été produit avec une volonté de démontrer que le partage d'expertises et le transfert de connaissances peuvent mener à d'intéressantes conclusions. Il aura fallu plusieurs années de fructueux échanges et plusieurs mois d'efforts pour réunir ces textes, mais le fruit du travail des collaborateurs démontre que l'intérêt pour l'enseignement de la gestion publique demeure au centre des préoccupations de ces personnes. Les activités reliées à la Didacthèque et les autres interventions de coopération internationale de l'École auront favorisé l'émergence de partenariats solides qui méritent que soient publiées un certain nombre de réalisations concluantes ou de témoignages d'acteurs y ayant contribué. Cet ouvrage présente des réalisations des différents partenaires et collaborateurs bien sûr, mais il fait la preuve hors de tout doute que les échanges continus entre des institutions qui ont une mission commune, ou entre des ressources qui ont des préoccupations convergentes, donnent des résultats intéressants.

C'est un ouvrage qui s'adresse premièrement à des professeurs dont le champ disciplinaire est le management public. Il s'adresse aussi à des gestionnaires publics, à des praticiens impliqués dans des interventions au plan international ou qui souhaitent s'y impliquer et, enfin, à des étudiants intéressés au management appliqué à l'administration publique d'ici et d'ailleurs.

Les auteurs réunis dans ce collectif enseignent, travaillent ou ont travaillé à l'ENAP ou sont des professeurs et des gestionnaires d'établissements d'enseignements originaires des cinq pays partenaires de la Didacthèque.

D'entrée de jeu, l'ouvrage est présenté comme étant un hommage à Pierre De Celles, instigateur du projet de Didacthèque internationale en management public et pédagogue renommé en matière de didactique du management public. Cette préface est rédigée par Madeleine Moreau, directrice des services aux organisations à l'ENAP et responsable de la Didacthèque.

La première partie se veut une présentation de considérations générales sur l'enseignement du management public. Elle débute par un texte inspiré des réflexions de Pierre De Celles sur les notions de didactique du management public appliquées au plan international. Il a été mis en forme par André Parent, agent de recherche au bureau de Pierre De Celles. Cette partie présente également une réflexion sur la formation en management international à l'ère de la mondialisation décrite par Louis Sabourin, professeur en management international à l'ENAP. Une expérience de formation à distance est décrite par Denis Proulx, professeur à l'ENAP et collaborateur de la Didacthèque. Marc Cambon, cadre de l'administration

française et chargé de mission auprès de l'ENAP, retrace l'histoire de la création d'un réseau francophone des administrations publiques (EFAP) par lequel les adhérents de toute la Francophonie peuvent trouver la documentation pertinente et sont appelés à participer à des forums d'échanges. Adrien Payette, professeur retraité de l'ENAP, présente le programme gestionnaires-formateurs et relate son expérience auprès de gestionnaires vénézuéliens. On y retrouve aussi une présentation de la Didacthèque internationale en management public rédigée par Madeleine Moreau, directrice des services aux organisations à l'ENAP, et par Sophie Brière, chargée de projet à la coopération internationale à l'ENAP, et enfin, Juliette Bruneau, chargée de mission à l'ENAP et l'une des premières participantes aux interventions de coopération internationale de l'École trace avec Madeleine Moreau et Anik Des Marais l'histoire du Programme intégré de management public pour les cadres étrangers (PIMCE), programme actif depuis le tout début des années 1980.

La deuxième partie traite de l'enseignement du management public dans les écoles d'administration publique. Lancée par un texte de Marcel Proulx, directeur général de l'ENAP depuis juin 2001, et Marco Vendittoli qui présente une approche pédagogique sous-jacente aux programmes de formation et de perfectionnement de l'École, cette partie est complétée par des témoignages d'auteurs du Cameroun, de la Tunisie, du Mexique et du Vietnam. Du Cameroun, Denis Dadjio, professeur à l'Institut supérieur de management public (ISMP), examine l'enseignement du management public à cet Institut et reconstitue l'histoire de l'élaboration du programme d'enseignement supérieur de cette discipline. Abdellatif Hamam, enseignant à l'École nationale d'administration (ENA) de Tunis, présente les programmes de formation en administration publique comme outil de réforme et de changement. Nguyen Trung Tiep, directeur de la coopération internationale à l'Institut national d'administration publique (INAP) du Vietnam, traite de la formation à la gestion publique dans le contexte vietnamien, alors que Edmond Esta, ancien directeur général de l'Institut national d'administration et de développement (INAD) de Beyrouth, examine la réforme des programmes de formation initiale du degré supérieur dans la perspective libanaise. Enfin, Léon Bertrand Ngouo, professeur consultant et secrétaire permanent à la réforme administrative au Cameroun, étudie l'enseignement du management public dans les institutions de formation africaines à travers les expériences de l'ISMP.

La troisième partie est centrée sur la femme dans l'administration publique. La carrière des femmes-gestionnaires est une préoccupation centrale de la Didacthèque internationale en management public et de

nombreuses initiatives ont été lancées pour mettre en valeur leur travail au sein des administrations publiques des pays partenaires. Marie-Michèle Guay, professeure à l'ENAP, traite de la carrière des femmes dans le secteur public selon des perspectives québécoises et internationales. Cette section est particulièrement intéressante parce qu'elle décrit la situation des femmes dans le contexte de l'administration publique mexicaine, tunisienne et vietnamienne. Elena Jeannetti Dávila, coordonnatrice de la formation et de l'éducation à l'Institut national d'administration publique (INAP) de Mexico, passe en revue les défis de la formation des femmes dans le contexte de la professionnalisation de l'administration publique mexicaine ; Louise Lemire, professeure à l'ENAP, et Anissa Ben Hassine, enseignante et responsable de la coopération internationale à l'ENA de Tunis, relatent une expérience menée en Tunisie qui consistait à évaluer l'évolution de la carrière des femmes dans l'administration publique tunisienne ; et enfin, Pham Thi Quynh Hoa, spécialiste en coopération internationale à l'INAP de Hanoï, et Sophie Brière, de l'ENAP, traitent de l'intégration des femmes dans l'administration publique vietnamienne.

La quatrième partie traite de la formation continue et des réformes administratives. On y parle du management public en appui à la gouvernance en présentant un programme intégré d'appui à la démocratie offert au Bénin sous la plume de Jacques Bourgault, professeur associé à l'ENAP. Benoît Ndi-Zambo, professeur à l'ISMP du Cameroun, explique comment la culture et la gouvernance mises au centre du cycle didactique favorisent un enseignement efficace du management public dans le contexte particulier de la transition vers la démocratie. C'est également une préoccupation de gouvernance efficace qui est décrite par Yves Poulin, conseiller en administration publique et collaborateur de la Didacthèque, dans un texte sur la formation-action aux réformes administratives et à la bonne gouvernance à Djibouti.

Cette partie présente également une expérience de programme de formation à la gestion des ressources humaines offert au Maroc par Louis Côté, professeur à l'ENAP et directeur de l'Observatoire de l'administration publique ; un texte sur la formation continue en management public par un essai de conceptualisation des enjeux transactionnels rédigé par Léon Bertrand Ngouo du Cameroun ; une expérience d'évaluation des besoins de formation des cadres au Liban par Michel Bellavance, expert-conseil en administration publique, et Yvon Tremblay, conseiller en administration publique à la retraite ; et, enfin, les expériences en carrière professionnelle dans l'administration publique mexicaine présentées par María del Pilar Conzuelo Ferreyra, coordonnatrice du programme de professionnalisation de la fonction publique à l'INAP de Mexico.

La Didacthèque internationale en management public a réussi à réunir vingt-sept auteurs dans ce collectif. Des auteurs d'horizons différents qui ont su, par la présentation de leurs expériences individuelles ou des réalisations de leur institution respective, montrer que le partage d'expertises et le transfert de connaissances sont profitables à tous les partenaires. C'est le premier ouvrage parrainé par la Didacthèque internationale en management public de l'ENAP mais il pourrait ne pas être le dernier. En effet, l'Agence canadienne de développement international a accordé un nouveau mandat à l'ENAP pour qu'elle développe une nouvelle phase de la Didacthèque. De nouveaux partenaires viendront se joindre aux cinq premiers avec leurs façons propres de concevoir le management public et son enseignement. De nombreux échanges en résulteront et des activités seront organisées qui pourront déboucher sur la publication d'autres témoignages.

Ce que Pierre De Celles aurait voulu laisser en héritage à l'ENAP et à ses partenaires de la Didacthèque, c'est une compréhension de l'enseignement du management public qui soit accessible partout, quel que soit le pays qui en applique les principes ou qui en utilise les concepts. Ce collectif y est peut-être arrivé. En tant qu'andragogue renommé, ce qui l'a motivé tout au long de sa carrière de gestionnaire et d'universitaire, c'est que les intervenants dans l'enseignement concentrent leurs efforts pour que les gens, les étudiants-gestionnaires plus particulièrement, comprennent tous les aspects de la gestion, détiennent les habiletés nécessaires afin qu'ils agissent dans le bon sens, avec bon sens, en posant le geste approprié au bon moment. Cet ouvrage est fidèle à ses valeurs, et surtout, il se veut fidèle à sa mémoire.

Première partie

**La formation
en management public
dans un contexte
international**

Chapitre 1

La didactique du management public

Pierre DE CELLES

École nationale d'administration publique (1989-2001) (Québec-Canada)

André PARENT

École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Le management public, un pari sur les personnes

Pierre De Celles

1. L'ENAP AU CŒUR DE L'ENSEIGNEMENT DU MANAGEMENT

L'École nationale d'administration publique est une école professionnelle de gestion qui se consacre prioritairement à l'enseignement des divers aspects du management et qui s'adresse spécifiquement à une clientèle travaillant dans les secteurs public, parapublic et péripublic. Elle rejoint aussi une clientèle des services publics de pays étrangers qui souhaite se familiariser à la gestion nord-américaine.

L'École nationale d'administration publique est unique en son genre. Unique parce qu'elle est en soi l'équivalent d'une faculté universitaire autonome. Unique parce qu'à la différence des concentrations en administration publique des départements de science politique, qui proposent des cours portant « **sur** » l'administration publique, l'ENAP enseigne « **en** » administration publique, c'est-à-dire qu'elle permet aux gestionnaires publics de parfaire leurs compétences et de développer des habiletés pour une gestion plus efficace de la chose publique. Unique aussi parce que, en tant qu'école professionnelle de gestion, elle allie la théorie et la pratique avec le concours d'un corps professoral multidisciplinaire permanent et l'apport de praticiens spécialisés qui s'associent ponctuellement à certaines activités d'enseignement. Unique enfin parce que, tout en profitant d'une proximité certaine avec l'organisation gouvernementale, elle

conserve son indépendance universitaire. Elle n'est pas, comme la plupart sinon la totalité des établissements du même type à travers le monde, l'école du gouvernement national.

L'ENAP forme non seulement des praticiens de la gestion publique, mais aussi des chercheurs et des consultants en administration publique. Elle a pour mission d'offrir une formation universitaire de 2^e et de 3^e cycles principalement et également d'élaborer des produits de perfectionnement portant sur divers aspects de la gestion qui répondent à des besoins ponctuels perçus ou exprimés dans les divers secteurs de l'administration publique. *C'est pourquoi, l'ENAP est au cœur de l'enseignement du management public.*

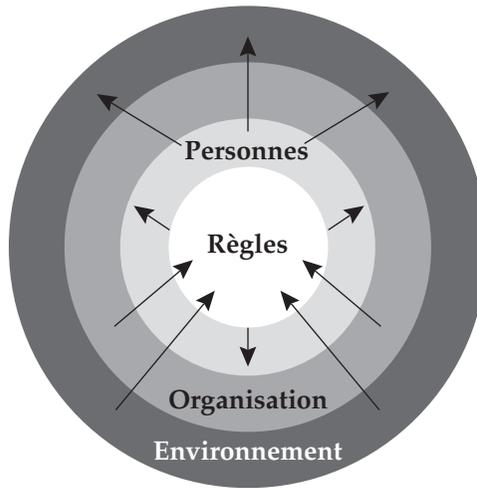
Le présent chapitre traite des différentes approches pédagogiques développées par l'École au cours des ans afin d'offrir un enseignement efficace du management public. Le management public y est défini et les fondements de son enseignement sont expliqués du point de vue de l'ENAP. Il est principalement question de didactique et plus particulièrement de didactique appliquée au management public. Par ailleurs, sont présentées successivement, les différentes dimensions ou composantes de la didactique du management public ainsi que sont définies les notions de *cycle didactique* et de *fonction didactique* qui sont à la base même de ce type d'enseignement.

2. LE MANAGEMENT PUBLIC : UN PARI SUR LES PERSONNES

Pour mieux comprendre ce qu'est le management public il apparaît utile, dans un premier temps, de rappeler ce qu'il n'est pas. D'abord, il faut convenir qu'il ne répond pas à un simple ensemble de règles définies par l'organisation et son environnement. Il n'implique pas seulement que ces règles constituent le centre de l'activité administrative ni que les personnes ne soient que de simples agents d'interprétation et d'application de ces règles et enfin, que celles-ci n'agissent que par réaction sur l'organisation ou par ricochet sur l'environnement. Ce ne sont donc pas uniquement des règles qui régissent le processus administratif. Car résumer le management public en des termes aussi restrictifs serait, incontestablement, mettre de côté l'essentiel de ce qu'il constitue véritablement.

Au contraire, le management public offre une perspective plus vaste où des personnes, essentiellement des gestionnaires dans ce cas-ci, sont au centre de l'activité administrative. Le management public représente donc en ce sens *un pari sur les personnes et sur leurs compétences.*

FIGURE 1
Ce n'est pas le management public



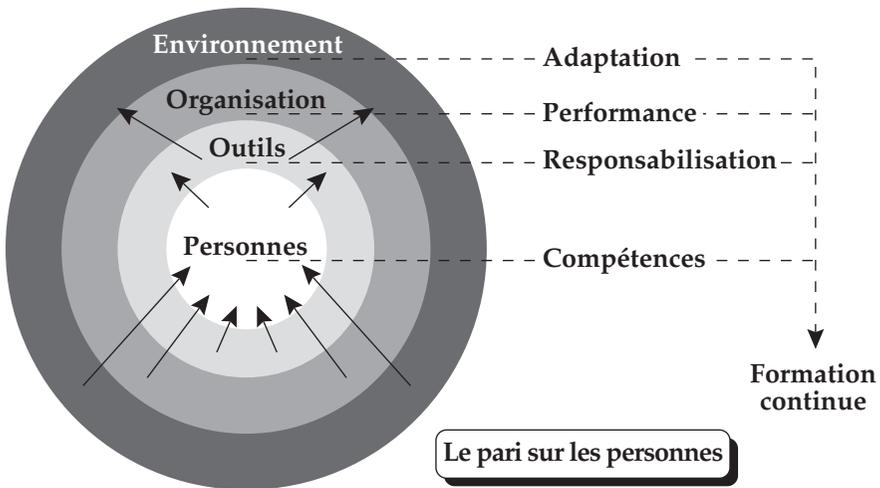
Il faut reconnaître que pour agir les gestionnaires bénéficient au départ d'une bonne connaissance de l'environnement dans lequel évolue leur organisation, qu'ils connaissent bien l'organisation pour laquelle ils travaillent et qu'ils sont en mesure d'utiliser adéquatement et efficacement les outils mis à leur disposition. Plutôt que d'être assujettis à des règles strictes et de ne réagir que rétroactivement par rapport à celles-ci, les gestionnaires maîtrisent ou prennent les moyens pour maîtriser les éléments qui vont leur permettre de gérer avec une plus grande efficacité.

Il va de soi que la principale préoccupation de ces gestionnaires est d'utiliser à bon escient les outils disponibles pour agir de manière bénéfique et productive sur l'organisation et, conséquemment, sur son environnement. La perspective première étant d'adapter l'organisation à son environnement, et ce, au moment opportun, à l'aide de bons moyens et dans le bon sens.

La deuxième perspective propre au management public est la détermination des meilleurs outils disponibles ou à acquérir en vue d'améliorer la performance de l'organisation. La troisième consiste à s'assurer que les personnes ont pleinement conscience de la plus grande responsabilisation que leur confèrent à la fois l'utilisation et surtout la maîtrise de ces outils. Mais avant tout, pour parvenir au résultat escompté, il est essentiel que

ces personnes possèdent ou acquièrent toutes les compétences nécessaires pour faire usage sciemment de ces outils, c'est-à-dire de façon performante au bénéfice de leur propre organisation. C'est ainsi que sur la base des personnes qui y travaillent et des outils managériels dont ils disposent, l'organisation s'adapte le mieux possible à l'environnement dans lequel elle évolue.

FIGURE 2
Le management public



La nécessité de développer des compétences, de parfaire des compétences déjà présentes ou d'en acquérir de nouvelles, soulève toute la problématique de la formation continue dans un contexte où les personnes, les outils, l'organisation elle-même et l'environnement constituent des réalités en constante évolution, lesquelles interagissent et s'influencent mutuellement. Cette problématique signifie que la formation continue vise spécialement à développer ou à parfaire la compétence des personnes en les dotant des habiletés essentielles à la maîtrise des outils disponibles et que la compétence acquise leur permettra d'agir dans des organisations continuellement influencées par leur environnement, des organisations confrontées à de constantes remises en question voire fortement secouées par des pressions qui viennent de l'environnement.

Comprendre le management public à travers ces perspectives, c'est voir que les personnes impliquées se situent au cœur de l'action, c'est-à-dire au centre de l'activité administrative, ou mieux, sont elles-mêmes le centre de cette activité, plutôt que d'être dépendantes ou asservies à des règles. Dans certains modèles, on suppose que les règles vont encadrer les personnes dans leurs activités administratives alors que, dans une perspective « management », les compétences des personnes et leur responsabilisation face à l'organisation et à l'environnement sont au cœur de l'activité administrative. Ces personnes ont déjà un bagage de compétences et un savoir-faire non négligeables, mais elles sont en quête d'outils et de moyens pour améliorer leur travail et par là, la performance de leur organisation. Comme elles sont alors en mesure d'utiliser adéquatement et efficacement les outils mis à leur disposition, par conséquent, elles ne peuvent être confinées au simple rôle d'interprète dans l'application des règles prescrites. Parce que l'accent est mis sur la personne et non sur la structure ou sur des règles qui la définissent et l'encadrent, la didactique en management public table sur les individus et vue sous cet angle, elle est un véritable pari sur les personnes.

3. LE BUT DE LA FORMATION EN MANAGEMENT PUBLIC

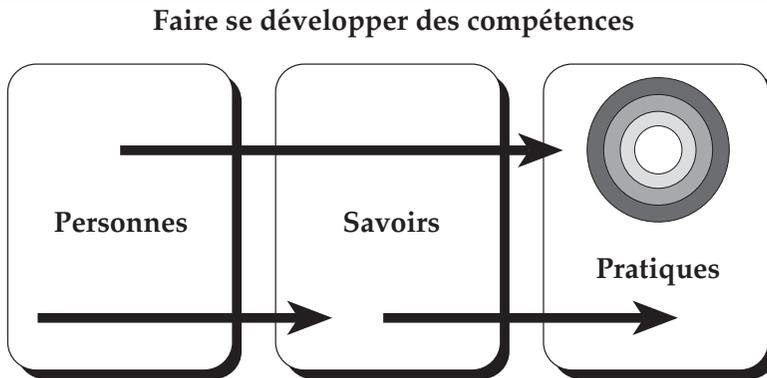
3.1. Favoriser la compétence

La formation en management public a pour but de favoriser le développement des compétences, de parfaire les compétences présentes ou de permettre aux gestionnaires d'en acquérir de nouvelles. Or, le développement ou l'acquisition de compétences est un défi, un défi exigeant pour la personne, mais qui s'avère incontournable, et pour elle et pour l'organisation, dans un contexte de continuelle remise en question. En fait, c'est un défi extrêmement motivant parce qu'il implique, d'abord et avant tout, les individus. Il aura pour objectif prioritaire de vérifier que les personnes qui sont au centre de l'action, qui constituent réellement le centre de celle-ci, développent ou améliorent des compétences par rapport aux autres personnes de l'organisation, aux outils disponibles, ou encore à l'organisation elle-même. Ces compétences auront ainsi amené une bonne compréhension de l'environnement leur permettant de mieux adapter leur organisation à cet environnement.

Certains prétendent que ces aptitudes peuvent s'apprendre sur le tas et qu'elles peuvent être acquises avec l'expérience. Ce n'est pas totalement faux. Ils considèrent que, si les personnes sont plongées dans un milieu adéquat, en étant dans l'action, elles acquerront l'art de gérer

adéquatement. Ce n'est pas faux non plus. Ou encore, ils prétendent que des personnes dotées d'une formation initiale pertinente peuvent, avec le temps, apprendre de leurs erreurs et développer graduellement de meilleures pratiques de gestion. Encore là, ce n'est pas faux, mais c'est un processus à long terme et rien n'assure que toutes les personnes parviendront à des résultats bénéfiques pour l'organisation à laquelle elles appartiennent, et ce, au moment voulu. Ce qui est vrai par contre, et c'est là justement la conviction des écoles ou instituts de formation comme l'ENAP, à savoir que les meilleures pratiques de gestion peuvent s'apprendre et se développer à partir du moment où les personnes sont convaincues du bien-fondé d'un tel perfectionnement et qu'on leur promet les conditions favorables pour s'y mettre. C'est un processus beaucoup plus rapide qui permet à l'organisation de se donner les moyens de s'adapter avantageusement et surtout, au moment propice.

FIGURE 3
La formation au management public



Cette formation visant à améliorer, à développer ou à s'approprier des compétences en gestion s'opère en deux temps : d'abord par un apprentissage du savoir et ensuite par une transformation de ces savoirs en pratiques. C'est toute la différence entre apprendre la communication pour communiquer, la gestion pour gérer ou la planification pour planifier, c'est plutôt et surtout apprendre pour agir.

3.2. Faire apprendre des compétences : créer des conditions favorables

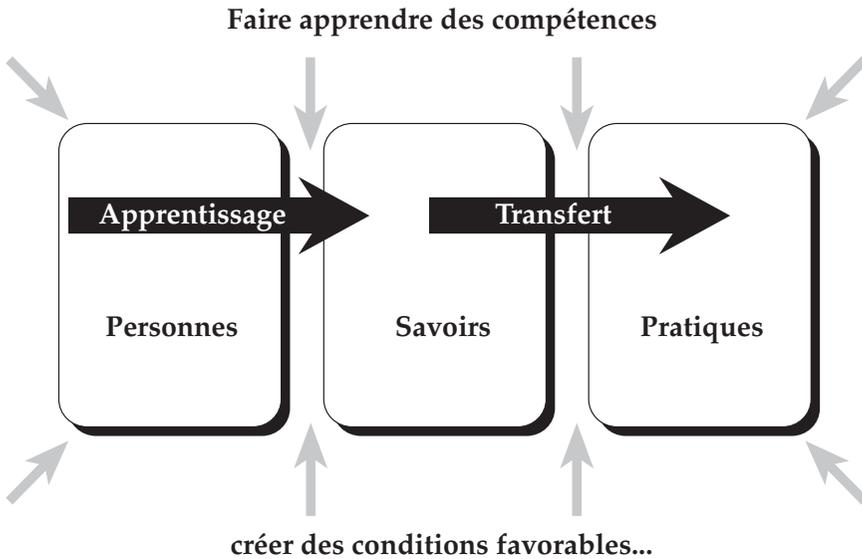
D'abord il faut admettre que la formation n'est pas une simple opération qui consiste à déverser le savoir dans une personne, à l'abreuver ou la nourrir de connaissances brutes. L'idée n'étant pas de transmettre des connaissances pour renforcer les compétences existantes, mais plutôt de faire apprendre.

Le processus de formation consiste d'abord, et avant tout, à créer des conditions favorisant la transformation des connaissances en compétences. Pour que les personnes se saisissent d'un certain savoir, donc parviennent à apprendre, il est essentiel d'intégrer à la théorie des simulations réalistes d'événements quotidiens en management. C'est à l'intérieur de ces exercices que les étudiants font un meilleur apprentissage du savoir-faire qu'ils pourront ensuite transposer à leur propre travail. De même qu'enseigner, c'est faire apprendre ; vendre, faire acheter ou inciter à acheter ; gérer, c'est en quelque sorte faire agir.

Puisque le développement de compétences est la préoccupation fondamentale, une deuxième démarche beaucoup plus exigeante s'impose : celle de transformer les savoirs en pratiques de gestion. Évidemment, s'il n'est pas nécessaire d'apprendre la communication pour communiquer ou d'apprendre la planification pour planifier, il est préférable, par contre, de maîtriser certains principes de base en administration pour gérer convenablement. Une autre problématique majeure se dessine alors, celle de réussir la transposition des savoirs en pratiques. Si ceci représente un défi de taille pour les étudiants impliqués, il l'est d'autant plus pour les établissements de formation à qui ils font appel.

Les établissements d'enseignement, et l'ENAP n'y échappe pas, doivent s'adapter aux nouvelles réalités. Ceci les oblige constamment à se questionner sur leur capacité à faire apprendre, sur les résultats qu'ils souhaitent obtenir ou que l'on attend d'eux, et sur la nature des connaissances transmises. Ils doivent entre autres s'assurer que ces connaissances répondent conformément aux attentes des étudiants et que ces derniers, les gestionnaires dans ce cas-ci, pourront transformer leurs acquis en actions et en pratiques dans le futur. Leur mandat de former des gestionnaires efficaces ne leur laisse guère le choix de remettre leur pédagogie en question, la critiquer et renouveler leurs méthodes d'enseignement ou du moins les actualiser selon les besoins de l'heure. Somme toute, quelle que soit la perspective envisagée, en management public, une grande différence entre le savoir et l'action demeure. Savoir est la condition initiale et agir en est la résultante.

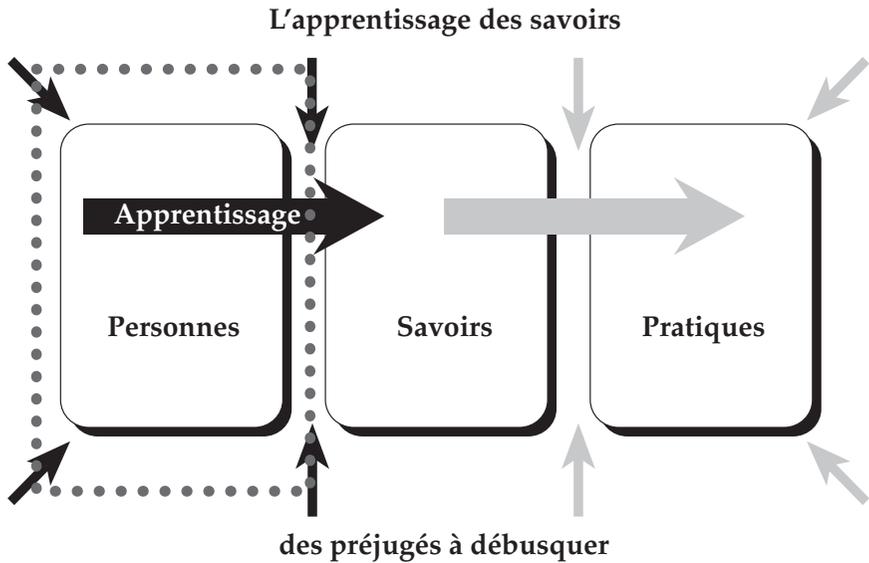
FIGURE 4
Faire apprendre des compétences



3.3. L'apprentissage des savoirs : des préjugés à débusquer

La didactique est la science qui s'intéresse à la transmission des connaissances et son corollaire est la maîtrise des habiletés correspondantes. Cependant le succès de cette démarche qui consiste à amener les personnes à *se saisir* d'un certain savoir, à *l'appréhender* ou à *s'en approprier* dépend de la personnalité même de l'individu et plus précisément de son attitude par rapport à l'apprentissage. Il est connu qu'une attitude positive joue un rôle essentiel non seulement dans l'acquisition des connaissances, mais dans l'apprentissage en général. C'est pourquoi, l'apprenant a intérêt à se débarrasser de préjugés, stéréotypes ou clichés quelconques qui ne peuvent que faire obstacle à la compréhension et, par le fait même, à l'apprentissage. À titre d'exemple, c'est un peu comme demander à un individu « à cheval sur les principes » par rapport à l'autorité de faire preuve de souplesse et d'avoir une approche plus participative, ou encore convaincre un individu plus opportuniste, habitué à agir impulsivement, du bien-fondé de la planification.

FIGURE 5
L'apprentissage des savoirs



Donc, la didactique a pour préoccupation de déterminer les obstacles à l'apprentissage et de fournir les moyens et les outils aux étudiants pour les éliminer. Comme l'étudiant doit, en toutes circonstances, rester objectif dans ses échanges et prises de décisions, il va de soi qu'il doit laisser de côté ses préjugés. Les intervenants en management savent que ces fausses interprétations freinent l'évolution et, par conséquent, l'adaptation aux changements. Ils vont donc inciter les étudiants à liquider leurs mythes et préjugés défavorables au jugement, qui du reste peuvent, à la limite, compromettre une décision éclairée.

4. LE TRANSFERT DES SAVOIRS

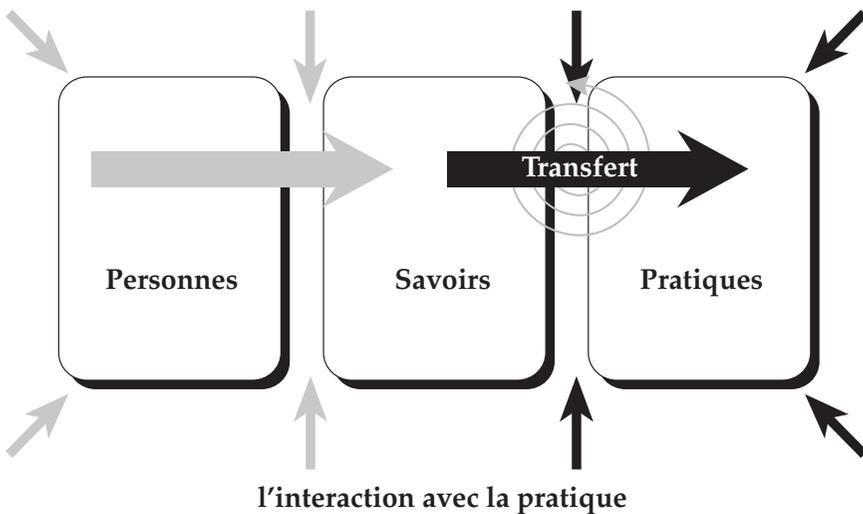
4.1. L'interaction avec la pratique

La didactique en management vise, en quelque sorte, à concrétiser les connaissances. Pour cela, elle doit nécessairement transformer les savoirs maîtrisés sous formes de pratiques. D'où la règle qui veut qu'il y ait une interaction soutenue entre savoirs et pratiques, un peu à la manière d'une

spirale. La transposition des connaissances en gestes concrets devrait ainsi permettre leur rétroaction. Les connaissances acquises et assumées dans la pratique vont s'améliorer à leur tour par des gestes répétés. Autrement dit le savoir est mis en pratique puis la pratique vient renforcer le savoir. Et le processus d'amélioration est enclenché de la même façon que l'apprentissage de la marche et de la parole chez l'enfant.

FIGURE 6

Le transfert des savoirs



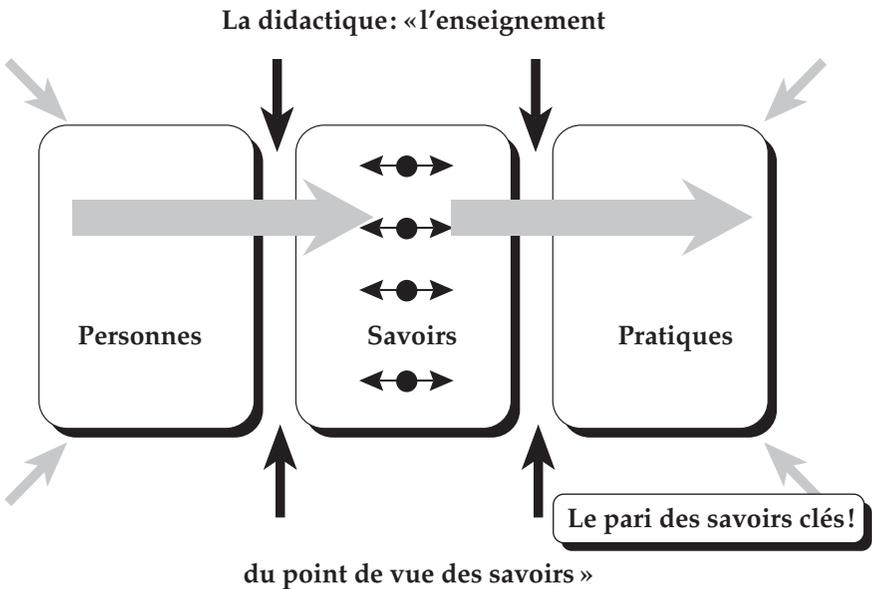
Mais, une question se pose, la formation de ces étudiants est-elle pertinente par rapport aux objectifs poursuivis dans la démarche pédagogique ? Avec un peu de recul, on croit que, à ce stade, les individus parviendront à mieux évaluer l'intégration de leurs savoirs dans la pratique lors des stages dans les organisations. Mais encore faut-il s'interroger sur la nature de ces stages, évaluer la pertinence de privilégier des stages de longue durée plutôt que de courte durée, ou encore de privilégier des stages intermittents.

L'efficacité de l'enseignement en management public est l'objet d'une grande réflexion et soulève beaucoup de questions.

4.2. La didactique : l'enseignement des savoirs

À partir des deux aspects que sont l'apprentissage des savoirs et la transformation des savoirs en pratiques, se dessine l'aspect clé de la didactique soit l'enseignement des savoirs. Par conséquent, sa préoccupation première concerne donc le savoir complété par l'expérience acquise dans l'enseignement.

FIGURE 7
Le transfert des savoirs



L'un des paris de la didactique réside dans la maîtrise d'un certain nombre de savoirs clés qui deviennent des tremplins pour développer de bonnes pratiques. Cela pose la question fondamentale de la démarche collective qui consiste à déterminer quels sont les savoirs clés relatifs au management public.

La didactique est une préoccupation d'enseignement examinée sous l'angle des savoirs. Toutefois, son champ doit se restreindre à l'étude d'éléments déterminants de connaissances qui servent de base à l'apprentissage des compétences que l'on cherche à développer, et ce, toujours avec le souci de créer des conditions favorables pour que les personnes apprennent et que le fruit de leur apprentissage se traduise en pratiques puis en

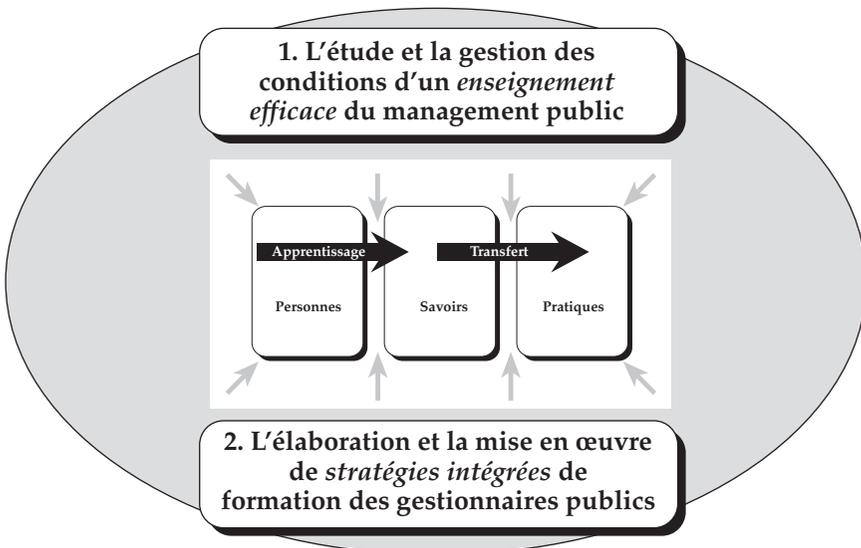
compétences. Il faut se rappeler que la finalité de ce type d'enseignement n'est pas de posséder des connaissances pour elles-mêmes, mais plutôt de savoir s'en servir.

Le principal défi qui se dresse pour des établissements d'enseignement comme l'ENAP est donc de déterminer les savoirs clés dans lesquels il y aurait avantage à investir sur le plan didactique. Le reste n'étant qu'une simple question de temps et d'entraînement.

5. LA DIDACTIQUE DU MANAGEMENT PUBLIC

La didactique réfère donc aux conditions qu'un professeur et qu'un établissement d'enseignement doivent observer pour que le transfert des savoirs en pratiques se réalise. Mais il faut d'abord que les gestionnaires soient motivés, puis suffisamment appuyés et encadrés dans leur démarche pour parvenir à se saisir de ces savoirs et les intégrer graduellement à leur pratique. Cet encadrement consiste à créer un milieu favorable et stimulant pour que ces derniers réussissent à appliquer concrètement leurs nouvelles connaissances. Il revient donc aux responsables de tout mettre en œuvre pour que les savoirs ne demeurent pas de simples théories inapplicables.

FIGURE 8
La didactique du management public

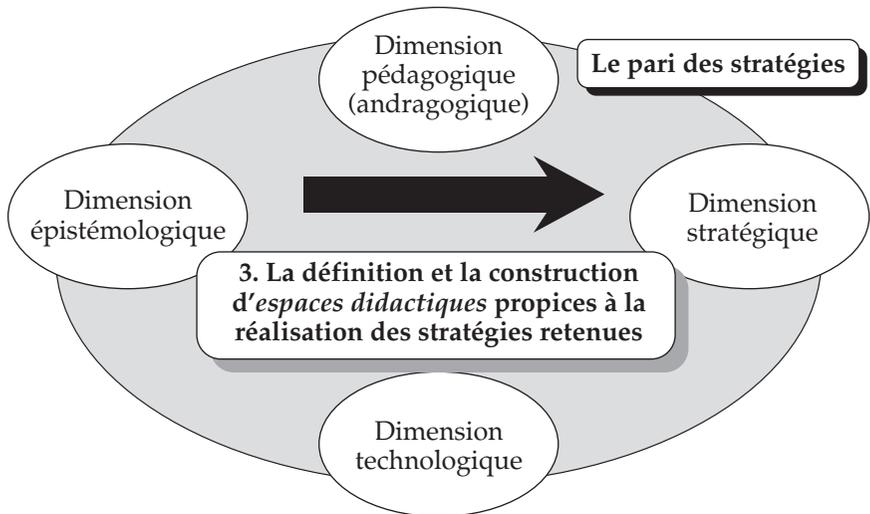


La didactique est aussi l'étude et la gestion des conditions d'un enseignement efficace. Les notions clés de l'enseignement du management public consistent à créer des conditions d'enseignement favorables pour que cet enseignement soit véritablement efficace, c'est-à-dire qu'il obtienne les résultats attendus.

Pour créer des conditions d'enseignement adéquates, les institutions d'enseignement doivent élaborer des stratégies de formation des gestionnaires publics, c'est-à-dire mettre en place un agencement de conditions, d'objectifs, de moyens et de ressources consistant à définir et à construire des espaces didactiques ou des environnements propices à la formation et à la réalisation des stratégies retenues. Reste ensuite à circonscrire le problème, à définir des stratégies et des mesures à partir de la bonne vieille règle militaire qui est de trouver le meilleur terrain, avantageux pour l'individu et également pour l'organisation. *Après le pari des personnes et le pari des savoirs clés, voici le pari des stratégies.*

La création d'un espace didactique propice aux stratégies arrêtées est la responsabilité des établissements d'enseignement. Et ils doivent l'aménager en fonction des quatre dimensions suivantes : stratégique, épistémologique, pédagogique ou andragogique et technologique.

FIGURE 9
La didactique du management public



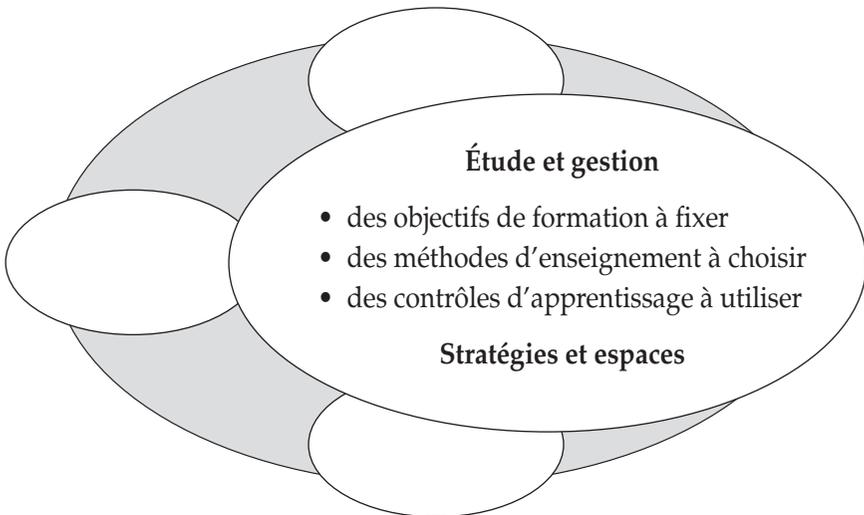
En didactique du management public, on considère qu'il existe des stratégies meilleures que d'autres et que, sur le plan de l'efficacité, toutes les méthodes d'enseignement utilisées ne sont pas équivalentes. Cette préoccupation didactique commande donc de ne retenir que les meilleures stratégies en vue d'un rendement accru.

Quelle que soit la dimension sur laquelle s'arrête l'enseignant, celui-ci doit soigner ses interventions, les mesurer et les évaluer. Il trouvera des réponses à ses questions naturellement, à la lumière de stratégies clairement définies au départ. Et ces stratégies seront d'autant plus efficaces qu'elles se réaliseront dans un espace et dans des conditions propices.

5.1. La dimension stratégique

La dimension stratégique est tournée vers l'action. Elle implique l'action concertée des acteurs en présence. Il s'agit, pour les gestionnaires, de s'entendre sur ce qui doit être fait, de fixer les objectifs à atteindre, de choisir des programmes de formation pertinents et de privilégier les programmes de développement institutionnels qui vont dans le sens d'un enseignement efficace.

FIGURE 10
La dimension stratégique



Trois problématiques se posent en ce qui a trait à la dimension stratégique. Premièrement, et c'est un des fondements même de la planification stratégique, la problématique des objectifs de formation doit être définie avec précision. Pour connaître la direction à prendre, l'organisation doit poser un diagnostic précis de la situation et prescrire les moyens indiqués pour atteindre les objectifs fixés. Mais cette problématique soulève à son tour d'autres questions, à savoir : ces objectifs sont-ils parfaitement connus et bien compris par le personnel de gestion ? D'autre part, les personnes qui ont défini les objectifs possèdent-elles des compétences suffisantes dans ce domaine ?

La deuxième problématique est celle des méthodes d'enseignement à retenir. Elle consiste à faire un choix judicieux des méthodes qui semblent les plus efficaces pour atteindre les objectifs fixés. Doit-on à ce niveau privilégier des méthodes plus actives comme les études de cas ou les jeux de rôles ? Pour faire le bon choix, l'établissement d'enseignement devra réfléchir sur la nature même des programmes à offrir. Elle devra trouver des formules d'enseignement adaptées aux besoins précis des organisations qui s'adressent à elle et concevoir pour celles-ci des produits sur mesure destinés à les satisfaire. En fait, cela suppose qu'elle tienne continuellement à jour le cadre général de son enseignement.

La problématique des contrôles de l'apprentissage vient en dernier lieu. Après avoir déterminé les résultats attendus, les responsables doivent s'assurer que les objectifs de formation ont été atteints. Les intervenants auront la tâche d'évaluer l'écart entre les objectifs fixés et les résultats obtenus en s'aidant d'indicateurs, de juger si ces résultats sont satisfaisants et si tout a été mis en œuvre pour que les apprentissages soient efficaces et apportent des solutions probantes pour l'organisation.

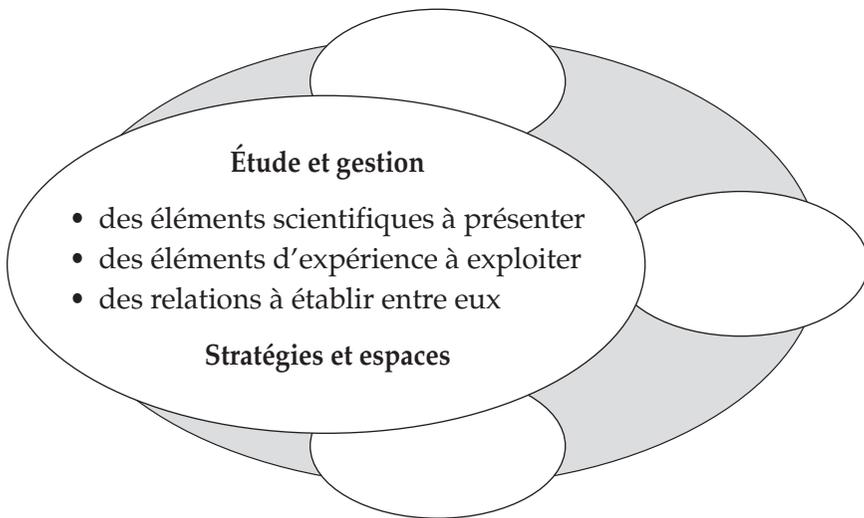
À elle seule, cette problématique soulève beaucoup de questions auxquelles il faut trouver des réponses. Et sans minimiser l'importance des autres dimensions, il est indéniable que la dimension stratégique tient la première place.

5.2. La dimension épistémologique

La dimension épistémologique, plus vaste, est tournée vers la connaissance et vers les éléments de la formation pertinents pour l'organisation. Il s'agit de déterminer avec précision le champ de spécialisation correspondant sur lequel l'action devra s'appuyer. L'action peut aussi bien intégrer des notions d'économie que de sociologie, d'anthropologie, de psychologie ou autres. Tout dépend de la philosophie d'ensemble de l'enseignement. Cette dimension suscite également de nombreuses interrogations.

Dans un premier temps, il s'agit pour les responsables de déterminer les éléments scientifiques à présenter à travers le management. En fonction des objectifs et des messages qu'ils désirent faire passer, les formateurs vont privilégier certains aspects de différentes sciences et les enseigner à l'intérieur de leurs cours. En fait, plusieurs aspects peuvent être traités et un grand nombre de concepts développés et offerts en management, mais on doit cependant se limiter à quelques-uns sous peine de trop diluer les contenus. Des choix doivent être faits.

FIGURE 11
La dimension épistémologique



Dans un deuxième temps, les responsables déterminent les éléments d'expérience à faire valoir. Il s'agit d'évaluer la pertinence de telle ou telle expérience, présentée par telle ou telle personne et de s'assurer qu'elle est valable et productive compte tenu des objectifs poursuivis.

Finalement, ces derniers doivent définir des consignes claires relatives aux relations entre les divers éléments sélectionnés. Ils doivent se demander par exemple s'il est souhaitable d'examiner la théorie avant la pratique ou, au contraire, aborder l'expérience et intégrer graduellement la théorie. Il arrive que ces simples choix fassent souvent toute la différence dans les résultats.

Il va de soi que la dimension épistémologique occupe une grande place dans l'enseignement du management. En définitive, il convient de connaître les expériences pertinentes présentes au sein de l'organisation pour ensuite déterminer où sont les déficiences et quels sont les aspects scientifiques qui pourraient le mieux les corriger.

5.3. La dimension pédagogique (andragogique)

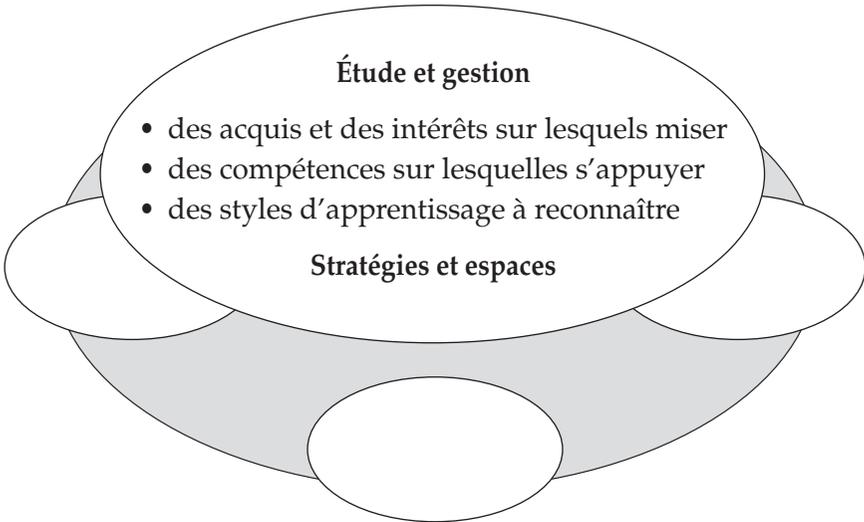
La dimension pédagogique renvoie ici plus spécifiquement à la *dimension andragogique* parce que le contexte présent s'intéresse expressément aux apprenants adultes. La formation doit être adaptée aux besoins spécifiques de gens qui, pour la plupart, sont déjà sur le marché du travail et qui sont surtout intéressés à parfaire leur formation.

L'exploitation des acquis des apprenants est le principe de base de l'éducation des adultes. Par conséquent, il convient de tirer profit au maximum des expériences individuelles et d'exploiter les connaissances autant pour ces personnes que pour l'organisation pour laquelle elles travaillent.

Tous les efforts doivent être concertés pour découvrir et cerner les champs d'intérêt des personnes et pour déterminer les forces qu'elles représentent dans l'organisation, toujours dans le but de poser un diagnostic qui reflète la réalité. Les étudiants apprendront mieux si le contenu des enseignements offerts répond à leurs attentes et s'il est pertinent et conforme à leurs intérêts.

Il faut également que le formateur identifie les styles d'apprentissage des personnes qu'il a à former. Chaque individu apprend à sa manière et selon son rythme. Alors que certaines personnes ouvrent un livre et le lisent d'une couverture à l'autre, d'autres le parcourent en diagonale, alors que d'autres encore grappillent ici et là. Il n'y a qu'à penser à l'approche de l'informatique en général. Si l'un se contente de consulter simplement le manuel d'instructions de l'ordinateur, un autre préférera au contraire en explorer directement les différentes applications sans guide pratique, apprenant de ses essais et erreurs. Chaque étudiant développe un mode d'apprentissage personnel. Certains auront par rapport à la formation des préoccupations empiriques, quelques-uns se montreront critiques vis-à-vis la pédagogie, alors que d'autres apprendront mieux en utilisant des métaphores ou en établissant des relations systématiques par rapport à leur savoir.

FIGURE 12
La dimension pédagogique



Une chose est sûre, un diagnostic précoce et pertinent au départ permet de mieux cibler les besoins des étudiants, de comprendre leurs attentes et d'appréhender leurs difficultés. Celui-ci pose clairement les divers types d'apprentissage à privilégier et suggère, dans les circonstances, les conditions idéales de formation.

5.4. La dimension technologique

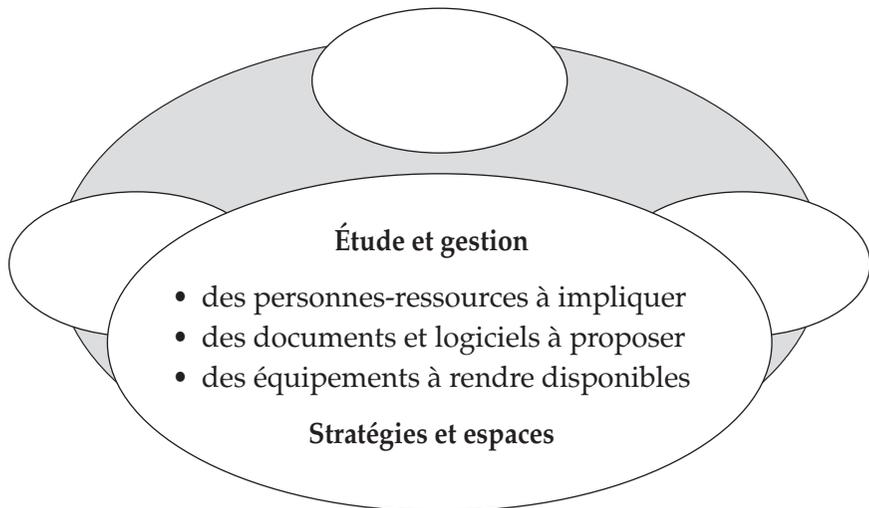
La dimension technologique, dernière en liste des préoccupations didactiques, est tournée vers les outils ou supports pédagogiques. Il s'agit pour l'enseignant de choisir les bons outils, d'utiliser le moyen idéal pour atteindre les buts poursuivis par rapport aux stratégies arrêtées.

En premier lieu, les responsables doivent inventorier les ressources disponibles et identifier les personnes-ressources en mesure d'appuyer la formation à l'interne. Soulignons que l'on se situe au niveau des moyens et que l'enseignant n'est pas une fin en soi, mais également un moyen dont peuvent disposer les étudiants pour parvenir à des résultats ; un moyen plus polyvalent que tous les autres mais un moyen quand même.

Et si le formateur compte d'abord sur ses propres compétences, il doit aussi recourir, si nécessaire à des ressources spécialisées pour appuyer et diversifier son enseignement.

L'enseignant dessine le profil technologique à enseigner ou à faire connaître et choisit les instruments et les documents de soutien en conséquence. Il doit ensuite dresser l'inventaire de tout le matériel à sa disposition, notamment des logiciels et des didacticiels disponibles à l'interne ou à acquérir.

FIGURE 13
La dimension technologique



Il reste encore toute une série de conditions à réunir et de méthodes à évaluer pour rendre la pédagogie efficace. Notons que les stratégies d'enseignement ne seront pas les mêmes si l'établissement d'enseignement dispose d'un corps professoral hautement qualifié et polyvalent à la différence d'une école restreinte dans ses ressources pédagogiques.

Les stratégies retenues devront en conséquence tenir compte de ces différents facteurs. Les mêmes stratégies d'enseignement seront adoptées en fonction des instruments adéquats et des documents pertinents disponibles dans les écoles. Elles peuvent aussi différer selon les contenus des documents, être beaucoup plus ouvertes ou encore réunir les différents

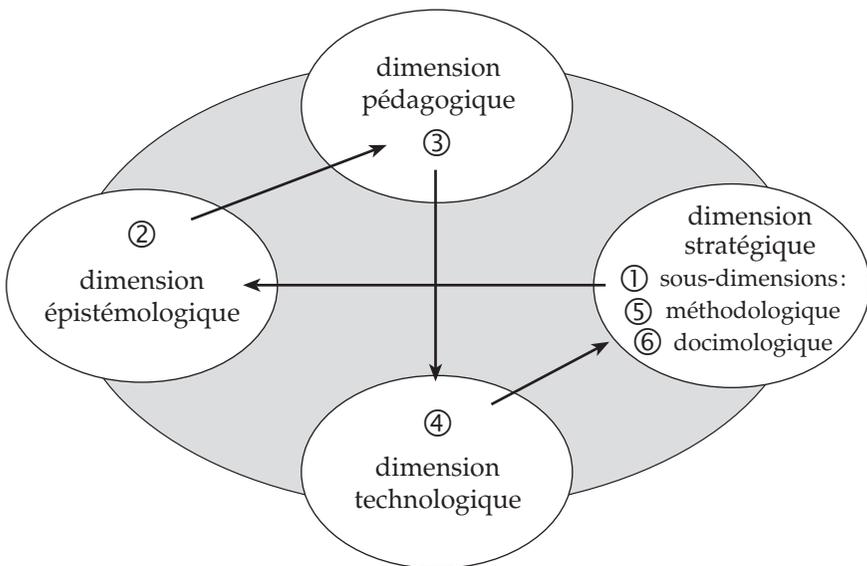
styles d'apprentissage qui seraient plus appropriés en raison du type de clientèle. Évidemment, un établissement d'enseignement doté d'une infrastructure riche est en meilleure posture pour offrir un éventail de formules d'apprentissage qu'un établissement plus restreint dans ses moyens didactiques. Cependant, l'inégalité des ressources fait également partie de la réalité de ces écoles.

6. LE CYCLE DIDACTIQUE

Les quatre dimensions, présentées précédemment dans un ordre déterminé, composent le *cycle didactique*, qui, afin d'atteindre l'efficacité maximale recherchée, devrait être respecté intégralement.

Dans un premier temps, on s'intéresse à la dimension stratégique en définissant, avec le plus de précision possible, les objectifs poursuivis. Ensuite, on considère la dimension épistémologique pour déterminer les savoirs requis, évaluer les expériences présentes et circonscrire les éléments d'expérience à utiliser toujours dans la perspective des objectifs à atteindre.

FIGURE 14
Le cycle didactique



Après avoir fait le tour de ces volets, on s'attarde à la dimension pédagogique comme telle. On analyse la personnalité des apprenants, décèle leurs champs d'intérêt respectifs, distingue leurs forces et leurs limites pour passer finalement à la dimension technologique qui est la détermination des instruments utiles qui favoriseront la démarche d'apprentissage et appuieront les interventions des enseignants auprès des étudiants.

Après un examen complet de chacune des dimensions de l'enseignement, on doit revenir au point de départ du cycle didactique et adapter la stratégie à la lumière de l'information recueillie et des constats dressés. Ce n'est que lorsque le cycle est complété qu'il est possible d'arrêter les méthodes d'enseignement. Et enfin, pour que le processus amène les résultats escomptés, il faut franchir la dernière étape qui consiste à faire une évaluation du degré d'efficacité de la méthode. La problématique docimologique, ou celle de l'évaluation ou des examens, s'impose en tout dernier lieu et s'avère un critère essentiel pour juger de l'efficacité et de l'efficacité des méthodes pédagogiques utilisées.

6.1. Intégration à la dimension stratégique

Réfléchir à la didactique du management public implique de se poser un certain nombre de questions et de prendre en compte divers éléments. Il s'agit à ce stade d'intégrer en un tout cohérent les concepts expliqués précédemment. Il faut se rappeler que l'enseignement du management s'adresse d'abord à des personnes, à qui on a fourni des outils et qui travaillent dans une organisation, laquelle organisation évolue dans un environnement donné. La formation en management met donc en rapport quatre forces : les personnes, les outils de gestion, l'organisation et l'environnement

Sur le plan de la dimension stratégique, la principale mesure réside dans le choix des objectifs à poursuivre. Ces objectifs visent à former des gens pour la pratique de la gestion et à favoriser le développement de leurs compétences. La combinaison des meilleures conditions devrait en principe permettre à ces gens de développer certaines habiletés et acquérir des compétences dans leur travail, lesquelles compétences s'appuient d'ailleurs sur les connaissances de chacun et se développent à partir de celles-ci.

La poursuite des objectifs soulève d'autres questions se rapportant à chacune des catégories précitées.

FIGURE 15
La dimension stratégique

① Dimension stratégique	Des connaissances à acquérir (apprentissage)	Des compétences à développer (transfert)
Environnement	?	?
Organisation	Dans chaque cas, • <i>quels objectifs de formation</i> fixer?	
Outils	?	?
Personnes	?	?

Du point de vue de l'organisation, on s'interroge sur les objectifs à fixer en termes d'apprentissages, en termes de connaissances pour ce qui est de l'organisation elle-même, et en termes de compétences à développer chez les apprenants.

En ce qui a trait aux outils de gestion, il faut déterminer quels objectifs doivent être soutenus en matière de connaissance d'outils et de connaissance de planification.

En ce qui concerne les personnes, c'est un peu plus complexe. Le questionnement s'opère à un autre niveau. Il convient de s'interroger sur le bagage personnel de l'étudiant et d'évaluer ce qui lui manque en termes de connaissances essentielles pour qu'il puisse mener à bien ses projets futurs. Même s'il n'est pas psychologue, le formateur arrive généralement à bien cerner le potentiel de chaque étudiant avec justesse. Son rôle n'étant pas uniquement de faire le tour de ses aptitudes personnelles,

mais de l'aider à développer des habiletés et à acquérir des nouvelles connaissances destinées à le rendre plus compétent et plus performant au sein d'une organisation.

En dernier lieu, le formateur doit se demander quelles connaissances doivent avoir les gestionnaires de l'environnement dans lequel évolue leur organisation afin de faire face à différents problèmes et événements qui peuvent survenir.

Et ces questions ne concernent que la dimension stratégique.

6.2. Intégration à la dimension épistémologique

Les mêmes questions reviennent en ce qui concerne la dimension épistémologique qui, pour sa part, s'appuie directement sur le savoir. En matière d'organisation, il s'agit pour les enseignants de bien doser les sources et les bases de données des domaines sur lesquelles s'appuieront ou s'épancheront les notions du management. Grosso modo, le formateur doit reconnaître à travers la pensée management lequel des courants, sociologique, anthropologique, ethnologique ou autre retenu influencera les théories de son enseignement et dans quelle mesure.

Les responsables des programmes d'enseignement doivent s'entendre sur les notions susceptibles d'enrichir les connaissances des étudiants-gestionnaires. Ceux-ci seront ainsi plus armés et mieux habilités pour interagir au sein de leur organisation. Par ailleurs, les apprenants doivent être en mesure de départager la vision et les points de vue différents des dirigeants au sujet de l'organisation de celle des subordonnés, lorsqu'ils auront à analyser, à travers divers exercices, des situations relatives à leur propre milieu de travail. Ils pourront ainsi apprendre des différentes expériences vécues au sein de leur organisation.

La même problématique se pose dans le domaine des outils. Il s'agit de déterminer sur quel savoir s'appuyer, déterminer jusqu'où aller, en termes de connaissances juridiques, comptables, économiques ou autres. À titre d'exemple, un statisticien trouverait impensable d'avancer des chiffres sans se référer préalablement à une période significative en matière de statistiques. Il est évident que dans l'enseignement du management des choix comme ceux-là doivent être faits.

Enfin, il en va de même pour les personnes comme pour l'environnement. Il est nécessaire de répéter que les connaissances sont des tremplins pour l'acquisition des compétences. Et il est également nécessaire de rappeler que les connaissances seules ne donneront rien si elles ne sont pas combinées avec des pratiques ou des actions concrètes.

FIGURE 16
La dimension épistémologique

② Dimension épistémologique	Des connaissances à acquérir (apprentissage)	Des compétences à développer (transfert)
Environnement	?	?
Organisation	Dans chaque cas, • quels <i>éléments scientifiques</i> présenter? • quels <i>éléments d'expérience</i> exploiter? • quelles <i>relations</i> établir entre eux?	
Outils	?	?
Personnes	?	?

Il faut là aussi connaître les sources des savoirs en environnement, c'est-à-dire identifier clairement leur provenance. Elles peuvent être d'ordre économique mais elles peuvent aussi bien être du domaine politique. Il y a lieu de s'assurer qu'il n'y a pas de confusion sur les sources en cause, pour ne pas biaiser la compréhension de l'environnement chez l'apprenant.

6.3. Intégration à la dimension pédagogique

Le même questionnement s'applique à la dimension pédagogique à la différence qu'il concerne plus spécifiquement les étudiants impliqués dans le processus d'enseignement, ceux-là même qui doivent réaliser des apprentissages et les transposer en actions.

Les responsables doivent d'abord identifier qui de ces apprenants sont réellement concernés par les apprentissages afin de les appuyer et

les aider à assimiler dans leur quotidien les acquis de la formation et transférer ces savoirs en pratiques. Ils déterminent ensuite les acquis nécessaires par rapport à l'organisation, par rapport aux outils de gestion, en regard de la relation avec les autres individus, puis par rapport à l'environnement dans lequel évolue l'organisation. En définitive, ils doivent s'interroger sur ce que les personnes concernées savent réellement à propos de leurs compétences effectives. Disposent-elles des bonnes compétences en management ou alors sont-elles complètement démunies ? Si tel est le cas, quelle est la marge de manœuvre des formateurs dans le cadre de leur enseignement pour les aider à pallier ces lacunes afin qu'ils améliorent leur rendement au sein de leur organisation ?

FIGURE 17
La dimension pédagogique

③ Dimension pédagogique	Des connaissances à acquérir (apprentissage)	Des compétences à développer (transfert)
Environnement	?	?
Organisation	Dans chaque cas, • sur quels <i>acquis et intérêts</i> miser? • sur quelles <i>compétences</i> s'appuyer? • quels <i>styles d'apprentissage</i> reconnaître?	
Outils	?	?
Personnes	?	?

En principe, il s'agit pour les responsables de répondre à toutes ces questions sous l'angle des acquis et des intérêts des étudiants, à partir des styles d'apprentissage privilégiés et des méthodes d'enseignement utilisées. Les compétences au sujet de l'environnement ne se transfèrent

pas de la même manière que celles qui concernent la maîtrise des outils. Si le but de la formation consiste à développer des compétences en termes de maîtrise des outils par exemple, il faut savoir qu'une telle maîtrise est de plus en plus exigeante et demande des efforts considérables, et qu'il faut alors pousser plus loin les connaissances jusqu'à ce qu'elles deviennent quasiment des réflexes chez les apprenants.

6.4. Intégration à la dimension technologique

Le même raisonnement s'applique à la dimension technologique mais, cette fois-ci, on doit poser un jugement sur les instruments et la maîtrise de ceux-ci.

FIGURE 18
La dimension technologique

④ Dimension technologique	Des connaissances à acquérir (apprentissage)	Des compétences à développer (transfert)
Environnement	?	?
Organisation	Dans chaque cas, • quelles <i>personnes-ressources</i> impliquer? • quels <i>documents et logiciels</i> proposer? • quels <i>équipements</i> rendre disponibles?	
Outils		
Personnes	?	?

Les responsables se questionnent sur la nature des instruments disponibles pour que puisse être correctement définie l'organisation en ce qui a trait à la maîtrise de certains outils, à l'environnement ainsi qu'aux relations interpersonnelles.

En résumé, toutes ces questions doivent répondre à des préoccupations fondamentales de la didactique, et ce, dans la perspective des connaissances à posséder, lesquelles servent de tremplins à l'acquisition d'autres connaissances, puis finalement de compétences à développer, à maîtriser et éventuellement à réévaluer.

Voilà à quoi se résume le cycle didactique auquel se rapportent par ailleurs deux autres dimensions non moins importantes : la méthodologie et la docimologie.

FIGURE 19
La sous-dimension méthodologique

⑤ Sous-dimension méthodologique (stratégique)	Des connaissances à acquérir (apprentissage)	Des compétences à développer (transfert)
Environnement	?	?
Organisation	Dans chaque cas, • <i>quelles méthodes d'enseignement</i> choisir?	
Outils	?	?
Personnes	?	?

6.5. Intégration à la dimension méthodologique

À la lumière de l'information obtenue lors des premières étapes du cycle, les enseignants doivent également déterminer quelles méthodes utiliser en tenant compte des moyens disponibles. Ces méthodes d'enseignement devraient permettre d'obtenir des résultats concluants sur la connaissance de l'organisation, sur la maîtrise des outils, sur les manières de maximiser le rôle des personnes dans leur organisation et sur les façons de mieux adapter cette organisation à l'environnement.

Les méthodes d'enseignement vont varier d'un étudiant à un autre en fonction des types d'apprentissage reliés aux objectifs pédagogiques qu'ils veulent poursuivre au cours de leur formation. Aussi dépendamment des buts personnels des étudiants, les enseignants vont adapter les exercices selon les objectifs par rapport à tel savoir-faire ou savoir-être qu'ils désirent acquérir. Dans certains cas, l'enseignant peut recommander à un étudiant des stages d'intégration dans une organisation pour développer certaines compétences. Chez tel autre, il peut ajouter des jeux de rôles, la pratique répétitive d'un outil pédagogique quelconque ou encore procéder à des études de cas appropriées toujours dans le but d'améliorer les connaissances chez les sujets. Les objectifs des étudiants sont particuliers pour chacun d'entre eux parce que chaque individu possède une expérience et une perception différentes du travail, la sienne. Par conséquent, les moyens didactiques utilisés tiendront compte de plusieurs facteurs.

6.6. Intégration à la dimension docimologique

La dernière et aussi la moins comprise des dimensions à prendre en compte est la dimension docimologique qui consiste à vérifier si les méthodes retenues donnent les résultats attendus.

Les enseignants doivent s'interroger par ailleurs sur les types d'évaluations dont les critères varieront dépendamment de la nature de l'élément de formation à évaluer. Ces évaluations ne seront pas les mêmes selon ce que l'on cherche à évaluer. Qu'il soit question de connaissances à propos de l'environnement, de l'organisation ou bien de connaissances relatives aux outils ou aux personnes, chacun de ces savoirs fera l'objet d'une évaluation distincte.

Et ces évaluations sont surtout différentes lorsqu'il s'agit d'évaluer les compétences acquises. En ce sens, cet aspect de la didactique, la docimologie, appliqué au management présente une lacune importante. En effet, si elle arrive avec des tests ou des examens à mesurer un certain niveau

de connaissances chez les étudiants, comment arrive-t-elle à évaluer avec précision les compétences véritables des étudiants ? L'étudiant arrive-t-il réellement à transposer ses acquis et ses savoirs en pratiques réelles dans son milieu de travail par la suite ? En fait, la docimologie demeure très subjective quant au transfert des compétences chez les individus. Et c'est là toute la problématique de l'évaluation.

FIGURE 20
La sous-dimension docimologique

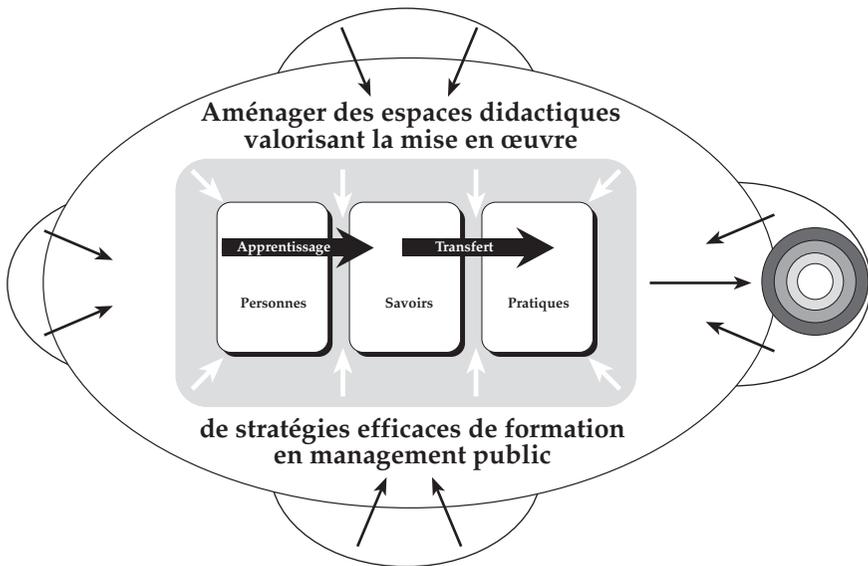
⑥ Sous-dimension docimologique (stratégique)	Des connaissances à acquérir (apprentissage)	Des compétences à développer (transfert)
Environnement	?	?
Organisation	Dans chaque cas, • quels contrôles d'apprentissage utiliser?	
Outils	?	?
Personnes	?	?

7. LA FONCTION DIDACTIQUE

Après avoir expliqué longuement le cycle didactique et posé le diagnostic réel eu égard à chacune des dimensions et à leur intégration dans le processus didactique, il convient d'aborder maintenant la *fonction didactique*. Cette fonction appliquée au management public situe la personne, soit le gestionnaire au centre de l'activité administrative, disposant d'outils efficaces pour agir sur l'organisation, laquelle doit s'adapter à l'environnement.

Tout ceci nous amène à la conclusion que former signifie, en définitive, créer des conditions idéales pour que l'étudiant apprenne et transfère ses savoirs en interventions concrètes.

FIGURE 21
La fonction didactique



C'est en ce sens que la didactique a comme mission d'aménager des espaces didactiques, c'est-à-dire des ensembles de conditions pédagogiques, épistémologiques et technologiques, qui stimuleront et favoriseront la mise en oeuvre de stratégies efficaces de formation. Des stratégies efficaces qui consisteront en un meilleur agencement de tous les éléments décrits précédemment. Mais la finalité demeure l'acquisition de connaissances et de compétences nécessaires à l'interaction des quatre aspects de la réalité du management public à savoir : les personnes, les outils, l'organisation et l'environnement.

En fait, le rôle dévolu à la didactique en management consiste ni plus ni moins en un amalgame de stratégies qui favorisent l'apprentissage des connaissances et le développement des compétences en ce qui a trait aux personnes, aux outils, à l'organisation et à l'environnement.

FIGURE 22
La fonction didactique

Fonction didactique	Des connaissances à acquérir (apprentissage)	Des compétences à développer (transfert)
Environnement	?	?
Organisation	Dans chaque cas, • quelles <i>stratégies</i> mettre en œuvre? • quels <i>espaces didactiques</i> à aménager?	
Outils	?	?
Personnes	?	?

Il ne sera jamais trop souligné comment ces quatre réalités présentent des perspectives didactiques différentes qui, en raison de leur caractère propre, exigent des méthodes et des interventions pédagogiques spécifiques. L'aménagement du contenu des cours comme celui des exercices ou ateliers permettant d'explorer les concepts de management public est très complexe dans ce domaine en constante évolution. L'enseignement portant sur l'organisation ne se fait pas sur le même plan que celui portant sur les outils. De même qu'on n'aborde pas la question des relations interpersonnelles de la même manière que l'on traite de l'environnement. Chacune des catégories, en raison de son caractère propre, fait donc l'objet d'un enseignement particulier et commande, en conséquence, des stratégies pédagogiques adaptées.

Maintenant quels types d'espaces didactiques doit-on aménager prioritairement et en fonction de quels critères ? Devrait-on privilégier les mises en situation à l'intérieur de stages, en classe ou à la bibliothèque ? Est-il préférable, pour aider l'étudiant davantage à atteindre ses objectifs,

de mettre l'accent sur la situation interactive à l'aide d'un ordinateur et d'autres supports technologiques, ou alors vaut-il mieux l'encadrer de façon différente dans ses apprentissages ? C'est là toute la problématique du comment organiser et gérer les espaces didactiques, bien entendu au sens large du terme. Et sur ce, la boucle du processus didactique se referme.

La formation en management public international à l'ère de la mondialisation

Louis SABOURIN, Ph. D.
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

La formation des gestionnaires publics est devenue une responsabilité majeure à l'ère de la mondialisation. Cette tâche, qui répond aux mutations nationales et internationales constantes ainsi qu'au redéploiement de la mission des pouvoirs publics, doit aller au-delà des impératifs économiques et technologiques et tenir compte davantage des phénomènes liés à la mise en place de nouvelles formes de gouvernance à tous les paliers de l'administration.

Certes, l'analyse de la mondialisation et de ses effets sur la formation en management public international varie selon qu'on l'envisage dans une perspective à long terme à l'échelon planétaire ou qu'on s'en tienne à ses incidences à brève échéance au palier national.

En fait, la mondialisation est un phénomène complexe et pluri-séculaire. Toutefois, ses effets sont particulièrement frappants depuis les années 1980 avec le renforcement d'une économie globale en quête de déréglementation, avec les progrès scientifiques et technologiques, et avec l'apparition d'un contexte politique différent, émanant de l'implosion du bloc soviétique, stigmatisé par l'effondrement du mur de Berlin en 1989. La mondialisation est devenue depuis non seulement un phénomène admiré par les uns et conquis par les autres, mais surtout un fait saillant dans l'évolution du monde contemporain.

Tous les pouvoirs et services publics sont maintenant influencés par la mondialisation. Compte tenu de l'élargissement de la société mondiale et de l'accroissement du nombre des acteurs internationaux, les besoins de formation en management public international ne peuvent plus être axés uniquement sur ceux de l'État en tant qu'acteur principal des relations internationales. Cependant, malgré la déstabilisation apparente des espaces nationaux par l'économie globalisée, les États ont toujours un rôle déterminant à jouer dans le domaine du management public international et évidemment au chapitre de la formation des agents qui y travaillent.

Cependant, l'État et ses institutions parapubliques doivent tenir compte de plus en plus de l'existence et du rôle des organisations internationales, des sociétés transnationales, des petites et moyennes entreprises, des entités publiques régionales et locales, des associations multiples, des médias, des organismes non gouvernementaux qui sont de plus en plus présents et actifs au palier international. Dans ce contexte, la formation de gestionnaires oeuvrant dans tous ces milieux constitue une responsabilité incontournable et complexe.

La présente analyse a pour but de montrer, dans un premier volet, comment la mondialisation a transformé les dynamiques nationales et pourquoi il est devenu indispensable de repenser la formation des gestionnaires, non seulement dans le secteur privé, comme ceci a été fait en grande partie, mais aussi dans les secteurs publics aux paliers national et international.

Le second volet examinera l'état actuel de la formation des gestionnaires internationaux et suggérera des pistes en vue d'améliorer cette formation, compte tenu de la dynamique de la mondialisation.

1. LA GESTION INTERNATIONALE DANS UN MONDE EN CONSTANTE MUTATION

Pendant longtemps, les agents des corps diplomatiques et consulaires relevant des ministères des Affaires étrangères se sont occupés de la gestion des rapports interétatiques avec le concours des attachés commerciaux, militaires et culturels. Progressivement, vers la fin du XIX^e siècle, un nouveau corps d'agents¹, les fonctionnaires internationaux, est apparu

1. La notion d'agent a été définie par la Cour internationale de justice comme désignant « Quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci, bref toute personne par qui l'Organisation agit », CIJ, Avis consultatif du 11 avril 1949 sur la « La réparation des dommages subis au service des Nations Unies », CIJ, *Recueil des Arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1949, p. 177.

pour veiller au fonctionnement des diverses entités qui commençaient à interagir dans le système international dans des domaines aussi variés que la gestion des cours d'eau, la santé, la télégraphie, l'éducation, l'agriculture, le travail, les chemins de fer, la protection des brevets, etc. Plusieurs bureaux et des offices qui furent alors établis principalement en Europe, allaient ensuite être transformés pour devenir les institutions spécialisées de l'ONU.

Après la mise en place de la Société des Nations, en 1919, et du système des Nations Unies, en 1945, qui à lui seul compte plus de 60 000 agents, le nombre des fonctionnaires internationaux n'a cessé de croître pour dépasser 100 000 aujourd'hui. L'augmentation du nombre des États, faisant passer les membres de l'ONU de 51 en 1945 à 189 en l'an 2000, s'est répercutée sur le nombre des agents ayant la responsabilité de dossiers à caractère international non seulement dans le système onusien et dans d'autres organismes internationaux, mais aussi dans les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international et dans presque tous les principaux services administratifs dans un nombre croissant d'États. Ainsi, tous les chefs d'État et de gouvernements sont maintenant entourés d'experts internationaux et de membres de différents conseils s'occupant directement de questions internationales et de sécurité. Depuis, le rôle des organisations internationales elles-mêmes s'est renforcé en même temps que celui des firmes multinationales et des ONG qui emploient également de nombreux agents œuvrant au palier international. De leur côté, les médias comptent de plus en plus de chroniqueurs internationaux. Plusieurs groupes sociaux, syndicats, groupes religieux, intellectuels, universitaires sont devenus très actifs dans cette nouvelle société civile internationale en gestation. Ils s'imprègnent sans cesse du phénomène international et contribuent à la formation d'une culture civique internationale. L'Internet y joue un rôle déterminant en favorisant de nouveaux regroupements et des actions diverses au plan international.

Il s'ensuit que la mondialisation requiert des gestionnaires capables d'agir dans un nombre croissant de nouveaux secteurs et de paliers des pouvoirs publics et d'associations privées ; même les municipalités et les organismes régionaux ont mis en place des programmes internationaux. En un mot, le champ d'action de la gestion internationale s'est beaucoup élargi, au cours des dernières décennies, au point où l'on peut affirmer que presque tous les domaines de l'activité humaine ont maintenant des dimensions internationales.

Cette notion peut s'étendre aujourd'hui à toute personne par l'entremise de qui les acteurs des relations internationales et transnationales (États, organisations internationales, sociétés transnationales et organismes non gouvernementaux) agissent dans le domaine international.

En présence de ces mutations internationales, les institutions de formation en administration publique n'ont pas toutes établi des programmes de formation qui tiennent compte des défis posés par la mondialisation et des conséquences qu'elle engendre. Là où des programmes existent, ils ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins des futurs gestionnaires en management international. Si le secteur privé a procédé à une restructuration de ses programmes de formation, ce n'est pas toujours le cas dans le secteur public. En effet, sous l'impulsion des grandes écoles et des instituts de commerce, notamment des *Schools of Business*, les gestionnaires du privé reçoivent une formation axée sur les grands marchés internationaux et la montée de la globalisation, principalement dans les domaines économique, financier, technologique et celui de l'information. De leur côté, les écoles et institutions chargées de la formation des gestionnaires publics sont loin d'avoir toutes prises le virage international.

Si la formation des gestionnaires publics doit s'intéresser de plus en plus aux diverses dimensions de la mondialisation, elle doit tenir compte des courants suivants :

1. L'interdépendance accrue entre les phénomènes nationaux et internationaux.
2. L'interpénétration croissante des secteurs public et privé à ces deux paliers, notamment dans les pays en transition et en développement.
3. La tendance fort répandue visant à remettre en question le rôle de l'*État-providence* et à valoriser le secteur *privé* et le *marché*.
4. L'influence des grandes écoles de business et des diplômés du MBA qui ont tendance à privilégier l'action des organisations et des entreprises privées au détriment des institutions publiques.
5. L'attitude et le comportement de nombreux hommes politiques et même de fonctionnaires qui encouragent l'adoption dans l'administration publique de méthodes émanant du privé, prônant le concept d'une *science unique du management* et de méthodes de gestion identiques applicables autant dans le privé que dans le public.

1.1. Élargissement du champ d'action de la gestion publique internationale

Si la mondialisation a provoqué une croissance fulgurante des échanges dans presque tous les domaines et continue de l'alimenter, il faut réitérer que l'augmentation du nombre des États et des organisations inter-

étatiques, dont le nombre est plus de 400 aujourd'hui, a un effet majeur sur l'élargissement du champ d'action de la gestion publique internationale.

Ainsi, les États ont été amenés, au cours des dernières années, à libéraliser leurs politiques commerciales afin que leur économie se développe et demeure concurrentielle. Des barrières tarifaires et non tarifaires sont progressivement éliminées, même si plusieurs demeurent en place ou de nouvelles sont établies. Une telle libéralisation a accru les responsabilités des gestionnaires chargés des politiques commerciales des États. Ils doivent élaborer une stratégie adéquate en vue de défendre leurs intérêts nationaux lors des négociations internationales. La promotion et la défense de tels intérêts sont devenues des éléments prioritaires dans la politique internationale de presque tous les États. La compétence de leurs gestionnaires publics dans ce domaine particulier est également devenue prioritaire.

La technologie a en outre permis aux réseaux médiatiques de s'étendre à l'ensemble du globe. On a maintenant accès en temps réel à des événements qui se déroulent partout dans le monde. En plus de la diffusion d'informations, la télévision, la radio et notamment Internet facilitent le transfert de valeurs qui transcendent les frontières et établissent une certaine culture mondiale qui interpelle tous les pays. Enfin, de nouveaux types de problèmes, depuis le terrorisme jusqu'au SIDA, en passant par le réchauffement de la planète, constituent des enjeux qui outrepassent l'action individuelle des États. De nouveaux programmes et mécanismes interétatiques doivent être mis en place et compter sur des gestionnaires compétents pour les faire progresser.

En fait, les fonctionnaires de tous les ministères doivent être à l'affût des mutations internationales afin de modifier les processus administratifs et fonctionnels, en plus de suivre les changements qui sont mis en place à tous les paliers de gouvernement et par le secteur privé.

Un tel élargissement du champ d'action de la gestion internationale tient compte de la montée de questions liées à l'environnement, l'agriculture, la science et la technologie, la santé, l'éducation et bien d'autres domaines qui étaient perçus jusqu'à tout récemment dans leurs dimensions nationales ou régionales, mais qui doivent d'ores et déjà être envisagés dans une optique internationale. Dans un même ordre d'idées, la désignation de gestionnaire international n'est plus réservée exclusivement aux agents des échelons supérieurs des services publics. Bien au contraire, sont considérées comme gestionnaires internationaux toutes les personnes intervenant à tous les paliers de l'administration dans la gestion des dossiers internationaux ou dans des discussions ou des négociations

à caractère international. Tous ces agents doivent posséder, en plus des connaissances d'ordre général et pratique, un nouveau bagage de savoir et de savoir-faire à caractère international.

Dans les pays industrialisés, les milieux scolarisés s'adaptent progressivement à de telles exigences. On y voit encore des retards dans plusieurs pays, mais la disponibilité des ressources leur permettra progressivement de modifier les programmes et de faire les adaptations nécessaires. Toutefois, la situation est tout autre dans la plupart des pays en voie de développement. Avec les bouleversements que provoque la mondialisation, les besoins en matière de formation internationale deviennent saillants. En effet, le développement interne de la plupart des pays en développement dépend de plus en plus de leur capacité à maîtriser les volets internationaux. Leurs besoins en ressources humaines compétentes dans ces domaines sont particulièrement urgents.

La mondialisation et la libéralisation des échanges entraînent deux types de conséquences sur l'administration publique. Premièrement, la prédominance de « l'international » ne cesse de s'élargir dans la fonction publique où plusieurs entités éprouvent souvent des difficultés à répondre aux nombreuses requêtes auxquelles ils doivent faire face.

Deuxièmement, ce changement ne touche pas seulement les paliers centraux, mais tous les paliers des pouvoirs publics régionaux et locaux. Ainsi, ces mutations sont à l'origine d'une multitude d'ententes et de partenariats non seulement entre les différents niveaux de gouvernements mais aussi avec les organisations non gouvernementales et les sociétés privées.

Ainsi le partage des responsabilités dans un nombre accru de domaines suscite de nouvelles problématiques qui ont des incidences internationales. Ceci est particulièrement évident dans l'Union européenne et dans plusieurs fédérations où l'autorité centrale doit s'assurer que ses engagements internationaux seront respectés par les États membres. Lorsqu'il s'agit d'enjeux critiques, les litiges peuvent être plus marqués comme on le voit de plus en plus lors des négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Conséquemment, en plus de l'accroissement des intervenants sur la scène mondiale, les gestionnaires nationaux doivent interagir dans des dossiers à caractère international et traiter avec des entités régionales et locales lesquelles sont devenues, elles aussi, des acteurs internationaux.

L'importance de ces mutations est reconnue par de nombreuses organisations internationales qui négocient de plus en plus directement avec des entités régionales et locales, associatives et privées. Leur statut

d'observateur ou d'associé est établi dans bien des cas. On est de plus en plus convaincu que la quête d'une *nouvelle gouvernance internationale* passe non seulement par des collaborations avec ces entités publiques, mais aussi avec des organismes privés et avec ceux qui réclament la constitution d'une *société civile internationale*.

À l'ère de la mondialisation et de la globalisation, l'établissement d'une nouvelle gouvernance globale est devenu l'une des préoccupations principales des instances internationales, d'où la nécessité de préparer des gestionnaires aptes à relever ce défi. Selon le professeur Pan Suk Kim :

La mondialisation postule un nouvel état d'esprit. La certitude de l'application du droit et la prévision de l'évolution des relations internationales ne sont plus garanties. Actuellement, les transformations, les interprétations variables, les modèles alternatifs sont devenus les normes dans l'édification et la construction des voies à suivre dans un environnement interculturel et conflictuel. L'ouverture est un des traits caractéristiques du contexte contemporain. D'aucuns voient dans la mondialisation ou dans le contexte postmoderne, un phénomène négatif et destructif. D'autres y discernent une mode passagère ; en fait, nombreux sont ceux qui la reconnaissent comme un important changement de mentalité qui obligera à trouver de nouvelles manières de penser et d'agir dans les différents champs de l'activité humaine. Ainsi, une nouvelle approche pédagogique et un nouveau curriculum devraient être développés à l'ère de la mondialisation².

1.2. La quête du savoir international et du savoir-faire interculturel

Une deuxième dimension de la mondialisation, qui a été accentuée par les innovations scientifiques et technologiques, est l'importance du savoir international et du savoir-faire interculturel. Par l'entremise de l'informatique, il est maintenant possible d'accéder à une quantité considérable de renseignements sur une panoplie de domaines en tout temps, partout dans le monde, en particulier grâce à l'Internet et aux réseaux de banques de données informatisées.

Dans ce contexte, le défi n'est plus de *recueillir* l'information, mais bien de *interpréter* et de *appliquer* dans des contextes culturels souvent différents. L'homologation, la normalisation qu'entraîne la mondialisation doit être irrémédiablement *repensée* en fonction des réalités locales. La

2. Pan Suk KIM, « Globalization of Human Resource Management : A Cross-Cultural Perspective for the Public Sector », *Public Personnel Management*, vol. 28, n° 2, été 1999, p. 237. Traduction de l'auteur de la présente étude.

quantité phénoménale de renseignements force le gestionnaire à bien cerner l'information qu'il recherche et, une fois repérée, à l'utiliser adroitement pour atteindre l'objectif qu'il s'est fixé. Par ailleurs, comme l'indique Michael Hitt, le tout doit être fait dans un contexte de mutation : « Les gestionnaires doivent non seulement être en mesure de penser globalement, mais aussi de réagir rapidement dans un continuuel état de changement³. »

Pour le gestionnaire international, il s'agit aussi d'être en mesure d'évaluer les conséquences des décisions sur *l'ensemble des activités* de son organisation au niveau *fonctionnel* et *opérationnel*. Lorsque celle-ci œuvre à l'échelle internationale, la démarche est beaucoup plus complexe et requiert une certaine perspicacité de la part du gestionnaire afin d'envisager l'impact immédiat et à plus long terme de la décision. D'où l'importance de l'information qui permet de prendre la décision en connaissance de cause et de la formation qui offre les outils nécessaires pour faire des choix rationnels et stratégiques.

En considérant l'importance du savoir dans les organisations contemporaines, le défi pour l'administration publique internationale n'est plus seulement de gérer et de transmettre une quantité inouïe de renseignements, mais plutôt de les comprendre, de les exploiter et de créer des conditions favorables à une utilisation judicieuse dans des contextes différents.

Ainsi deux types de gestionnaires internationaux deviennent indispensables : d'un côté, les gestionnaires spécialisés dans des domaines précis, la réglementation du commerce international par exemple, et, de l'autre, les gestionnaires polyvalents qui veillent à l'élaboration de stratégies et de politiques publiques internationales.

La mondialisation a profondément bouleversé la régulation des rapports internationaux. Les États sont maintenant entrés en concurrence avec des sociétés multinationales dont les chiffres d'affaires dépassent le PIB de nombreux pays et exercent une influence déterminante dans la formulation de politiques publiques nationales et internationales. Les ONG et les mouvements civils prennent aussi une importance croissante et exercent des pressions à l'occasion des conférences à caractère mondial, comme ce fut le cas à Seattle en 1999, à Prague et Nice en 2000, à Davos et Québec en 2001. Plusieurs de ces ONG dénoncent la prédominance des intérêts corporatifs et l'incapacité des organisations internationales à régler les problèmes mondiaux, singulièrement dans des pays qui subissent les

3. Michael A. HITT, « The New Frontier: Transformation of Management for the New Millennium », *Organizational Dynamics*, hiver 2000, p. 13. Traduction de l'auteur.

effets néfastes de la mondialisation. Par delà les pressions ponctuelles, ces groupes et mouvements voudraient être parties prenantes aux multiples forums internationaux et contribuer à établir de nouvelles normes et organismes qui contribueraient à gérer de façon plus équitable la communauté mondiale.

Toutes ces mutations ont amené de nombreux observateurs internationaux à s'interroger sur la nécessité d'établir de nouvelles gouvernances aux paliers national et surtout international où la gestion des crises et la quête d'un meilleur partage et management des richesses exigent des leaders et des gestionnaires qui sont de plus en plus ouverts à ces nouvelles réalités et qui peuvent les gérer de manière efficace⁴. Pour leur part, ces gouvernances nationales et globales réclament l'établissement de nouveaux réseaux de coopération et des partenariats entre les États, les organisations interétatiques, les firmes et les associations non gouvernementales.

2. VERS UN RENOUVEAU DE LA FORMATION EN MANAGEMENT INTERNATIONAL PUBLIC

2.1. Types d'institutions de formation en gestion publique internationale

La formation des gestionnaires publics internationaux relève principalement de six types d'institutions. En premier lieu, des *écoles nationales d'administration* (ENA), créées et administrées directement ou indirectement par les gouvernements. Au sein de ces institutions, tout comme à l'intérieur de l'Institut international d'administration publique (IIAP) en France (lequel devait être intégré à l'ENA), on retrouve souvent une composante internationale ou encore diplomatique, qui s'occupe de la formation des fonctionnaires devant intervenir dans la gestion des services extérieurs des pays ainsi que dans des organisations internationales, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales. L'École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec – dont la caractéristique principale est d'être à la fois une institution professionnelle comme c'est le cas dans la majorité des pays de la Francophonie et une constituante académique de l'Université du Québec – offre depuis 1985

4. Louis SABOURIN, *La gouvernance globale. Astuce passagère ou prémices d'un modèle inédit de gestion en vue de mieux maîtriser la mondialisation*, Treviso, CERI, 2000.

différents programmes d'études supérieures en administration internationale, spécialement conçus pour des gestionnaires en exercice et de futurs administrateurs intéressés à œuvrer dans le domaine international⁵.

Deuxièmement, des *écoles d'études internationales* qui offrent une formation axée sur les relations et l'économie internationales et, plus particulièrement, sur les différentes thématiques qui se rapportent aux échanges internationaux. C'est notamment le cas, en Amérique du Nord, des *Schools of International Affairs* aux universités de Columbia, Tuft et Harvard (Fletcher School), Johns Hopkins (SAIS), Princeton (Woodrow Wilson School), Georgetown, American, Denver, Pittsburg, Southern California, ainsi qu'aux universités Carleton et Laval, au Canada. On compte plusieurs de ces institutions en Europe, notamment en Suisse, en Belgique, en Suède sans oublier l'Institut des relations internationales (IRIC) au Cameroun. Leurs diplômés se retrouvent souvent dans les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international de différents pays et au sein des organisations internationales. On les retrouve aussi dans l'entreprise privée, le journalisme, les ONG internationales.

Troisièmement, des « *business schools* » qui s'intéressent surtout aux affaires, au commerce, aux finances, aux stratégies d'entreprise, aux flux technologiques et d'information. Les diplômés, qui reçoivent le titre de MBA, se retrouvent surtout dans le secteur privé en tant que gestionnaires ou cadres dans les grandes et petites entreprises. Ces écoles de formation se préoccupent peu des exigences du secteur public, car leurs préoccupations principales sont liées à l'expansion du secteur privé aux échelons national et international.

L'influence de ces écoles est manifeste sur l'ensemble de la formation des gestionnaires, tant publics que privés à l'échelle nationale ou internationale. Plusieurs de ces institutions occupent une place de premier plan en Europe, à commencer par l'INSEAD, les HEC, l'ESSEC, en France et par d'autres grandes écoles à Londres, Barcelone, Lausanne, Milan, Maastricht pour ne citer que ces quelques exemples. Il en est de même

5. Parmi un ensemble de cours à caractère général et spécifique en management, les étudiants doivent aussi choisir certains enseignements tels que *Le gestionnaire et le contexte international*, *Management international*, *Administration de l'aide internationale*, *Économie internationale*, *Gestion des relations internationales du Canada et du Québec*, *Les organisations économiques internationales*, *L'État et les firmes multinationales*, *La pratique du commerce international*, *Les problèmes monétaires et financiers internationaux*, *Le système juridique international*, des séminaires de lectures dirigées, des stages à caractère international ainsi qu'un atelier portant sur la mondialisation et les politiques publiques. Cette formation se termine par un séminaire d'intégration en management international et la rédaction d'un mémoire appliqué.

au Canada où l'École des HEC de Montréal, les grandes écoles de *business* des universités de Western Ontario, McGill et Toronto, Ottawa et Queen's ont connu un essor considérable au cours des dernières années. Mais l'élite de ces institutions, notamment Harvard, Stanford, Northwestern, MIT, Carnegie Mellon, Michigan, se retrouve aux États-Unis. Les études et la recherche faites dans ces universités de premier plan, de même que les théories et les principes de gestion qui y sont formulés ont rapidement une portée intercontinentale, compte tenu des programmes d'échanges internationaux et surtout de la présence d'étudiants étrangers qui, une fois rentrés dans leur pays, occupent des postes de choix dans la vie publique et le secteur privé. Les curriculums de nombreuses institutions de formation sont de plus en plus influencés par leur perception du monde des affaires et du contexte international. Ainsi, le recueil d'études de cas, publié par Harvard, est vendu à plus de six millions d'exemplaires, chaque année⁶.

Toutefois, plusieurs observateurs soutiennent que les particularismes nationaux peuvent être difficilement pris en compte. En reprenant cinq grandes théories du management, dont quatre développées aux États-Unis, Tony Morden démontre qu'aucune d'elles ne peut prétendre être valide dans toutes les régions du monde. Il ajoute :

Il est de plus en plus irréaliste d'avoir des vues ethnocentriques et universalistes sur les principes et pratiques de management tels qu'ils sont appliqués dans d'autres pays et dans d'autres cultures⁷.

En réalité, il serait indispensable d'adapter les théories aux réalités nationales afin de mettre en place un système de gestion mieux appliqué.

Quatrièmement, les gestionnaires publics sont aussi formés dans divers instituts, *facultés ou instituts universitaires ou polytechniques*, soit en droit, en sciences économiques ou politiques, en agriculture, commerce, médecine, ingénierie, etc. Dans plusieurs pays, notamment en France, on a créé des départements ou des UER de diplomatie et d'études sur les organisations internationales.

6. David LEONHARDT, « California Dreaming. Harvard Business School Adds Silicon Valley to Its Syllabus », *The New York Times*, 18 juin 2000, p. 16.

7. Tony MORDEN, « International culture and management », *Management Decision*, vol. 33, n° 2, 1995, p. 20. Traduction de l'auteur de la présente étude. Voir également Stewart R. CLEGG, Eduardo IBARRA-COLOADO et Luis BUENO-RODRIGUEZ, *Global Management, Universal Theories and Local Realities*, London, Thousand Oaks, Sage Publications, 1999, p. 2.

Cinquièmement, il faut faire état de nombreux *centres de formation* qui ont été créés à l'intérieur des *gouvernements nationaux*, comme le Centre de gestion du Gouvernement du Canada ou des nombreux ministères des Affaires étrangères qui ont établi leur propre institut de formation et de perfectionnement. On les retrouve aussi bien aux États-Unis, au Canada que dans de nombreux pays européens, latino-américains et asiatiques.

Enfin, diverses organisations internationales, depuis le Fonds monétaire international, la Banque mondiale jusqu'à l'Organisation internationale du travail, en passant par l'Organisation mondiale du commerce et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, ont mis en place des *centres de formation et de perfectionnement* à l'intention des fonctionnaires nationaux de leurs pays membres. Au début des années 1980, on a proposé de créer une institution dont la mission serait de former des futurs agents des organisations internationales. Un tel projet n'a jamais vu le jour pas plus que ceux qui avaient trait à l'établissement d'un programme semblable à l'Université des Nations Unies, dont le siège est à Tokyo.

Les défis que la majorité des institutions de formation en management public international doivent relever sont multiples. Les théories classiques de gestion, les concepts et principes sur lesquels repose l'administration publique ne sont plus toujours valides aujourd'hui, surtout à l'intérieur des grandes organisations internationales.

La formation en management public international doit par conséquent refléter les transformations profondes survenues dans le contexte international. En second lieu, les gestionnaires doivent apprendre à s'adapter à la diversité, à l'intégrer dans leurs méthodes de travail. D'une façon singulière, ils doivent apprendre à développer un savoir-faire interculturel. C'est pourquoi les institutions de formation doivent établir un curriculum qui réponde à la fois aux besoins suscités par la mondialisation et à la nécessaire *prise en compte de la diversité culturelle*. Une telle responsabilité relève à la fois des pouvoirs publics qui doivent souvent forcer la main d'institutions d'enseignement dont la direction et surtout le corps enseignant ne sont pas prêts ou disposés à procéder à un tel virage international.

Une telle évolution dans les *manières de penser et d'agir* est fondamentale. Elle interpelle tous les États aussi bien industrialisés que ceux en développement. Ces derniers pays doivent ainsi répondre à des défis urgents qui obligent cette « ouverture au monde » et aux processus internationaux.

Malheureusement, leurs gestionnaires n'ont pas toujours la possibilité d'acquérir les connaissances requises pour effectuer rapidement les changements car ils n'ont ni le réseau d'éducation, ni les ressources indispensables⁸.

Comme le souligne le professeur Omar Aktouf, l'incapacité d'y arriver aura des conséquences sur toute la communauté internationale :

Ce management-là ne doit jamais oublier la leçon des principes physiques de l'univers qui font que tout gain, y compris économique, en un lieu, correspond à une perte équivalente ailleurs. Et ce raisonnement est valable autant dans les rapports entre l'employé et l'employeur que dans ceux entre les nations nanties et les nations démunies. L'affaiblissement d'autrui finira tôt ou tard par nous atteindre, quelle que soit notre force⁹.

2.2. Enseignements et méthodes pédagogiques à favoriser

Évidemment, toute formation en management public international inclure un ensemble de matières fondamentales liées à la gestion elle-même et au contexte mondial, notamment en ce qui a trait aux mutations internationales, à l'économie et aux finances internationales, aux grandes organisations internationales, à la gestion de la politique étrangère et au contexte juridique mondial, de même qu'à la conduite nationale des rapports internationaux et évidemment à la connaissance des langues étrangères. S'il est essentiel d'allier la théorie à la pratique internationale, il faut aussi intégrer, dans les enseignements, une vision beaucoup plus vaste afin de refléter la multitude des changements suscités par la mondialisation. La conception étroite des analyses internationales qui a jusqu'ici dominé la formation en administration publique internationale mérite d'être remplacée. Les futurs gestionnaires internationaux doivent être en mesure d'envisager les *conséquences* de toute décision internationale et de toute action sur la scène mondiale, tant directes qu'indirectes.

Développer et administrer une organisation de stature mondiale implique qu'on augmente le nombre des gestionnaires pour penser, diriger, et agir dans une perspective mondiale. Ils doivent avoir un état d'esprit et des compétences à caractère mondial¹⁰.

8. Stuart N. NAGEL (dir.), *Training Public Administrators around the World*, Westport (Conn.), Quorum Books, 2000.

9. Omar AKTOUF, *Le management entre tradition et renouvellement*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 1999, p. 662.

10. KIM, *op. cit.*, p. 228. Traduction de l'auteur.

Qu'impliquent ces compétences à caractère mondial ? La mondialisation présente des défis souvent contradictoires¹¹. Les gestionnaires internationaux doivent pouvoir gérer ces contradictions afin de permettre à leur organisation de fonctionner et de croître au sein d'un environnement conflictuel ou compétitif. Il ne s'agit plus seulement de *répondre* aux demandes, mais plutôt d'*anticiper* et de prendre certains risques afin de permettre à l'organisation publique d'être capable de bien fonctionner.

De nombreuses autres compétences peuvent être transmises aux gestionnaires publics à qui on demande aussi bien dans les services nationaux que dans les organisations internationales, des compétences spécifiques, mais aussi des qualités professionnelles où le souci de *transparence* et d'*imputabilité* est de plus en plus exigé.

Si les objectifs de l'entreprise privée ont la plupart du temps une valeur monétaire, les buts de l'organisation publique sont principalement de satisfaire l'intérêt général. Dans la majorité des cas, les bénéfices sont partagés parmi plusieurs entités et on souhaiterait que les actions aient des retombées positives sur les conditions et la qualité de vie des populations du pays ou de plusieurs États.

La volonté politique des gouvernements demeure donc un des facteurs les plus importants dans le management public international. Les gestionnaires doivent en être conscients et savoir l'interpréter dans leur travail. Or, ceci est souvent difficile car dans plusieurs pays les responsables politiques changent régulièrement. Plusieurs personnalités politiques nouvellement élues reportent la prise de décision ou ne sont pas prêtes à assumer celles de leurs prédécesseurs. Les gestionnaires doivent pouvoir maîtriser ces contextes politiques différents.

Par conséquent, les gestionnaires internationaux doivent avoir accès à une formation qui ne leur transmet pas uniquement des compétences d'ordre général ou technique, mais aussi des connaissances qui leur permettront de *s'adapter à un environnement mondial en évolution constante*. Comme le soulignait Kevin Bacon, lors d'un colloque de l'OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, la formation de ces agents doit plutôt être axée sur des compétences dites « *soft* » afin de leur permettre d'interagir avec leurs homologues et de faire face aux contextes en mutation, plutôt que sur des compétences techniques qui leur permettent de traiter en profondeur des différentes problématiques¹².

11. Hal B. GREGERSEN et autres, « Developing leaders for the global frontier », *Sloan Management Review*, vol. 40, n° 1, automne 1998.

12. Kevin BACON, *Au-delà de la formation : aider au développement et à l'épanouissement des dirigeants du secteur public*, Paris, OCDE, 1999, p. 3.

Les propos de Bacon s'apparentent à ceux du professeur Mintzberg de l'Université McGill qui affirme que la formation des gestionnaires est trop centrée sur des compétences techniques. Mintzberg critique surtout les programmes de MBA des grandes universités américaines. Pour cette raison, il a proposé l'adoption d'un programme¹³ de formation qui favorise l'acquisition de compétences par *l'entremise de l'expérience* et de la *pratique* dans des contextes régionaux différents afin de permettre aux gestionnaires déjà en exercice d'être sensibilisés aux besoins et aux réalités d'un monde diversifié.

En effet, Mintzberg prétend ceci :

Une plus grande attention devrait être portée au développement des compétences appliquées par opposition à l'approche normative et prescriptive, conjointement avec le développement de l'intuition et l'apprentissage empirique, et une attention moindre devrait être portée sur les techniques analytiques¹⁴.

Mintzberg ne s'intéresse pas seulement au contenu des enseignements. Il s'intéresse aussi à la façon de transmettre ces connaissances. Il va même jusqu'à proposer de transformer les salles d'enseignement et les amphithéâtres. Il suggère que des groupes de six ou huit étudiants apprennent à partager en étant réunis autour de tables de forme circulaire qui incitent au dialogue et à la négociation entre eux et avec le professeur qui doit constamment interagir avec eux. Il propose donc une pédagogie du dialogue, axée sur les réalités des gestionnaires en exercice.

Les matières qui peuvent être incluses dans la formation des gestionnaires internationaux sont nombreuses et peuvent être éclectiques. Certes, il faut inclure les compétences d'ordre général mentionnées plus haut, cependant les institutions de formation doivent, selon Mendosa, miser davantage sur les compétences qui permettront aux gestionnaires de comprendre les raisons des changements qui se produisent, de réagir en conséquence et d'utiliser au maximum les ressources qui sont à leur disposition afin d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Pour ce faire, les institutions doivent amener leurs étudiants :

13. H. MINTZBERG, *The Education of Practicing Managers*, MIMÉO, 2000, 27 p. Voir aussi H. MINTZBERG et J. BOURGAULT, *Manager en public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000.

14. David RICHARDS, « Developing Cross-cultural Management Skills. Experimental Learning in an International MBA Programme », *Management Learning*, vol. 28, n° 4, décembre 1997, p. 390. Traduction de l'auteur de la présente étude.

[...] à développer les capacités intellectuelles et personnelles requises pour parfaire leur éducation, pour comprendre et absorber de nouvelles connaissances théoriques, pour les transmettre dans la pratique, et pour savoir se servir de l'intuition acquise dans l'exercice de la prise de décision et de la gestion¹⁵.

Dans cette perspective, la formation doit être conçue selon une approche systémique et interdisciplinaire, cherchant à transmettre aux gestionnaires les connaissances, les compétences et les qualités dont ils ont besoin pour effectuer leur travail¹⁶. Il faut donc établir un schéma où les connaissances théoriques côtoient les connaissances techniques, l'analyse des contextes qui tient compte de réalités complexes, en recourant à des méthodes, comme on le verra plus loin, qui incitent le plus à la réflexion et au dialogue avec les acteurs nationaux et internationaux.

La formation doit intégrer des *mises en situation*, car c'est seulement lorsque les individus sont confrontés à la réalité qu'ils peuvent véritablement développer leurs compétences : en appliquant les connaissances qu'ils acquièrent, les gestionnaires constatent comment, et dans quelles circonstances, elles sont valides. La mise en œuvre conjointe de programmes, de politiques et de stratégies permettent de déterminer la véracité et de vérifier l'efficacité des connaissances qui sont transmises dans les programmes de formation. Ce faisant, les gestionnaires approfondissent leurs connaissances et en développent de nouvelles¹⁷.

La formation des gestionnaires publics internationaux devrait être un *processus d'apprentissage continu* durant toute leur carrière afin de développer leurs potentialités. À l'ère de la mondialisation économique et culturelle, où les changements sont la norme, le perfectionnement des connaissances et le développement de nouvelles compétences constituent des atouts incontournables pour agir efficacement et pour interagir dans un environnement marqué à la fois par la concurrence, par de nécessaires partenariats, d'indispensables coopérations et des alliances stratégiques.

15. Gabino MENDOSA, « Les trois tentations du professeur de gestion », dans Max VON ZUR-MUEHLEN (dir.), *La formation au management : une réponse globale à un défi global* – Actes de la conférence de recherche globale : « Formation en management : construire l'avenir », Montréal, Fédération canadienne des doyens de gestion et d'administration et Réseau international pour la formation en management, 1989, p. 20.

16. Kerstin BAUMGARTEN, « Training and development of international staff », dans Anne-Wil HARZING et Joris VAN RUYSEVELDT (dir.), *International Human Resource Management. An Integrated Approach*, London, Sage Publications, 1995, p. 209.

17. Pete MANN, « Can we make development training developmental? », *Public Administration and Development*, vol. 19, n° 1, février 1999, p. 110-112.

L'initiative mise en place par l'ENAP du Québec, avec la collaboration de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), mérite d'être signalée. Ce programme permet à l'ENAP ainsi qu'aux Écoles nationales d'administration du Vietnam, du Mexique, du Cameroun, de Tunisie et du Liban de partager leurs expériences et de profiter d'échanges dans plusieurs domaines liés au management public. D'autres pays s'intéressent de près à ce projet de coopération et souhaitent y être associés.

Enfin, c'est sur le plan des méthodes pédagogiques qu'il faut repenser et restructurer les enseignements. Si le cours magistral et les examens traditionnels trouvent toujours leur place dans beaucoup d'instituts, il ne fait plus de doute que l'introduction des travaux de groupes, des lectures dirigées, des analyses de cas, des échanges institutionnels de professeurs et d'étudiants de pays différents, de la mise en place de stages internationaux, de cours à distance par l'intermédiaire de l'Internet, sont devenus des instruments pédagogiques couramment utilisés. L'instauration de séminaires de recherche, l'apprentissage de langues étrangères et le recours à des experts pour des mises en situation internationales et pour le contrôle des travaux pratiques ou de projets d'intervention sont aussi des méthodes de plus en plus recommandées. Il ne s'agit plus, pour les professeurs, de transmettre uniquement des connaissances, mais bien de permettre aux futurs gestionnaires d'apprendre à réfléchir, à comprendre, à agir dans des contextes internationaux différents et en pleine mutation et surtout à saisir les effets des décisions prises dans un domaine sur les autres secteurs, mettant ainsi en lumière les interdépendances croissantes entre les différents domaines et paliers de l'administration publique nationale et internationale.

CONCLUSION : ÉQUILIBRE ENTRE SAVOIR INTERNATIONAL ET SAVOIR-FAIRE INTERCULTUREL

Dans un contexte de mondialisation économique et culturelle, il importe de doter les gestionnaires publics internationaux de compétences diversifiées, polyvalentes en plus de la maîtrise d'un domaine particulier de l'administration internationale. En un mot, il faut mettre en place des formations qui favorisent un équilibre entre l'acquisition d'un savoir international et d'un savoir-faire interculturel. L'approche pluridisciplinaire, l'ouverture d'esprit, le dynamisme, l'initiative et la capacité d'interprétation sont tous des prérequis. Conséquemment, les écoles de formation doivent s'adapter à ces nouvelles situations. À ce sujet, Pan Suk Kim résume très bien les changements qui doivent se produire :

Le curriculum international des établissements d'administration publique devrait être organisé d'une manière différente de celui qui existe maintenant. Il faut sortir des modèles conventionnels de formation en administration publique des écoles traditionnelles, encore en fonctionnement. Les diplômés devraient avoir un état d'esprit mondial et une large perspective multidisciplinaire. L'éducation au XXI^e siècle requiert cette faculté, des étudiants et des administrateurs doués d'un état d'esprit mondialiste. La mission éducative de la nouvelle ère inclut la découverte d'un savoir sur l'environnement du management et sa diffusion à travers un enseignement et des publications interdisciplinaires. Plus de cours doivent porter sur des applications spécialisées plutôt que sur des compétences génériques sur le développement d'un leadership mondial. Il s'agit de préparer les étudiants aux défis émergents dans le management¹⁸.

Il reste enfin à établir comment on pourra effectuer les changements de curriculum et quelles institutions de formation seront les mieux placées pour offrir la formation requise par les gestionnaires publics internationaux.

Évidemment, la tâche est plus facile à effectuer dans les pays industrialisés que dans la plupart des pays en développement qui n'ont pas les ressources, l'infrastructure académique, la stabilité requise et une administration publique disposée à faire les réformes nécessaires.

Le premier défi est de *modifier l'état d'esprit* qui règne au sein des écoles de formation et dans les administrations publiques de plusieurs pays.

Le deuxième défi a trait aux ressources requises pour mettre en place cette nouvelle formation. Dans bien des cas, les gouvernements ne sont pas suffisamment sensibilisés à une telle nécessité, n'ont pas les moyens financiers suffisants ou ne sont pas prêts à imposer ces programmes aux institutions en place. À cet égard, il faut être conscient qu'un tel exercice nécessite des investissements aussi bien au chapitre des ressources humaines et des infrastructures, que pour le personnel de soutien, les bibliothèques, les centres d'informatique, les outils pédagogiques, la mise en place de stages internationaux et d'échanges de professeurs et d'étudiants.

Dans certains pays, on pourra confier cette formation en management public international aux écoles nationales d'administration ou à des facultés et départements déjà existants, ou établir des programmes

18. KIM, *op. cit.*, p. 238. Traduction de l'auteur.

nouveaux dans des universités. D'autres pays choisissent de mettre sur pied des institutions plus spécialisées qui seront chargées non seulement de la formation et du perfectionnement en gestion publique internationale, mais aussi de l'animation et de la recherche qui profitera à tous les services publics. On pourra ainsi transmettre plus facilement des valeurs qui sont propres aux services publics autant au palier national qu'international. Une volonté politique est donc nécessaire pour soutenir de telles réformes.

Somme toute, il est essentiel que la formation en administration publique internationale s'adapte aux changements suscités par la montée des phénomènes internationaux et par la mondialisation. Quelles que soient les modalités retenues pour mettre en place une telle formation, la gestion internationale dans l'administration publique nationale et internationale requiert non seulement des compétences techniques et des qualités humaines et professionnelles, mais surtout un savoir international et un savoir-faire interculturel¹⁹.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- AKTOUF, Omar. *Le management entre tradition et renouvellement*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 1999.
- BACON, Kevin. *Au-delà de la formation : aider au développement et à l'épanouissement des dirigeants du secteur public*, Paris, OCDE, 1999. Disponible sur Internet : [http://www.oilis.oecd.org/oilis/1999doc.nsf/LinkTo/PUMA-SGF\(99\)](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1999doc.nsf/LinkTo/PUMA-SGF(99)).
- BARNETT, Carole. « The global agenda for research and teaching on the 1990's », dans Vladimir PUCIK et autres, *Globalizing Management. Creating and Leading The Competitive Organization*, Toronto, John Willey & Sons, 1993.
- BAUMGARTEN, Kerstin. « Training and development of international staff », dans Anne-Wil HARZING et Joris VAN RUYSEVELD (dir.), *International Human Resource Management. An Integrated Approach*, Londres, Sage Publications, 1995.
- CLEGG, Stewart R., Eduardo IBARRA-COLADO et Luis BUENO-RODRIGUEZ. *Global Management. Universal Theories and Local Realities*, Londres, Sage Publications, 1999.

19. Je tiens à remercier M^{me} Madeleine Gaudreau, MM. Étienne-René Massie et Jean-Maurice Djossou pour leur collaboration à la préparation de cette étude.

- CORDELLIER, Serge. *La mondialisation au-delà des mythes*, Paris, La Découverte, 2000.
- FARAZMAND, Ali. « The New World Order and global Public Administration », dans Jean-Claude GARCIA-ZAMOR et Renu KHATOR (dir.), *Public Administration in the Global Village*, Westport (Conn.), Praeger, 1994.
- FISH, Alan et Jack WOOD. « Realigning international career—a more strategic focus », *Career Development International*, vol. 2, n° 2, 1997.
- GREENWOOD, John et autres. « Global Public Administration and Training : Common themes or national differences ? », dans Morton R. DAVIS et autres (dir.), *Serving the State. Global Public Administration, Education and Training*, Aldershot, Ashgate, 1998.
- GREGERSEN, Hal B. et autres. « Developing leaders for the global frontier », *Sloan Management Review*, vol. 40, n° 1, automne 1998.
- HITT, Michael A. « The New Frontier : Transformation of management for the new millenium », *Organizational Dynamics*, hiver 2000.
- KIM, Pan Suk. « Globalization of human resource management : A cross-cultural perspective for the public sector », *Public Personnel Management*, vol. 28, n° 2, été 1999.
- KIRKPATRICK, Colin et Pete MANN. « Knowledge, training and development : An overview », *Public Administration and Development*, vol. 19, n° 1, février 1999.
- LEONHARDT, David. « California dreaming Harvard Business School adds Silicon Valley to its syllabus », *The New York Times*, 18 juin 2000, section 3, p. 1.
- LINDORES, Douglas. « L'Agence canadienne de développement international : préparer notre avenir », dans Max VON ZUR-MUEHLEN (dir.), *La formation au management : une réponse globale à un défi global*, Actes de la conférence de recherche globale : « Formation en management : construire l'avenir », Montréal, Fédération canadienne des doyens de gestion et d'administration et Réseau international pour la formation en management, 1989.
- MANN, Pete. « Can we make development training developmental ? », *Public Administration and Development*, vol. 19, n° 1, février 1999.
- MARQUARDT, Michael J. et Dean W. ENGEL. *Global Resource Development*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall, 1993.
- MENDOZA, Gabino. « Les trois tentations du professeur de gestion », dans Max VON ZUR-MUEHLEN (dir.), *La formation au management : une*

- réponse globale à un défi global*, Actes de la conférence de recherche globale : « Formation en management : construire l'avenir », Montréal, Fédération canadienne des doyens de gestion et d'administration et Réseau international pour la formation en management, 1989, p. 15-21.
- MINTZBERG, Henry et Jacques BOURGAULT. *Manager au public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000.
- MORDEN, Tony. « International culture and management », *Management Decision*, vol. 33, n° 2, 1995, p. 16-21.
- MOREAU DEFARGES, Philippe. *L'ordre mondial*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2000.
- MOSS-KANTER, Rosabeth. « Changes in everyone's job: Managing the extended entreprise in a globally connected world », *Organizational Dynamics*, été 1999.
- NAGEL, Stuart N. (dir.). *Training Public Administrators around the World*, Westport (Conn.), Quorum Books, 2000.
- OCDE. *L'affectation des responsabilités dans les partenariats entre niveaux d'administration*, Paris, OCDE, 1999.
- ORMOND, Derry. « New challenges for Public Administration in the 21st century : Efficient civil service and decentralized public administration », *New Challenges for Public Administration in the Twenty-First Century*, Amsterdam/Brussels, IOS Press/International Institute of Administrative Sciences, 1997.
- PETERS, Guy. *Managing Cross-Cutting Issues*, Paris, OCDE, 1999.
- RICHARDS, David. « Developing cross-cultural management skills. Experimental learning in an international MBA program », *Management Learning*, vol. 28, n° 4, décembre 1997.
- SABOURIN, Louis. *La gouvernance globale : Astuce passagère ou prémices d'un modèle inédit de gestion en vue de mieux maîtriser la mondialisation*, Treviso, CERI, 2000.
- SALVET, Jean-Marc, Michel CROZIE et Hervé SÉRIEYX. *Du management panique à l'entreprise du XXI^e siècle*, Montréal, Maxima, 1994.
- THOMAS, Vinod. « Globalization : Implications for developmental learning », *Public Administration and Development*, vol. 19, n° 1, février 1999.
- YERGIN, Daniel. *La Grande bataille : les marchés à l'assaut du pouvoir*, Paris, Éditions Odile-Jacobs, 2000.

Chapitre 3

Utiliser la formation à distance dans une perspective internationale

Ouvertures et limites

Denis PROULX, Ph. D.
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Ce chapitre tente de préciser ce qu'est la formation à distance par Internet, la nature d'un cours, ses particularités, ses difficultés et son application au contexte de la formation d'administrateurs publics venant de plusieurs pays.

De plus en plus, on considère la formation à distance comme un des moyens pour chercher à améliorer la formation des gestionnaires publics à travers le monde. On pouvait lire dans les journaux que le Massachusetts Institute of Technology versait les contenus de tous ses cours sur le Web, considérant que ceci répond à des besoins.

La faible disponibilité des formateurs compétents, les coûts de déplacement ainsi que l'évolution rapide des modes d'administration publique, liés aux réformes administratives dans la plupart des pays du monde font en sorte que les besoins sont plus grands que jamais. S'il existe une nouvelle façon de faire de l'administration publique, si des changements importants surviennent, il faut que les gens soient informés de la nature de ces changements, puis ensuite qu'ils soient préparés aux nouveaux rôles et aux nouvelles fonctions qui seront les leurs comme gestionnaires publics.

On considère toujours comme une nécessité de former les administrateurs (Evans et Martin, 2000 ; Orange et Hobbs, 2000 ; Gentot, 1993), maintenant on commence à préciser les moyens et l'on sent que les méthodes d'enseignement à distance vont permettre d'avancer dans cette direction (Evans et Martin, 2000). D'un côté il y a des besoins criants chez les gestionnaires, de l'autre on retrouve des outils technologiques qui font pression sur les administrations pour qu'elles précisent leurs besoins vitaux et ressentent comme une obligation d'utiliser les moyens à leur disposition. Par exemple, depuis deux ans, l'Institut national d'administration publique du Mexique s'est doté de moyens considérables d'enseignement à distance, salles de vidéoconférences, salles d'enregistrement de cours, système de communication par satellites, alors que tous ces moyens techniques coûtent très cher. Cet investissement considérable favorise la formation des gestionnaires dans les régions éloignées, mais crée aussi la nécessité de développer des cours appropriés. Le développement technologique est porteur de la nécessité de chercher à en profiter ; les gens lisent sur la formation à distance et précisent leurs besoins en conséquence. On pourrait aussi dire que le fait que la technologie soit disponible crée de nouveaux besoins pour l'utiliser.

L'extension des programmes de formation à distance laisse voir que beaucoup d'administrations publiques sentent un besoin très fort, un devoir presque, d'utiliser ces nouveaux moyens qu'offre la technologie. Comme la technologie est nouvelle et demande beaucoup d'adaptation, les contenus de cours ne pullulent pas et nous devons chercher de nouvelles façons de faire, parce que l'exercice d'adaptation de cours traditionnels en classe vers les cours à distance apparaît difficile et pose des problèmes majeurs au niveau des ressources humaines. On considère dans le milieu qu'il faut de 12 à 18 mois pour développer un cours de 45 heures sur Internet.

1. LA TECHNOLOGIE, LES COURS ET LES ÉTUDIANTS

En fait, d'une façon qui pourra paraître simple, mais que nous détaillerons par la suite, trois niveaux particuliers de préoccupations apparaissent. D'abord, il faut se pencher sur la question de la technologie qui paraît la plus évidente, mais que les intervenants doivent considérer en tout premier lieu ; ensuite, il faut penser aux cours ou aux programmes de formation. Il faut préciser ici que l'élaboration d'un cours à distance n'est pas indépendante du choix technologique qui le supporte. Enfin, la troisième préoccupation touche les étudiants. Même si on détermine leur profil, il est toujours possible que, en dernier ressort, il se trouve quelques personnes non conformes au modèle qu'il faille alors ajuster.

Que désirent les étudiants qui optent pour la formation à distance, quel est leur niveau de préparation, et surtout quels sont les moyens alternatifs à leur disposition ? Nous travaillons avec des fonctionnaires, dont plusieurs ne sont pas préparés à étudier à distance et à travailler avec un ordinateur (si c'est le médium retenu), et dont un nombre significatif doit faire un premier apprentissage technologique, bien avant d'entrer de plein pied dans la démarche d'apprentissage recherchée.

On oublie parfois que les logiciels utilisés pour l'apprentissage et la disponibilité des informations liées à un cours donné sont relativement nouveaux. Quand on élabore un cours à distance pour la première fois, on ne sait pas trop comment organiser ses idées, comment organiser les étapes d'apprentissage des étudiants, comment rendre le tout intéressant, on ne sait pas trop qui sera notre clientèle finale, mais un projet prend finalement forme. L'effort est significatif, alors qu'on ignore en partie quelles seront les retombées positives pour les concepteurs. Il faut considérer, comme l'ont écrit Brower et Clay (2000), que les humains ont mis en usage, de façon continue, de nouvelles inventions sans trop connaître les implications qu'elles auraient dans le futur.

Récemment, toutes les directions des universités disaient : « Nous devons être dans le marché de l'éducation à distance, sous peine de laisser notre place à d'autres et de disparaître. » L'idée sous-jacente est que la plupart des étudiants du futur vont préférer prendre leurs cours à partir de la maison ou du bureau plutôt que de se déplacer vers les salles de classe. Quand nous avons consulté d'autres universités qui avaient quelques années d'expérience dans les cours à distance, nous avons constaté que la plupart des étudiants vivaient dans les environs de leur territoire naturel : en fait, ils vivaient presque tous dans un rayon de 30 kilomètres autour du centre géographique de l'établissement. Les gens prenaient des cours à distance, non pas parce qu'ils vivaient loin des lieux d'enseignement, mais parce qu'ils ne voulaient pas se déplacer ou bien parce qu'ils voulaient travailler aux heures qui leur plaisaient. Certains auteurs ont montré comment « l'étudiant type » est un individu plutôt introverti, qui est très à l'aise quand il est seul (Zielinski, 2000 ; Shapiro, 1999 ; Rierdan, 1999 ; Kraut *et al.*, 1998). On est loin ici de la couverture planétaire qui prétend que le monde entier s'assoit devant son ordinateur pour apprendre. Rappelons-nous cependant qu'on avait dit la même chose lors de l'arrivée de la télévision. Tout ceci nous laisse croire que la formation à distance va jouer un rôle déterminant, mais ne remplacera pas la formation présentielle avec présence physique et échange entre des personnes en formation, pas plus que la télévision n'a remplacé la formation en classe, comme on le redoutait il y a cinquante ans.

Notre expérience dans le domaine nous a obligés à chacune de ces différentes préoccupations, soit celles de la question technologique, de l'apprentissage et du contenu et des besoins et préoccupations des étudiants. La formation des administrateurs publics par Internet se développe, mais avec des difficultés d'ordre technique, comme « j'ai perdu tous mes documents ! », « l'ordinateur refuse d'envoyer mes messages », « puis-je avoir de l'aide, je ne sais plus comment faire » ; avec des difficultés d'ordre académique, par exemple lorsque les étudiants ont mal compris ce qu'on leur demandait, ou quand on voit aisément qu'ils n'ont pas tous compris la même chose ; et enfin avec des difficultés irrésolues, du type de « comment fait-on faire un travail de groupe quand les gens sont éloignés ? »

Au-delà de ces préoccupations, il existe des différences plus subtiles qui ont trait à la conception de la formation en administration publique, et dans le cas des formations internationales, des différences qui ont trait à la conception même de ce qu'est l'administration publique. Ces différences joueront un rôle significatif dans le développement des programmes de formation à distance. Il demeure une constante dans la question de trouver la valeur ajoutée que comporte le fait pour un fonctionnaire de se former en administration publique. Cette question est loin d'être théorique, car elle détermine de façon précise une partie importante des comportements des étudiants dans les cours à distance. La dimension sociale n'étant plus signifiante, l'étudiant risque d'être plus préoccupé par son besoin immédiat ou son besoin perçu. Nous reviendrons plus tard sur les implications de ces particularités, surtout dans un contexte multinational et multiculturel.

Les administrateurs publics d'aujourd'hui se voient offrir de nombreux programmes de formation qui se veulent le plus adaptés possible à leurs besoins. Autant les institutions offraient, il y a vingt ans des programmes de formation généralistes traitant un peu de tout, autant aujourd'hui les programmes sont développés sur mesure, après études de besoin, et offerts à des groupes particuliers souvent attachés à une même organisation. C'est en particulier le cas des programmes de perfectionnement à l'ENAP où les programmes généraux cèdent de plus en plus la place aux programmes sur mesure pour des groupes ciblés.

Si la préoccupation pour la formation à distance est devenue si présente, il était normal que l'ENAP, dont la mission est de former des administrateurs publics, sente l'obligation de faire face à cette tendance de l'environnement mondial. L'accès au réseau Internet est un fait accompli et généralisé pour les agents de l'État depuis plusieurs années, ce qui leur permet de se former sans prendre le temps de se déplacer physiquement.

De plus, les nouveaux logiciels offrent maintenant la possibilité de monter des cours dynamiques et intéressants, malgré les restrictions et les rigidités qu'ils comportent encore.

2. LA NATURE DE L'ENSEIGNEMENT À DISTANCE

Il est essentiel maintenant de comprendre les avantages que procurent ces activités en même temps que les limites concrètes qu'elles imposent. Après avoir offert nos cours plusieurs fois, certaines observations sont évidentes. L'enseignement à distance pour des fonctionnaires n'est pas vraiment facile, alors que les avantages rencontrés ne sont pas universels, contrairement à ce que l'on aurait pu croire. De plus, certains de ces inconvénients ne sont pas vraiment liés à la technologie et risquent bien de ne pas changer dans le futur. En réalité, que se passe-t-il ? Quand nous analysons les observations des étudiants, certaines constantes reviennent, mais commençons d'abord par préciser ce que sont les cours de référence et les médias utilisés.

Le cours de management des organisations publiques que nous prenons comme base pour utiliser les commentaires des étudiants et des enseignants impliqués est un cours particulier. Il est l'un des rares cours obligatoires de la maîtrise en administration publique que l'ENAP destine aux gestionnaires en exercice, il couvre de nombreux thèmes de gestion dans une perspective généraliste et il est destiné à des gens dont l'âge moyen est de 35 à 40 ans et qui ont de l'expérience en gestion.

3. FORMATION À DISTANCE : LA VIDÉOCONFÉRENCE ET L'INTERNET

Tentons de clarifier d'abord les particularités de deux médias différents en formation à distance. La vidéoconférence est utilisée à l'ENAP depuis plusieurs années, les étudiants participent physiquement et de façon synchrone au même cours, mais ils sont situés dans des endroits différents. L'effort technologique est impressionnant au départ, mais l'effort pédagogique est essentiellement une adaptation légère des cours traditionnels, les gens pouvant parler, questionner, se voir et discuter entre eux, et ce, même si la télévision constitue une barrière réelle. À l'opposé, un cours par Internet diffère sensiblement d'un cours traditionnel dans la mesure où il n'y a plus d'interaction directe entre le professeur et les étudiants, ni entre les mêmes étudiants. Le fonctionnement est beaucoup plus individualisé, chacun prenant son cours au moment qui lui plaît, à l'endroit qui lui convient, mais sans support immédiat ni *feedback* personnel.

Dans la perspective qui nous intéresse, celle d'organiser des activités de formation entre personnes situées dans différents pays, les deux types d'activités ont chacun leurs avantages et leurs particularités. La formation par vidéoconférence présente des avantages certains en termes de dynamique, d'ajustement mutuel des participants, de faible investissement académique de la part des institutions qui élaborent les cours. Les gens ne sont pas si éloignés de leur environnement d'apprentissage habituel même s'ils doivent vivre avec la difficulté de regarder un écran de télévision, en plus de celle de l'absence physique du professeur qui est dans une autre ville dans certains cas. Les inconvénients sont la dimension synchrone, celle du tous en même temps, ce qui est critique à l'international à cause des fuseaux horaires et des heures de travail. Ainsi, si un pays africain fonctionne avec l'horaire continu et qu'il a six heures de décalage avec le Canada, les plages de travail communes sont sérieusement réduites. À plus forte raison si nous parlons d'un pays asiatique, il n'y a plus du tout de plage commune, l'un des deux partenaires devant travailler de nuit pour rejoindre l'autre. Un second inconvénient majeur est le coût et la disponibilité de la technologie. En effet, il faut disposer de lignes téléphoniques de grande qualité avec une capacité numérique suffisante, en plus de salles de vidéoconférences dont le coût constitue un investissement majeur et, enfin, de techniciens compétents sur place pour corriger les petits problèmes qui ne manquent jamais de se présenter.

La formation par Internet ne présente pas ces inconvénients. Étant asynchrone et d'une utilisation bon marché, elle n'exige qu'un micro-ordinateur assez puissant pour naviguer sur Internet à une vitesse raisonnable et un accès au réseau. La difficulté se concentre tout entière dans l'élaboration des cours et dans l'apprentissage technologique que doit faire chaque participant. Cet apprentissage consiste à savoir manipuler l'ordinateur, le logiciel et savoir communiquer par écrit. Le premier est très facile, les ordinateurs étant assez conviviaux ; le deuxième étant assez inégalement réparti dans la population, on retrouve dans tous les pays des analphabètes informatiques à côté des experts, ce qui semble élémentaire pour l'un est difficile pour l'autre, mais cette difficulté est loin d'être insurmontable et pratiquement tous la surmontent. Il faut dire qu'en général on utilise les compétences des plus forts pour aider les autres. Le troisième apprentissage est infiniment plus critique : savoir utiliser un clavier à une vitesse rapide n'est pas donné à tous, et le temps consacré à écrire sa pensée et ses textes, essentiel à distance, peut devenir un fardeau gigantesque pour certains étudiants. D'un côté la formation des adultes exige qu'il y ait échange entre les participants, de l'autre l'échange par Internet doit être écrit. Il reste le téléphone et le courriel vocal, mais cela ne règle pas ce problème majeur, et c'est un des principaux handicaps de la formation par Internet. Cependant, nous croyons que ce problème

pourra être réglé avec de nouveaux logiciels, tels Phonefree¹ ou Yahoo Messenger qui permettent de laisser des courriels vocaux gratuits d'une adresse électronique à l'autre. Enfin, une solution mitoyenne consiste à utiliser des ressources locales pour administrer des cas et diriger de façon présentielle des discussions issues des travaux à distance.

4. LES ATTENTES DES ÉTUDIANTS

L'existence même d'un cours à distance génère des attentes particulières. Nous avons constaté que les étudiants attendent la même chose que lorsqu'ils assistent à un cours traditionnel. Nous croyons maintenant que pratiquement tout étudiant qui a la possibilité de venir en classe devrait le faire, à cause des avantages de type échange social et culturel, de la charge de travail moindre, de l'interaction constante avec le formateur comme avec les collègues.

La formation à distance convient très bien à ceux qui n'ont pas le choix à cause de l'éloignement, de leur manque de disponibilité, du nombre insuffisant (d'étudiants) qui ne justifie pas le déplacement d'un formateur, ou bien de la non-disponibilité du formateur. Mais nous sommes convaincus que la présence de cet élément d'obligation de distance est nécessaire pour justifier les inconvénients des cours à distance. Apprendre à distance exige une charge de travail supplémentaire qui sera d'autant plus facilement acceptée si la personne sait pourquoi elle doit s'y soumettre. Par exemple, Brower et Clay (2000) traitant de la limite du contexte social, réfèrent aux études expliquant des dépressions chez les usagers d'Internet par manque d'interaction avec les amis et la famille (Kraut *et al.*, 1998 ; Kiesler et Kraut, 1999 ; Rierdan, 1999 ; Shapiro, 1999).

Les besoins des professeurs et des établissements d'enseignement sont différents, mais ils doivent aussi être abordés. Généralement, ceux-ci recherchent une nouvelle clientèle ou désirent mieux servir une clientèle éloignée, en particulier quand il n'est pas possible de travailler en mode présentiel ou traditionnel. Ils peuvent aussi espérer réduire leur investissement en ressources de formation, dans la mesure où une partie du travail de suivi peut être fait par des ressources moins qualifiées que celles qui devraient se déplacer. On est conscient généralement de l'effort de préparation, on sous-estime aussi celui qui est nécessaire pour le fonctionnement des cours.

1. Phonefree est un logiciel gratuit qui permet d'échanger des messages vocaux à partir d'Internet, www.phonefree.com. On doit payer un bas tarif pour les appels, mais le « *voice mail* » reste gratuit. De plus, tout ne nous semblait pas encore au point au printemps 2001, ceci causant des blocages aux ordinateurs.

5. COMMENT MONTER UN COURS À DISTANCE

Dans un premier temps, on doit faire un inventaire des logiciels disponibles en examinant leur coût et leurs possibilités, pour trouver celui dont les caractéristiques correspondent le mieux aux enseignements à adapter. Ensuite, on peut passer au contenu du cours.

Une fois que le cours est monté, il faut le diviser en modules relativement indépendants. Par exemple, dans le cours que nous avons choisi comme référence, il y avait douze modules différents, traités individuellement et comportant chacun un début et une fin, et ce, en plus d'un enchaînement spécifique.

La dynamique du cours est une des parties critiques à élaborer. Le professeur ne doit pas cesser de se demander ce qu'il doit apporter à l'étudiant, c'est-à-dire tout ce qui est au-delà des lectures. Que leur dire en classe, quoi leur donner en plus de ce qui est écrit ? Pour répondre, il faut imaginer par rapport à chaque point traité tout ce que les étudiants sont susceptibles de demander et puis construire des exercices pour arriver, à distance, au même résultat que dans une classe. Par rapport à un thème, on pose une question, on imagine une série de réponses qu'on écrit et pour chaque réponse on fait choisir les étudiants, puis on termine en inscrivant un commentaire. On a donc une question, puis trois, cinq ou même huit réponses parmi lesquelles l'étudiant doit choisir et chacune de ces réponses choisies donne lieu à un commentaire qui constitue le réel apprentissage. Beaucoup d'étudiants disent aller voir toutes les réponses possibles à cause de la richesse des informations qu'elles renferment.

De plus, on demande aux étudiants de se prononcer par écrit sur de nombreux thèmes, par un forum de discussion accessible à tous. Par exemple, à la question « qu'est-ce qu'une organisation ? », ils doivent donner la réponse qui leur vient en tête, mais ils ont accès à tout ce que leurs collègues ont écrit avant eux. Ceci leur permet de partager des idées, de comparer leurs perceptions. Les étudiants reçoivent donc un cours où ils font de brèves lectures (la lecture à l'écran est difficile et il ne faut pas en abuser), doivent commenter celles-ci, préparer des questionnaires avec réponses précommentées, et par la suite analyser des cas de groupe avec les difficultés techniques inhérentes. Leur implication personnelle est en conséquence beaucoup plus forte que dans un cours traditionnel, car ils ne peuvent pas se permettre d'être passifs. Ce dernier élément est d'autant plus pertinent que les logiciels permettent généralement de compter le nombre de documents que chaque étudiant a reçus, ouverts ou envoyés : on peut donc comparer l'effort de chacun.

La lacune ici est l'impossibilité pour les étudiants de recevoir un feedback personnel sur tout ce qu'ils écrivent, alors qu'aucun professeur n'a le temps physique de s'y consacrer. Un cours à distance ne peut pas équivaloir à 25 cours individuels donnés tous en même temps avec support personnel, mais on ne peut quand même empêcher les étudiants de l'espérer. Les établissements offrent généralement différents types d'appui, un appui technologique, un appui technique venant d'une secrétaire ou d'un technicien pour le fonctionnement opératoire d'un cours, un appui académique d'un professeur ou d'un assistant pour le contenu lui-même, en particulier quand il y a des problèmes. Ces différents appuis et la préparation requise expliquent pourquoi, dans un document de l'Université d'Illinois² disponible dans Internet, on montrait que la notion d'éducation à distance à bon marché était un mythe puisque les coûts y sont plus élevés autant pour l'université que pour l'étudiant.

6. LE RÔLE DES INTERVENANTS

Quelles sont les fonctions et les rôles à tenir lors de l'élaboration du cours et, par la suite, quand il est offert de manière répétitive ? Plusieurs établissements de grande taille mettent à la disposition de leurs professeurs une équipe complète de support technique et pédagogique, les supportant dans toutes les phases de l'exécution. Ceci n'est pas possible dans une institution de petite taille très spécialisée comme l'est l'ENAP. Dans ce cas, il faut trouver l'aide d'un professeur qui accepte de se consacrer à l'amélioration de son enseignement d'une manière innovatrice, avec beaucoup d'énergie. Il faut aussi disposer de l'aide de quelques employés qui accepteront dans certains cas d'ajouter à leur charge de travail des tâches novatrices et stimulantes. Tous devront au préalable avoir reçu, à tout le moins, une formation minimale par rapport aux méthodes d'enseignement et aux particularités du logiciel retenu pour le cours.

Concrètement, pour le premier cours, l'équipe se constituait chez nous d'un professeur, d'une étudiante à la maîtrise comme assistante au professeur, de quelques analystes de l'informatique, d'une secrétaire qui traitait les données et offrait son support aux étudiants du cours, en ligne ou par téléphone. Le rôle de cette dernière s'est avéré déterminant pour le succès du cours. Enfin, nous avons donné un contrat à heures limitées à un consultant spécialiste du logiciel pour nous aider dans les fonctionnalités de support au développement.

2. <http://www.vpaa.uillinois.edu/tid/report>.

7. OBSERVATIONS CRITIQUES

À cause de leur nature et du médium utilisé, les cours à distance sont beaucoup plus adaptés à la dimension cognitive (acquisition de savoir) de l'apprentissage qu'à la dimension expérientielle ou conative (comportements). D'un côté, on ne peut plus parler d'habiletés si on ne peut pas mettre les apprentissages en pratique et si on ne peut pas soumettre les comportements des étudiants à des observateurs. Les freins au travail de groupe et à l'observation participante sont alors considérables. De l'autre, il n'est pas impossible, mais quand même difficile, de traiter la dimension philosophique de la gestion dans un cours. Le management n'est pas constitué uniquement de techniques et le fait de les connaître ne présume pas que l'on soit meilleur gestionnaire : pourtant, c'est dans l'acquisition des connaissances que l'enseignement à distance excelle. Pour être excellent, un gestionnaire doit avoir les connaissances appropriées, peu importe d'ailleurs sa source, il doit avoir des habiletés adaptées aux personnes et au contexte dans lequel il travaille, il doit enfin avoir une vision, une conscience de son rôle et de celui de son organisation. Cette dernière dimension, fondamentale, nous avons tenté de la rendre par des questionnements où plusieurs réponses sont possibles, par des propositions de réflexions où le participant a la responsabilité de former son opinion. C'est le plus loin que la formation à distance nous permette d'aller dans la philosophie de gestion, même s'il faut avouer que, dans ce domaine, la formation de type présentielle est elle-même forcément limitée.

8. CHARGE DE TRAVAIL ET ABANDON

Dans les cours où il n'y a pas de dimension internationale, le taux d'abandon est très élevé et plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer ce phénomène. La charge de travail, soit l'effort à consentir pour faire ce que le cours demande, constitue le facteur invoqué le plus souvent par nos étudiants. D'ailleurs, certains observateurs, comme Zielinski (2000), considèrent que les cours par Internet souffrent généralement d'un taux d'abandon beaucoup plus élevé que la moyenne habituelle, justement à cause de l'effort supplémentaire qu'ils exigent. Un autre facteur d'abandon qu'il soulève est que les gens qui ont un intérêt particulier dans un cours se contentent de faire les exercices liés à cet élément et abandonnent les autres, faute de pression sociale comme dans la formation traditionnelle. Ceci est particulièrement vrai pour les cours qui ne débouchent pas sur un diplôme formel. Toujours selon Zielinski, ces cours conviennent mieux aux personnes introverties, aux personnes très autonomes ou simplement à celles qui n'ont aucune autre possibilité pour étudier.

Ces caractéristiques correspondent selon nous beaucoup à des traits de caractère culturel, le niveau d'individualisme étant beaucoup plus grand aux États-Unis et dans les pays anglo-saxons occidentaux qu'en Afrique ou en Asie (Hofstede, 1994), ce qui devrait logiquement avoir une influence sur la perception et le comportement des participants. Par contre, il reste que si c'est le seul moyen d'apprendre, beaucoup de ces restrictions disparaissent, ce qui est particulièrement le cas dans les pays de ces continents. Carnevale (2000, p. 238) a écrit que c'est la qualité perçue qui est le facteur de prédiction le plus significatif pour l'abandon des cours, suivi du comportement prévu des employés de l'établissement (mais pas les professeurs !). Dans ce cas, les établissements devraient être très prudents avec leurs premières offres de cours, de même qu'avec le type de support qui est offert aux participants. À l'ENAP, l'employée qui assurait le contact suivi avec les étudiants avait investi beaucoup d'énergie dans ces relations et est même venue assister de son plein gré à une rencontre avec les étudiants un samedi matin alors que cela ne faisait pas partie de sa tâche : ceci illustre l'importance de la relation et la gratification qui s'ensuit.

Finalement, même si les étudiants se plaignent de la charge, la majorité d'entre eux ont manifesté leur satisfaction et ont dit qu'ils se réinscriraient si on leur proposait d'autres cours, considérant la qualité de l'apprentissage réalisé.

9. LA CLIENTÈLE INTERNATIONALE

Les étudiants desservis par l'ENAP, en plus de ceux qui se trouvent sur le territoire québécois, sont répartis dans toute la Francophonie. La question de voyager à partir ou à destination d'Afrique ou d'Asie pour suivre un cours ou le donner reste une avenue intéressante, mais les coûts limitent sensiblement le nombre de personnes pouvant s'inscrire. La formation assortie d'un voyage n'est donc par essence destinée qu'à un nombre restreint d'individus, en principe triés sur le volet. Le besoin de former ce type de personnes existe, mais les besoins de formation des masses ne peuvent tout simplement pas être satisfaits par ce type de programmes. Or, les questions de réforme administrative ou de modernisation des Administrations dans la presque totalité des pays du monde font en sorte que la formation devient un complément nécessaire pour des masses de fonctionnaires qui devront passer par des moyens traditionnels pour acquérir de nouvelles compétences.

10. FORMATION ET CONCEPTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le modèle d'administration publique qui prévaut dans une société donnée est un facteur essentiel à considérer. Cet aspect est d'autant plus important que cette différence est significative et que la plupart des intervenants ne sont pas conscients des particularités du système des pays différents du leur. Les administrations publiques qui ont des modèles d'organisation d'influence française³, par exemple, sont structurées à partir des statuts des fonctionnaires et accordent beaucoup plus d'importance à la loi et au rôle formel du gestionnaire (Proulx, 2000).

Au contraire, les administrations qui ont des modèles d'organisation d'influence nord-américaine sont structurées à partir des postes de travail, qui sont décrits et évalués, qui déterminent la rémunération et qui permettent le contrôle de l'effectif. La gestion des ressources humaines y est beaucoup plus décentralisée et on donne beaucoup plus d'importance au comportement du gestionnaire et aux relations interpersonnelles. La dimension fonctionnelle et informelle du rôle du gestionnaire prend la place la plus significative dans les préoccupations des gestionnaires publics et la dimension formelle, légale par exemple, est considérée comme moins importante⁴.

En ce sens, la formation en administration publique devrait donc être très différente selon que les participants proviennent d'un type d'administration ou d'un autre. Généralement, cette différence est observable dans les programmes des établissements d'enseignement, qui mettent l'accent sur une formation de type plus légaliste dans un cas et de type plus humaniste dans l'autre. C'est ainsi que la formation offerte à l'ENAP au Québec comporte un nombre élevé de cours axés sur les compétences de gestion, sur la dimension humaine de la gestion et très peu de cours de droit administratif, optionnels par surcroît. Cette formation est donc axée sur le comportement du gestionnaire plutôt que sur un corpus de connaissances précises qu'il doit maîtriser, situation qui ne se retrouve jamais dans les établissements équivalents des autres pays francophones.

Les conséquences pour la formation à distance sont significatives. Il est beaucoup plus facile de monter des cours à distance pour des matières de type juridique, à cause justement de la dimension cognitive importante qu'elles comportent. En ce qui concerne la connaissance des lois et règle-

3. On les retrouve en Europe continentale, en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie.

4. Ceci est vrai en particulier dans certains des pays que nous avons comparés, le Cameroun et le Mexique par opposition au Canada.

ments, on peut écrire des textes, joindre le texte de lois et les règlements en liens hypertextes, mettre toutes les références, ajouter des questionnaires et des « quiz », écrire les réponses puis les compléter avec des exercices visant à mesurer les connaissances.

Au contraire, il devient plus ardu de monter un cours à distance orienté sur l'acquisition d'habiletés de gestion (savoir-faire). Comment le participant peut-il avoir une rétroaction sur ses comportements, comment le professeur peut-il aider quelqu'un qu'il ne peut observer directement ? De même qu'en est-il avec le développement du savoir-être du gestionnaire ? À partir du moment où une administration délègue les fonctions de gestion de ressources humaines à chaque gestionnaire, cette dernière devient responsable d'assumer un certain *leadership*, de s'assurer que ses employés soient suffisamment motivés, que les facteurs humains du travail soient favorables. Ils doivent en conséquence utiliser de façon efficace la communication interpersonnelle, le travail en équipe, les méthodes modernes de contrôle de la qualité. Ceci ne change pas uniquement leurs besoins d'habiletés de gestion, mais modifie profondément leur rôle et leur fonction, c'est-à-dire le sens qu'ils donnent à leur action, la place qu'ils occupent au sein de leur monde professionnel.

On voit ici que la modification structurelle des modes d'organisation administrative, en agissant sur les rôles formels et informels du gestionnaire, en influençant la fonction qu'il exerce dans son travail, modifie du même coup ses besoins de formation. Ces derniers seront donc, de façon significative, définis par la façon dont l'administration où il œuvre est organisée et structurée, par l'évolution relative des modes de gestion dans le monde et dans l'application qui en est faite dans un pays donné.

La nature de l'évolution du travail au xx^e siècle, le fait que les théories en gestion soient passées d'une recherche de l'amélioration technique au début du siècle à une recherche de l'amélioration des conditions de travail, puis à une recherche de l'intégration du travail dans un environnement donné révèle que la question des compétences humaines des gestionnaires est un facteur significatif qui devrait prendre de plus en plus d'importance dans le futur. On peut ajouter à cette réflexion deux phénomènes liés à notre environnement. Le premier est lié au fait que les classes laborieuses du début du siècle dernier étaient constituées d'ouvriers ou d'agents de bureau non spécialisés, peu scolarisés, à compétence technique limitée, pour lesquels il fallait définir les tâches simples sans autonomie. En revanche, les travailleurs du début du présent siècle sont scolarisés, plus autonomes et ils ont des besoins de réalisation personnelle beaucoup plus marqués que ceux de leurs grands-parents. En conséquence, les organisations doivent s'ajuster à cette main-d'œuvre professionnelle, ce qui

exige de leurs dirigeants qu'ils se comportent différemment de leurs prédécesseurs. Les besoins de développer des habiletés de gestion sont d'autant plus accentués dans ce contexte.

Le deuxième phénomène est lié à l'évolution au cours du siècle dernier des relations entre le monde politique et le monde administratif. On a vécu les conflits entre les pressions contraires visant à séparer de façon étanche le monde politique et le monde administratif, et les pressions visant à les unifier. D'un côté les États (Aucoin, 2000), de l'autre la complexité des administrations et des politiques publiques font qu'il leur est difficile d'y arriver. Ce conflit illustre aussi la nécessité pour les administrateurs publics de se situer et de concevoir clairement le rôle qu'ils entendent jouer par rapport à l'Administration. Cette perspective illustre aussi l'émergence de besoins de formation dans ce domaine, mais d'une formation qui n'apporte pas toutes les réponses, tout simplement parce que celles-ci n'existent pas.

La formation à distance, nous l'avons vu, est particulièrement adaptée à l'acquisition du savoir et au contrôle de celle-ci. Elle l'est peu par rapport à l'acquisition du savoir-faire humaniste, alors qu'elle peut l'être, avec des adaptations, par rapport à la réflexion sur le savoir-être, ce qui correspond au fait d'avoir une conception claire de sa fonction et de son rôle, ainsi que de la raison d'être du sous-système que l'on dirige. Il peut être paradoxal de constater que la formation à distance, qui constitue le *nec plus ultra* de la modernité, soit plus adaptée aux besoins de formation du passé qu'à ceux qui émergent, mais ce n'est qu'un défi supplémentaire, certainement maîtrisable par les formateurs de demain.

En fait, ce que nous avons constaté est que la formation à distance est excellente pour provoquer une réflexion personnelle en profondeur chez ceux qui y participent. L'obligation d'écrire, de commenter personnellement, le fait de lire ce qu'ont écrit les autres, à la vitesse qui nous convient, constitue un milieu propice à la remise en cause des idées toutes faites, des préjugés et des stéréotypes. Par ailleurs, la difficulté qui a été observée quant à l'écriture fait que l'on restreint généralement ce que l'on exprime et que l'on se concentre plus sur la réflexion et la lecture. C'est comme si dans un cours les étudiants devenaient moins bavards et étaient plus à l'écoute de ce qui se passe. Cette réflexion est intéressante pour la formation sur le savoir-être du gestionnaire public, à cause de la dimension philosophique qui y est inévitablement liée.

L'obligation de commenter par écrit les lectures qui ont été faites dans une formation, qui d'une part provoque une charge parce qu'il faut écrire, mais aussi d'autre part parce qu'il faut vraiment lire, se double à l'international de la difficulté d'accéder à des documents en ligne. Une

des carences majeures observées dans les établissements de formation de beaucoup de pays du Tiers-Monde est la faiblesse des ressources matérielles, des livres en particulier. L'Internet permet d'avoir certains accès, mais laisse en compte, en partie, les problèmes des droits d'auteur, les règles de la propriété intellectuelle s'appliquant dans le pays où l'on « clique »...

On s'éloigne donc de la formation d'autrefois où un étudiant s'asseyait au fond d'une salle de classe pour écouter un professeur lire un texte pendant des heures pour arriver à des modèles de formation dynamiques, utilisant les ressources de tous les participants. Il demeure que beaucoup de professeurs ont encore cette idée de ce qu'est l'enseignement à distance. Certains collègues nous ont confié qu'ils n'avaient pas besoin d'un enseignement à distance parce qu'ils avaient écrit un livre sur leur cours ou à l'inverse qu'ils pourraient mettre leur cours à distance parce qu'ils avaient un livre sur la matière.

Un cours à distance n'est pas qu'un document accessible à distance. C'est beaucoup plus, cela doit comporter des textes brefs, des exercices, des cas, des corrigés, une activité d'apprentissage complète interactive avec un cheminement prédéterminé. Malgré les difficultés de communication par Internet citées plus haut, un cours doit comporter une partie significative de communication bi-directionnelle entre les étudiants et avec le professeur, peu importe la forme que prennent les communications et les professeurs.

La limite la plus critique de la formation à distance est liée au travail de groupe et pourtant celui-ci est essentiel dans la formation des gestionnaires modernes. La gestion ne se pratique pas par des individus isolés, elle est essentiellement sociale et s'appuie sur des interrelations humaines. Le fait de considérer que quelqu'un possède des connaissances n'est pas suffisant s'il n'apprend pas à travailler avec les autres, à faire travailler les autres et ainsi de suite. Les difficultés déjà traitées du travail de groupe ne doivent pas faire oublier l'importance de cet apprentissage. La formule retenue jusqu'ici a été de favoriser des travaux de sous-groupes, qui ont la responsabilité de communiquer entre eux, parce que nous considérons que les bienfaits du travail en équipe ne peuvent pas être abandonnés à cause de la difficulté technique. En ce sens, l'usage complémentaire de la vidéoconférence a été pour nous une solution partielle face à ce problème.

Les forums de discussions permettent aussi de contourner ces difficultés. D'une part, comme on l'a vu plus haut, les participants y inscrivent leurs commentaires, leurs opinions et leurs sentiments. D'autre part, certains ont développé une technique où ils écrivent un rapport progressif sur un texte ou sur un cas à tour de rôle, chaque personne modifiant le

texte du groupe pour arriver à un travail final. Ceci sert à déjouer la difficulté de ne pouvoir échanger facilement comme on le ferait en mode présentiel.

CONCLUSION

On a vu dans ce texte ce qu'est la formation à distance par Internet, ce qu'elle implique, quels sont ses avantages et ses inconvénients. Une des conclusions qui est ressortie de nos évaluations, c'est l'importance du contrat psychologique entre ceux qui offrent le cours et ceux qui y adhèrent. L'étudiant doit très bien comprendre ce qu'il va trouver, qu'il risque d'être plutôt seul, dans une démarche individuelle avec un professeur qui se contente d'attendre les problèmes de l'étudiant avant de se manifester.

L'intérêt d'un établissement est d'offrir le plus grand nombre de cours possible, mais la limite liée à la conception des cours et à leur encadrement est significative. Nous avons vu combien la préparation était lourde et que l'exécution pouvait être pénible pour les fonctionnaires. Le contrat est un exercice qui consiste à clarifier tout cela. Il est essentiel de préciser les avantages et les inconvénients de l'utilisation des nouvelles technologies en éducation, en plus d'élaborer les cours offerts sur la base des besoins de ceux qui vont s'y inscrire. Les consignes que recevront les étudiants devront aussi être claires et réalistes, de telle sorte qu'ils soient conscients des avantages particuliers qu'ils recherchent. Il n'est pas dit, par exemple, que des étudiants étrangers qui n'ont d'autres accès à des activités de formation que l'Internet n'y rechercheront quand même pas les modèles, les repères et l'environnement qu'ils y ont connus, lors de formations antérieures. De toute façon, ce phénomène est presque inévitable, il y a lieu de chercher à minimiser l'écart. Ceux dont les besoins correspondent aux avantages de ce type d'enseignement seront aussi ceux qui seront les plus susceptibles d'en profiter pleinement. Les étudiants qui n'y trouvent pas leur intérêt et qui ne s'impliquent que modérément souffriront beaucoup plus et risqueront beaucoup plus que leur apprentissage soit un échec comparativement à celui de l'enseignement traditionnel. La dimension sociale de la formation tend à être négligée devant les avancées de la technologie, mais un monde où tout se fait à distance et où chaque personne est isolée face à l'écran de son ordinateur n'est pas plus désirable que ne l'est la formation qui en découle, celle où c'est l'étudiant qui est seul et isolé. Le fait de ne pas avoir à se déplacer ou bien de ne pas le devoir peut être un avantage économique ou en gain de temps, mais une difficulté sociale de plus. Il est fondamental que ce constat soit clair et présenté à tous avant de commencer.

La formation à distance est un outil merveilleux pour qui la distance est un obstacle. Si nous devons former de nombreux agents de l'État dans plusieurs pays, alors que pour eux l'alternative est de choisir la formation à distance ou rien d'autre, elle est un élément incontournable de l'environnement de l'administration publique. Si la formation à distance est vue comme quelque chose de nouveau et de plus intéressant qui va remplacer la formation en classe, avec le charme de la nouveauté et de la modernité, les efforts supplémentaires qu'elle exige vont la faire voir comme ce qu'elle est, un succédané. Au fond, tout est question de besoin et de nécessité.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOIN, P. « La fonction publique comme organisation apprenante. Maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », *La modernisation de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2000.
- BROWER, R. et E. CLAY. « Distance learning : Some fundamental questions for public affairs education », *Journal of Public Affairs Education*, vol. 6, n° 4, 2000, p. 215-231.
- CARNEVALE, D., P. MARESCHAL et J. RUDIN. « Predictors of student withdrawal from a Self-Paced Degree Program », *Journal of Public Affairs Education*, vol. 6, n° 4, 2000, p. 233-243.
- EVANS, T. et D. MARTIN. *Changing University Teaching*, Londres, Kogan Page, 2000.
- GENTOT, M. « La formation des hauts-fonctionnaires », *La revue administrative*, n° 273, mai-juin 1993, p. 233-237.
- HOFSTEDE, G. *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d'Organisation, 1994.
- KIESLER, S. et R. KRAUT. « Internet use that ties that bind », *American Psychologist*, n° 54, 1999, p. 783-784.
- KRAUT, R., V. PATTERSON, S. LUNDMARK, S. KIESLER, T. MUKHOPADHYAY et W. SCHERLIS. « Internet paradox : A social technology that reduces social involvement and psychological well-being ? », *American Psychologist*, n° 53, 1998, p. 1017-1031.
- ORANGE, G. et D. HOBBS. *International Perspectives on Tele Education and Virtual Learning Environments*, Burlington, VT, Ashgate, 2000.

- PROULX, D. « Jusqu'où le management public est-il applicable au Mexique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 94, 2000, p. 221-230.
- RIERDAN, J. « Internet-Depression Link ? », *American Psychologist*, n° 54, 1999, p. 781-82.
- SHAPIRO, J. « Loneliness : Paradox or artifact ? », *American Psychologist*, n° 54, 1999, p. 782-783.
- University of Illinois Faculty seminar. « Teaching at an Internet distance : The pedagogy of online teaching and learning », 1999. En ligne : <http://www.vpaa.uillinois.edu/tid/report> (dans Brower et Klay, 2000).
- ZIELINSKI. « Training », *Can You Keep Learners On Line ?*, vol. 37, n° 3, 2000, p. 65-75.

Chapitre 4

Le programme « gestionnaires-formateurs » au Venezuela

Adrien PAYETTE, MBA, CRHA
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Ce texte présente une expérience réussie de coopération internationale. Il retrace l'origine du projet, décrit les principales parties du programme de formation et résume les évaluations faites par les participants. Ce programme a suscité beaucoup d'intérêt auprès du plus haut niveau de la fonction publique de l'État d'Aragua¹. Par la suite, l'État de Mérida a aussi eu la chance d'expérimenter ce programme et, sans les bouleversements produits à l'intérieur des fonctions publiques à la suite des élections de 1999, il aurait été offert une autre fois à Aragua et à Mérida et, vraisemblablement, à Carabobo. Si ces cinq formations pour cadres supérieurs avaient eu lieu, le rêve de Jaime Borja aurait pu se réaliser : « un réseau de gestionnaires-formateurs bien implanté au Venezuela et un premier colloque à Maracay dans les premières années du XXI^e siècle ».

1. Il est utile de souligner que le gouverneur lui-même avait reçu les représentants de l'ENAP dès leur première visite et que, parmi les participants, on comptait l'épouse du gouverneur, les P.-D.G. de quelques institutions importantes, le ministre de la Santé, la ministre de la Fonction publique, le solliciteur général, le directeur de l'hôpital universitaire et plusieurs cadres supérieurs.

1. ORIGINE

Le programme *Gestionnaires-formateurs* est un programme de deuxième cycle de quinze crédits de l'École nationale d'administration publique (ENAP) initialement offert exclusivement aux cadres supérieurs du secteur public au Québec. Ce programme provient des travaux de la Commission sur la relève des gestionnaires de la fonction publique québécoise (1993), présidée par M. Thomas Boudreau. À la suite de cette commission, ce dernier a été nommé responsable de la conception du programme et a présidé à sa première réalisation à Québec à l'hiver 1995. Un deuxième groupe a été formé dans la région de Montréal à l'hiver 1996. Quinze autres cadres supérieurs ont reçu leur diplôme en avril 1997. Grâce à la formation d'un autre groupe dans la région de l'Estrie, huit cadres supérieurs ont pu recevoir aussi leur diplôme en mai 2000.

Lors du II^e Congrès des secrétaires généraux de la santé des Amériques, tenu à Cuba du 1^{er} au 8 juin 1997, M. Jaime Borja, alors directeur général du CLSC SOC de Sherbrooke et diplômé du groupe de Montréal, a présenté avec l'enthousiasme qui le caractérise le programme qu'il venait de terminer. Plusieurs pays se sont aussitôt montrés intéressés à obtenir chez eux une telle formation. Les circonstances ont permis que le Venezuela soit le premier à formuler une demande formelle. L'ENAP et le ministère des Relations internationales, avec la collaboration du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, ont répondu à l'appel en envoyant deux représentants à Maracay, État d'Aragua, en octobre 1997, pour analyser la possibilité d'offrir le programme à un groupe de cadres supérieurs. Le 23 octobre 1997, le gouvernement d'Aragua et les deux représentants de l'ENAP ont signé une préentente qui définissait les grandes lignes du programme adapté aux conditions particulières de cette nouvelle expérience, les responsabilités de chaque parti ainsi que les modalités financières. Il est bon de souligner ici que l'État d'Aragua assumait 60 % des dépenses.

Le projet initial prévoyait seulement la participation des cadres du secteur de la santé, mais il a été décidé que plusieurs secteurs seraient représentés dans le programme de telle sorte que les effets se répercuteraient plus largement dans l'appareil gouvernemental de l'État : aux dix cadres supérieurs de *Corpo Salud* (le réseau de la santé de l'État d'Aragua) se sont donc ajoutés dix cadres supérieurs provenant des secteurs suivants : la Commission à la réforme administrative (la *Copre*), l'Orchestre symphonique d'Aragua, les ministères de la Justice, de la Condition de la femme, de la Culture, de l'Habitation, de la Voirie, de la Jeunesse et l'Enfance.

2. LE PROGRAMME

Le programme *Gestionnaires-formateurs* à Maracay a nécessité un ajustement de la part de l'ENAP. Pour des raisons financières et d'éloignement, le programme a été limité à douze crédits et organisé de la façon suivante :

- Trois semaines intensives, de trente-cinq heures d'enseignement chacune, à raison d'une semaine par mois sur une période de trois mois (avril, mai, juin).
- Chaque semaine est suivie de travaux individuels et de groupe.
- Après ces trois premiers mois, une autre série de travaux individuels et de groupe répartis sur trois mois complète le programme qui se termine par une synthèse.
- Un *comité pédagogique*², composé de quatre gestionnaires participants au programme et représentant les quatre groupes de codéveloppement, encadre les vingt gestionnaires participants lors des semaines intensives de cours et durant les trois derniers mois. Ce comité pédagogique s'engage à poursuivre avec les participants le travail de formation et de réflexion une fois le programme terminé.

Le contenu du programme correspond aux blocs I et II, et à une partie seulement du bloc III, tel qu'il a été décrit dans l'annuaire de l'ENAP. Voici quelques renseignements supplémentaires en ce qui concerne les fondements du programme.

L'objectif général du programme est de développer chez les cadres supérieurs du secteur public une compréhension, une volonté et une capacité d'action³ relatives aux dimensions « formatrices » de leur rôle de « gestionnaire de gestionnaires » et de leur rôle de « constructeur d'organisation formatrice ».

-
2. Ce comité représente une innovation pédagogique majeure puisqu'il confie à quatre des vingt participants la responsabilité d'animer le groupe et les sous-groupes entre les semaines d'enseignement et après la fin officielle du programme. Ce comité a d'ailleurs publié un premier bulletin d'information à l'intention des membres du groupe et de leur entourage organisationnel. Lors de la dernière semaine du programme, un comité stratégique, composé des trois plus hauts fonctionnaires participant au programme, a été mis sur pied pour poursuivre la réflexion et les actions déclenchées par le programme *Gestionnaires-formateurs*.
 3. Cette triade pédagogique correspond en partie aux célèbres savoirs : savoir (connaissances), savoir-faire (habiletés), savoir-être (attitudes). Elle est encore mieux exprimée par les trois termes concrets suivants : la tête (comprendre est plus qu'acquérir des connaissances, c'est acquérir une intelligence assez profonde relative à un sujet) ; le cœur

Le programme consiste à déployer de façon détaillée l'intuition centrale suivante : *tout gestionnaire, par sa pratique même, forme à la gestion son entourage organisationnel*. Tout le programme est articulé autour des deux concepts clés suivants : « *coach* » et constructeur d'organisation.

La définition officielle⁴ du gestionnaire-formateur exprime avec d'autres accents cet objectif général :

Est gestionnaire-formateur celui qui crée, consciemment et intentionnellement, par ses actions et par ses initiatives, des conditions favorables à l'apprentissage et au développement des personnes dans le but de rendre l'organisation plus performante.

À Maracay, cet objectif global a été organisé en deux blocs de trois mois : le premier comportait trois semaines d'enseignement à raison d'une par mois, chacune suivie de lectures et travaux ; le deuxième bloc, encadré par le comité pédagogique, comportait des rencontres entre les participants, des lectures et la rédaction d'une synthèse finale pour couronner le tout.

2.1. Première semaine

Dès le premier jour, les deux méthodes pédagogiques utilisées tout au long du programme – le journal de bord quotidien du gestionnaire-formateur (Payette, 1997, parties a et b) et le groupe de codéveloppement professionnel (Payette et Champagne, 1997, partie c) – sont présentées et mises en œuvre immédiatement. Il convient de décrire brièvement ces deux méthodes qui structurent l'ensemble de la pédagogie du programme.

2.1.1. Le groupe de codéveloppement professionnel

Ce groupe permet une approche de formation auprès des personnes qui croient⁵ pouvoir apprendre les unes des autres afin d'améliorer et consolider leur pratique. La réflexion effectuée, individuel-

(cet aspect concerne les attitudes, mais aussi la dynamique affective de la personne, sa motivation, ses croyances et ses valeurs) ; l'action (cet aspect dépasse la simple acquisition d'habiletés, qui devient alors *l'incarnation* continue des apprentissages dans la pratique des participants).

4. Conçue et adoptée par les participants du premier groupe de gestionnaires-formateurs à Québec à l'automne 1995.
5. Cette croyance est importante. Notre expérience nous a démontré que ceux qui ne croient qu'à l'enseignement formel des experts ne peuvent pas accorder la crédibilité requise pour cette approche.

lement⁶ et en groupe, est favorisée par un exercice structuré de consultations qui portent sur des problématiques (ou préoccupations ou projets) vécues actuellement par les participants. L'un après l'autre, les participants deviennent clients et exposent l'aspect de leur pratique qu'ils veulent améliorer ou présentent les questions qui leur viennent à l'esprit au cours de leur projet. Les autres participants agissent alors comme consultants pour aider ce client à enrichir sa compréhension (penser et ressentir) et sa capacité d'action (agir).

Concrètement, dans ce programme *Gestionnaires-formateurs* à Maracay, les quatre groupes de codéveloppement se composaient chacun de cinq personnes. Une personne du comité pédagogique animait chacun de ces groupes. Durant la semaine de cours, les groupes travaillaient ainsi pendant presque deux heures quotidiennement. Durant la première semaine, il était prévu que chaque participant présenterait deux de ses préoccupations ou projets à son groupe. Ces projets devaient être écrits à l'intérieur d'un maximum de deux pages. Entre les semaines de cours, chaque groupe devait se réunir pour permettre à chaque membre de consulter ses collègues au moins une fois.

Le groupe échange selon un processus de consultation en six étapes :

1. Exposé de la préoccupation ou d'un projet par le client ;
2. Clarification de la préoccupation ou du projet : questions d'éclaircissement ;
3. Contrat sur la sorte de consultation désirée ;
4. Réactions, commentaires, suggestions pratiques de la part des consultants ;
5. Synthèse et plan d'action du client ;
6. Conclusion : évaluation et intégration des apprentissages par chacun des participants.

Généralement, les participants à un groupe de codéveloppement professionnel poursuivent certains des objectifs suivants :

6. La qualité du travail en groupe dépend du travail individuel effectué avant et après chaque rencontre. On pourrait dire que le groupe de codéveloppement et d'« *action learning* » permet une démarche d'autoformation où chacun utilise le groupe pour aller plus loin.

- Apprendre à être plus efficace dans sa pratique.
- S'obliger à prendre systématiquement un temps de réflexion sur sa pratique professionnelle.
- Avoir un groupe d'appartenance professionnel où règnent confiance et solidarité.
- Consolider son identité professionnelle en comparant sa pratique professionnelle à celles des autres.
- Apprendre à aider et à être aidé comme consultant et comme client.
- Apprendre à travailler en équipe.
- Renforcer son goût naturel pour apprendre et développer ainsi le plaisir de l'apprentissage.

Les quatre piliers de cette approche sont les constats suivants :

- La méthode utilisant les cas vécus par les participants eux-mêmes permet un transfert immédiat des apprentissages.
- Le petit groupe de 4 à 8 praticiens constitue un « instrument » éprouvé d'apprentissage qui favorise le partage des divers savoirs acquis par chacun des participants.
- Les participants se forment entre eux et en même temps travaillent sur leurs propres dossiers : le transfert des apprentissages se fait directement dans les dossiers traités.
- La personne-ressource guide le groupe et contribue à la formation de chacun par des apports théoriques appropriés.

2.1.2. *Le journal de bord quotidien du gestionnaire-formateur*

L'écriture de ce journal permet le processus d'autoformation et de *coaching*. Tout au long du programme, le journal de bord quotidien est utilisé pendant les semaines de cours et entre les cours. Pendant les semaines de cours, à la fin de chaque journée, les participants prennent vingt minutes pour rédiger leur journal (celui-ci porte aussi bien sur les événements de la matinée s'étant déroulés au travail que sur les aspects les plus significatifs du cours ayant lieu de 13h à 20h). Avant de quitter la classe, ce texte est remis aux professeurs qui en prennent connaissance avant le cours du lendemain. Ils le remettent ensuite au début du cours à chacun des participants accompagné de commentaires et d'une évalua-

tion. Entre les semaines de cours, le journal de bord sert à enregistrer les événements les plus significatifs pour le gestionnaire et les réflexions qui s'y rapportent. Ces réflexions quotidiennes (ou presque) sont utilisées pour rédiger un rapport qui devrait répondre à la question suivante : « Qu'est-ce que j'ai fait et appris pour devenir un gestionnaire-formateur plus compétent ? ». Ce texte est remis aux professeurs au début de la semaine de cours. Ces rapports seront lus le plus rapidement possible par les professeurs afin d'être remis aux participants durant cette même semaine, ce qui s'ajoute aux notes écrites quotidiennement. Il est à remarquer que ces travaux exigent beaucoup des professeurs, mais c'était leur choix pédagogique et donc le prix à payer pour garantir la qualité de ce genre de formation.

Les résultats observables que favorise cette méthode du journal de bord quotidien, peuvent être classés en cinq catégories : 1) apprendre à réfléchir ; 2) objectiver sa pratique pour la considérer comme un objet « travaillable » ; 3) découvrir, en quantité variable pour chacun, des aspects particuliers de sa pratique et en modifier quelques-uns ; 4) acquérir une vision stratégique de sa pratique ; 5) consolider son identité professionnelle. C'est pour ces raisons que cette façon d'utiliser l'écriture est jugée si efficace par les participants.

La première semaine, en plus de permettre d'initier les participants à ces deux importantes méthodes, est consacrée à la présentation et à l'appropriation des principaux concepts et modèles du programme. Les exposés portent sur les points suivants :

- Ce qu'est et ce que n'est pas un gestionnaire-formateur.
- Si tout gestionnaire enseigne la gestion par sa gestion même, quelle est la conception de la gestion ainsi véhiculée par chaque participant (théorie professée et théorie pratiquée).
- Quelques modèles de « *coaching* » dont le leadership organisationnel.
- Pour comprendre ce qu'est un constructeur d'organisation formatrice, il faut d'abord comprendre ce qu'est une organisation.
- Comment, au cours des prochaines semaines, devenir un gestionnaire-formateur – « *coach* » et constructeur – plus compétent, plus efficace dans des organisations formatrices ?

Comme il se doit, la semaine se termine par une évaluation écrite et verbale.

2.2. Deuxième semaine⁷

Les professeurs commenteront et évalueront le plus rapidement possible les travaux remis dès le premier jour afin que les participants puissent les récupérer au cours de la semaine. Cette deuxième semaine est centrée sur la connaissance de soi, car tout formateur doit utiliser toutes les facettes de sa personnalité dans ses *actes* de formation. Les gestionnaires-formateurs doivent donc approfondir la connaissance qu'ils ont déjà d'eux-mêmes et mieux comprendre l'importance de cet approfondissement pour leur gestion et pour la dimension formatrice de celle-ci. Les instruments suivants sont utilisés : le *Profil de compétences en gestion* (décrit plus bas), le test de personnalité de Myers-Briggs, les instruments de diagnostic concernant le style d'apprentissage et le style de communication. Les participants continuent à rédiger quotidiennement leur journal de bord, recevant à mesure les commentaires des professeurs. Par contre, la période consacrée au groupe de codéveloppement est limitée à cinq heures, car la pédagogie de cette semaine est beaucoup centrée sur des simulations d'entrevue et de réunion afin de souligner concrètement l'importance de l'observation et du feed-back et de pouvoir distinguer entre jugements de réalité et jugements de valeur qui se rattachent à ces deux activités.

Le *Profil de compétences en gestion* est ce qu'on appelle un instrument de feed-back à 360°, car il fait appel aux perceptions de l'entourage organisationnel du gestionnaire évalué : son supérieur immédiat, quatre pairs (autres gestionnaires de même niveau hiérarchique) et six subordonnés placés sous son autorité. Ce profil est un questionnaire comportant 93 questions reliées aux comportements relatifs à 19 compétences regroupées en quatre catégories :

- compétences personnelles (autonomie, connaissance de soi, énergie et ténacité, éthique, flexibilité et capacité d'adaptation, initiative) ;
- compétences interpersonnelles (capacité d'écoute, communication, habiletés à conduire des réunions) ;
- compétences intellectuelles (analyse et synthèse, créativité, objectivité) ;
- compétences managérielles (attention à l'organisation et à son environnement, capacité de déléguer, contrôle, esprit de décision, leadership, sens de l'organisation, sens de la planification).

7. Sous la responsabilité de Gaëtan Boisvert, professeur à l'ENAP.

Le questionnaire est rempli par le gestionnaire évalué et par les 11 personnes concernées dans son entourage. Il est compilé et un rapport personnel est remis par la suite à chacun dans le cadre d'une entrevue individuelle. Ce rapport compare les résultats du gestionnaire évalué avec les résultats de l'ensemble des répondants et avec les résultats de chaque catégorie de répondants. L'objectif est de permettre au gestionnaire évalué d'avoir accès à ces précieux renseignements dans le but de renégocier les attentes de l'une ou l'autre partie de son entourage et de se donner un plan de développement individuel.

La dernière journée de cette deuxième semaine de formation permet d'orienter le travail des semaines à venir. Comment, au cours des prochaines semaines, devenir un gestionnaire-formateur, « *coach* » et constructeur, plus compétent, plus efficace dans des organisations formatrices ? Les quatre groupes de codéveloppement devront se réunir pour permettre à chaque membre de consulter au moins une fois les autres participants au sujet d'une préoccupation ou d'un projet quelconque. Chaque participant devra noter dans son journal quotidien les réflexions et événements significatifs, ce qui l'aidera à rédiger le rapport qu'il devra remettre au début de la troisième semaine.

Comme il se doit, la semaine se termine par une évaluation écrite et verbale.

2.3. Troisième semaine

Les travaux remis par les participants le premier jour de cette troisième semaine seront commentés et évalués par les professeurs et remis le plus rapidement possible au cours de cette même semaine. Le journal de bord quotidien et le groupe de codéveloppement continuent à être systématiquement utilisés. Cette dernière semaine d'enseignement porte principalement sur le volet « constructeur » de l'idée de gestionnaire-formateur. Un des concepts importants qui permet de faire comprendre cet aspect est celui d'organisation intelligente dont les synonymes sont : organisation apprenante, qui enseigne, formatrice ou d'apprentissage.

Deux définitions suffisent à indiquer le sens que peuvent prendre ici les efforts des gestionnaires-formateurs. Une **organisation intelligente**, c'est une organisation dirigée par des personnes qui ont décidé d'utiliser de façon systématique l'intelligence globale⁸ de tous les acteurs (employés,

8. Pas seulement l'intelligence logico-linguistique, mais aussi l'intelligence intra et interpersonnelle.

clients, fournisseurs, alliés) pour rendre l'organisation de plus en plus efficace. Une **organisation axée sur l'apprentissage**⁹ est une organisation dans laquelle les systèmes, structures, lois, règlements, procédures, technologies et la culture incitent continuellement les individus, les groupes, les sous-systèmes à apprendre, enseigner, innover, chercher, imaginer, etc., pour améliorer sans cesse le service à la clientèle ; elle est construite comme un système écologique qui stimule l'apprentissage continu à travers le travail. Bien sûr, une telle organisation est animée par des **gestionnaires-formateurs** (*Sources-Enap*, nov.-déc., 1997).

L'enseignement de cette troisième semaine traite aussi des thèmes choisis par les participants lors de la deuxième semaine et correspondant au bloc III du programme original : l'environnement organisationnel du gestionnaire-formateur. Les exposés de la semaine ont porté sur les points suivants :

- Une sensibilisation à la complexité des structures et des cultures organisationnelles.
- L'organisation formatrice, illustrée par le cas de Chaparral Steel et par celui de la Direction de la gestion des subsides du ministère des Affaires municipales du gouvernement de l'Ontario.
- Le changement, la décentralisation, la spécificité de l'administration publique et la bureaucratie. Il faut noter que les thèmes du changement et de la décentralisation ont été traités par quatre participants ; ce qui a mis en évidence la nécessité pour les gestionnaires-formateurs d'être capables de faire de telles présentations. Grâce à leurs talents remarquables, les participants choisis ont servi d'exemples pour un tel exercice, et le contenu est devenu automatiquement *vénézuélien*.

La dernière journée a permis d'orienter le travail des mois à venir à partir de la question suivante : « Comment, au cours des prochaines semaines, devenir un gestionnaire-formateur, "coach" et constructeur, plus compétent, plus efficace dans des organisations ? » Étant donné l'importance du travail à accomplir, plus de détails ont été donnés lors de cette dernière journée d'enseignement.

9. Le site Web du Centre canadien de gestion est des plus intéressants à ce sujet, ainsi que le texte : *L'apprentissage permanent*, Rapport du CCG n° 1, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1994.

Nous avons procédé à l'évaluation de la semaine et à l'évaluation des trois mois écoulés, soit les trois semaines de cours et les travaux intercalés entre ces semaines. Inutile de dire que les participants avaient organisé une fête pour les professeurs.

2.4. Synthèse des évaluations hebdomadaires

Ces évaluations portaient sur le contenu, les méthodes, les professeurs et les points à améliorer. Globalement, le niveau de satisfaction était très élevé. On a souligné le caractère pratique des contenus : l'expression « bien adapté à la réalité », revient souvent dans les commentaires émis. Plusieurs soulignent que le programme a dépassé leurs attentes : nombre d'entre eux craignaient un cours théorique les submergeant de littérature. On a apprécié la méthode du groupe de codéveloppement professionnel pour ses retombées pratiques immédiates : les commentaires « méthodes pédagogiques dynamiques » et « lectures appropriées et accessibles » reviennent souvent. On a souligné la compétence et la simplicité des professeurs ainsi que l'heureux mélange de théorie et de pratique, soit le *professeur* et le *praticien*. Les points à améliorer concernaient surtout l'espagnol du professeur, M. Payette, la quantité d'exemples et de cas concrets utilisés et la ponctualité. Il est à noter que la pratique du journal de bord quotidien s'est beaucoup améliorée lors de la troisième semaine, car au départ les participants ne savaient pas bien l'utiliser. D'autre part, la troisième semaine a paru plus difficile à certains : elle contenait plus d'exposés et le thème du questionnaire *constructeur* d'une organisation formatrice n'est pas facile à intégrer – il y a encore du travail à accomplir sur ce point de la part de l'ENAP. Finalement, il faut souligner le fait que quelques participants et participantes ont exprimé avoir été profondément transformés : l'une d'entre elles décrit comment le programme l'a sortie d'une sorte de découragement à l'égard de son rôle de gestionnaire et comment elle regarde maintenant son organisation d'une façon nouvelle, avec enthousiasme, la tête remplie de bonnes idées.

3. LES SUITES PRÉVISIBLES

Il est scientifiquement reconnu que la formation formelle entraîne un grand nombre d'apprentissages informels : à partir de la lecture quotidienne du journal de bord de chaque participant, on peut considérer que plusieurs d'entre eux ont réussi à modifier certains aspects de leur pratique. Par définition, ces apprentissages ne peuvent pas être planifiés. Ils sont *imprévisibles*, mais ils peuvent être très importants pour les personnes concernées.

On peut dire que le travail accompli à la suite de chaque semaine d'enseignement s'est graduellement amélioré prouvant ainsi que ce groupe rayonnera possiblement de diverses façons dans plusieurs secteurs de l'administration publique de l'État d'Aragua. Les groupes de codéveloppement se réorganiseront probablement à partir d'autres bases, possiblement sectorielles, mais il est assuré que cette pédagogie, déjà utilisée par plusieurs dans leur propre organisation en dehors des exigences du cours, aura des retombées variées. Les apprentissages privilégiés des membres du comité pédagogique entraîneront peut-être l'une ou l'autre de ces quatre personnes vers des rôles nouveaux ; une de ces personnes a agi d'ailleurs comme personne-ressource dans le programme gestionnaires-formateurs qui a été offert par la suite à Mérida.

À la fin de la troisième semaine, un comité stratégique plus officiel a pris la décision formelle de constituer un deuxième groupe qui pourrait suivre le programme en février, mars et avril 1999.

De son côté, l'État de Merida, qui avait déjà signé une entente avec l'ENAP en juin 1998, a organisé un premier groupe de 22 cadres supérieurs en janvier 1999. Cinquante personnes voulaient suivre cette formation.

L'État de Carabobo, qui croyait initialement envoyer quelques participants au deuxième groupe de Maracay, a indiqué qu'il étudiait la possibilité d'organiser son propre groupe chez lui.

Si ces quatre ou cinq groupes de gestionnaires-formateurs réussissaient aussi bien que le premier, et même mieux grâce à l'expérience acquise, le rêve de Jaime Borja pourrait se réaliser : « un réseau de gestionnaires-formateurs au Venezuela et un premier colloque à Maracay dans les premières années du XXI^e siècle ».

Il est certain qu'en 1998 ce programme arrivait au « bon moment » dans l'évolution de la société vénézuélienne qui connaissait alors, comme bon nombre d'autres pays d'Amérique latine, une transformation radicale de son administration publique vers une grande décentralisation et une plus forte démocratisation. Le « destin » politique a brouillé les cartes, mais rien ne permet de conclure que ce qui a été semé ne germera pas sous une autre forme un jour prochain. Nous ne pouvons que le souhaiter.

Au Québec, aussi bien qu'en Amérique latine, ce programme a fait la preuve de sa pertinence malgré les exigences élevées imposées aux professeurs. C'est le prix à payer pour le caractère pratique et personnalisé (« *coaching* ») du programme. Les connaissances générales et les débats d'idées ont toujours leur place dans la formation des cadres supérieurs, mais les idées s'incarneront d'autant mieux que les gestionnaires auront pris l'habitude de réfléchir à leur pratique quotidienne. Ce programme

gestionnaires-formateurs peut apporter aux hauts fonctionnaires et aux cadres supérieurs « une compréhension, une volonté et une capacité d'action relatives aux dimensions « formatrices » de leur rôle de « gestionnaire de gestionnaires » et de leur rôle de « constructeur d'organisation formatrice ». C'est l'objectif fondamental du programme.

BIBLIOGRAPHIE

En français

- ENAP. *L'ENAP au service des gestionnaires publics*, Rapport de la commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise, Québec, ENAP, 1993, 161 p. (7 annexes).
- ENAP. *Sources-Enap*, numéro spécial sur Gestionnaires-formateurs, nov.-déc. 1997.
- PAYETTE, Adrien. « L'autoformation et le *coaching* par l'écriture », dans Roland FOUCHER (dir.), *L'autoformation dans l'enseignement supérieur. Apports européens et nord-américains pour l'an 2000*, Montréal, Éditions Nouvelles, 2000, chap. 18.
- PAYETTE, Adrien. « L'écriture comme instrument de *coaching* », *L'infodidacte*, bulletin de la Didacthèque internationale en management public de l'ENAP, vol. 1, n° 2, juillet-août 1997, p. 13-15.
- PAYETTE, Adrien et Claude CHAMPAGNE. *Le groupe de codéveloppement professionnel*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1997, 211 p.
- PAYETTE, Adrien. *L'efficacité des gestionnaires et des organisations*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1988, 310 p.
- PETERS, T.J. et N. AUSTIN. *La passion de l'excellence*, Paris, InterÉditions, 1985, chapitre 18, p. 345-408.
- SENGE, Peter M. *La cinquième discipline : l'art et la manière des organisations qui apprennent*, traduction française de Hervé Plagnol, Paris, First, 1991, 462 p.

En español

- BOISVERT, Gaëtan. « Ejercicio Inventario del estilo de aprendizaje (I.S.A.) », adapté de D.A. KOLB, *The Learning Style Inventory Technical Manuel*, Boston, Mass., McBer and Company. Traduction : Fabiana Machiavelli, 1976.
- BOISVERT, Gaëtan. *Los Diferentes Estilos de Comunicacion*, adapté de P. Casse. Traduction : Fabiana Machiavelli, 1988.
- BOISVERT, Gaëtan. *MBTI - El Indicador de Temperament to de Myers Briggs*. Traduction : Fabiana Machiavelli, 1988.
- CAZALIS, Pierre. *Caracteristicas de la Administracion Publica Canadiense y Concepto de Gestion Publica*, ENAP. Traduction : Dora Cabrera.
- DE CELLES, Pierre. *Programa de Formacion del Profesional de la Administracion Publica*, ENAP. Traduction : Dora Cabrera.
- DRUCKER, Peter F. *El Ejecutivo Eficaz*. Traduction de *The Effective Executive*, New York, NY, Harper & Row, 178 p. Traduction : Horacio Laurora, 1967.
- ENAP. *Programa Guia de Capacitacion para Administradores Formadores*. En colaboracion con la escuela de administracion publica (ENAP) y el ministerio de salud y servicios sociales de Québec. Traduction : Fabiana Machiavelli, 1997.
- ENAP. *Las Habilidades segun James A. Waters* (copias de los acetatos). Traduction : Fabiana Machiavelli, 1998.
- ENAP. *Perfil de Competencias de Gestion. Apreciacion del Entorno Organizacional. Informe Personal*. Traduction : Fabiana Machiavelli.
- ENAP. *Perfil de Competencias de Gestion. Apreciacion del Entorno Organizacional. Cuestionario*. Traduction : Fabiana Machiavelli.
- ÉTHIER, Eric. « Su supervisor es un entrenador ? » Traduction du modèle extrait de : *Les superviseurs en tant que coach : une enquête auprès de leurs employés*, thèse de maîtrise, sous la supervision du professeur A. Gosselin. Traduction : Fabiana Machiavelli, 1996.
- ÉTHIER, Gérard. *El Management Publico*, ENAP, 1995.
- GUAY, Marie-Michèle. *Gestionar el Cambio: Un Arte Dificil*, Conférence prononcée à l'ENA de Tunis. Traduction : Fabiana Machiavelli, 1995.

- LONGENECKER, C.O. et D.A. GIOIA. « Management de managers : Diez mitos a rectificar ». « SMP Forum : Ten myths of managing managers », *Sloan Management Review*, automne, p. 81-90. Traduction : Fabiana Machiavelli, 1991.
- PARENTEAU, Roland. « Puede hablarse de gerencia publica ? », dans G. ÉTHIER, *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec. Traduction : Dora Cabrera, 1994.
- PAYETTE, Adrien. « Elementos de un nuevo concepto de gestion publica », dans R. PARENTEAU, *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec. Traduction : Dora Cabrera, 1994.
- PAYETTE, Adrien. *Administradores Formadores : Un Programa Innovador para Ejecutivos Superiores*. Conférence prononcée à Anual Asociacion Internacional de Escuelas e Institutos de administracion, Québec, 1997, 11 p. Traduction : Fabiana Machiavelli.
- PAYETTE, Adrien. *Aprender por la Experiencia*, ENAP. Traduction : Fabiana Machiavelli.
- PAYETTE, Adrien. *La Escritura como Instrumento de Coaching*, ENAP. Traduction : Fabiana Machiavelli.
- SENGE, Peter M. « Diriger des organisations apprenantes », dans F. HESSELBEIN, y otros, *El Líder del Futuro*, Bosch Libres, 1996, chapitre 5 (338 p.).

Chapitre 5

La Didacthèque internationale en management public Un réseau en expansion

Sophie BRIÈRE
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Madeleine MOREAU
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Le réseau représente un mode de fonctionnement de plus en plus utilisé à la fois par les secteurs privé et public et par les différents organismes qui composent la société civile. Très novateur au départ, sa prolifération depuis la dernière décennie a fait en sorte que le réseau peut être davantage perçu aujourd'hui comme un mode d'organisation simple, usuel et peu original.

Et pourtant, nous croyons que le réseau est un concept qui mérite d'être analysé à cause de sa nature complexe, des différentes formes qu'il peut prendre et de la richesse des apprentissages qu'il procure à ses membres et à ses gestionnaires. L'expérience vécue à travers le réseau de la Didacthèque internationale en management public nous a semblé dans cette perspective tout à fait pertinente et a motivé notre volonté de la partager avec ceux et celles qui sont déjà impliqués dans un tel réseau, qui souhaiteraient en créer un, ou encore qui ont à gérer des projets de coopération internationale.

Après avoir abordé dans un premier temps les principales étapes qui ont mené à l'émergence de ce réseau, cet article dresse, au terme d'un premier parcours, un bilan des avantages et des difficultés rencontrés. L'article présente également quelques leçons apprises de l'expérience et certaines perspectives futures pour la poursuite des activités de ce réseau spécialisé dans le développement international.

1. LE RÉSEAU : UNE PLATEFORME DE PARTAGE D'EXPERTISE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les bouleversements actuels qui affectent nos sociétés caractérisées notamment par la restructuration économique, l'arrivée des technologies de l'information et des communications ainsi que la déréglementation et l'éclatement des valeurs font en sorte que les organisations sont confrontées à des situations de plus en plus complexes à gérer. Cette complexité les pousse à poser un regard nouveau sur les façons d'assurer leur développement et les incite à trouver des nouvelles façons de faire.

Certaines études sur le sujet (Lipnack et Stamps, 1994 ; Chisholm, 1998 ; Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994 ; Osundina, 1995 ; Engelhard et Box, 1999) démontrent que le réseau, qui représente une façon d'organiser le processus de production, est un élément dominant de notre temps, puisqu'il permet de répondre aux changements rapides de l'environnement.

Dans un contexte de coopération internationale, les réseaux Nord-Sud et les réseaux Sud-Sud sont devenus des outils importants pour les institutions de développement. Par exemple, en 1992, la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement réaffirmait que le partage d'information et d'expertise entre les acteurs de différents pays est une composante clé pour un développement durable et pour la réduction de la pauvreté.

Plusieurs auteurs (Nath, 2000 ; Osundina 1995 ; Engelhard et Box, 1999) soutiennent que le réseau est un moyen de renforcer les capacités. Selon ces experts, le partage de connaissances et d'expertise au sein du réseau, véritable support à la prise de décision, à l'action et à la résolution de problèmes, permet de briser l'écart entre les pays développés et ceux en développement.

Le réseautage représente de plus un mécanisme qui permet un transfert de l'expertise et une articulation des connaissances locales, entraînant un enrichissement de tous les membres. Comme le souligne Starkey (1998), les réseaux peuvent ainsi aider les individus et les organisations à échanger de l'information en dehors de leur environnement immédiat de travail et coopérer sans se sentir menacés par la compétition.

C'est sur la base de ces postulats que l'École nationale d'administration publique (ENAP) proposait en 1995 la création d'un réseau regroupant des écoles et établissements de formation intéressés par l'enseignement du management public. Ce réseau, identifié sous le vocable de « Didacthèque internationale en management public », devait regrouper

à l'origine des institutions d'enseignement en administration publique en provenance de différentes régions du Sud : le Moyen-Orient, le Sud-Est asiatique, l'Amérique latine, le Maghreb et l'Afrique subsaharienne.

À la fois pour répondre aux besoins manifestés par ces partenaires et pour consolider les actions de coopération menées jusque là entre l'ENAP et ses homologues de divers pays, la Didacthèque a été constituée afin de renforcer la synergie entre les établissements d'enseignement et mettre à leur disposition un outil durable de développement de l'enseignement du management public adapté aux différents milieux.

2. LE RÉSEAU DE LA DIDACTHÈQUE : LES PRINCIPALES ÉTAPES DE SON ÉMERGENCE

Suivant la métaphore utilisée par Lipnack et Stamps (1994) pour comparer les phases d'un vol d'avion aux étapes identifiées par Poulin, Montreuil et Gauvin (1994), la mise en place du réseau de la Didacthèque peut s'articuler comme suit : la préparation (l'initiation du réseau, le type d'alliance, la matière et les liens), le décollage et l'arrivée.

2.1. La préparation

2.1.1. *La création du réseau*

La mise en place du réseau de la Didacthèque a été rendue possible grâce au soutien de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). En 1994, celle-ci mettait de l'avant un nouveau programme de financement à l'intention exclusive des universités canadiennes, *Programme de partenariat universitaire de coopération et de développement*, dont le but est de renforcer de façon durable les capacités des établissements des pays en développement chargés de la formation des ressources humaines. Ce programme invite les universités à soumettre des projets novateurs de partenariat institutionnel avec des établissements situés dans des pays admissibles à l'aide internationale. Le programme prévoit la possibilité de créer des liens favorisant la formation d'associations *durables* entre les universités canadiennes et les institutions des pays en développement.

Le projet proposé par l'ENAP se fondait sur les éléments suivants :

- *Les acquis* des dix dernières années d'expérience en coopération.
- *Une solide expérience* de partenariat avec de nombreux établissements de formation en administration publique de différents pays.

- *Un savoir-faire* bien établi dans le champ du management public.
- *Une activité internationale* indubitablement intégrée à ses missions premières d'enseignement et de recherche en administration publique.
- *La volonté de tous*, plusieurs centaines de cadres étrangers et les formateurs de l'ENAP, d'entretenir les liens déjà établis.
- *Des sources documentaires* appréciables disponibles en raison du travail de recherche de ses enseignants et de ses étudiants et grâce aux activités menées par son Observatoire en administration publique.
- *Des collaborateurs fidèles* au sein de l'administration publique associés à tous les secteurs d'activités de l'ENAP et désireux de participer au rayonnement de l'expertise publique québécoise et canadienne.

Afin que le lecteur puisse mieux cerner les caractéristiques propres à la démarche imaginée par l'ENAP, il importe au préalable de dégager les éléments de départ qui ont influencé la dynamique du réseau.

L'idée de créer la Didacthèque a été lancée par l'ENAP et a reçu par la suite l'adhésion des partenaires. La Didacthèque représentait pour l'ENAP un moyen par excellence lui permettant d'accroître sa capacité de répondre aux demandes de coopération formulées par ses homologues qui semblaient faire face à des défis et des problématiques ayant de nombreuses similitudes. Le réseau était vu comme un *moyen* de développement et non comme une *fin* en soi.

L'ENAP possédait l'expertise première et principale à partager, soit « le management public », et était par ce fait même appelée à exercer un leadership important au sein du réseau. L'ENAP souhaitait par ailleurs développer une expertise nouvelle autour de « l'adaptation » du management public à différents milieux. Ceci ne pouvait se faire sans la collaboration directe et l'apport des partenaires chargés d'alimenter la réflexion.

Les partenaires du réseau avaient jusqu'alors collaboré sur une base individuelle avec l'École et souhaitaient d'abord assurer le maintien de ces liens bilatéraux. Il existait une certaine difficulté à reconnaître l'intérêt de « la mise en commun » en raison notamment du peu d'homogénéité et des disparités importantes existant entre les partenaires.

Des conditions d'admissibilité et de gestion applicables au programme de l'ACDI ont guidé également le choix du modèle de réseau et sa dynamique de fonctionnement tel que l'engagement mutuel d'atteindre,

dans un délai fixé de cinq ans, des objectifs spécifiques et des résultats précis en matière de renforcement des capacités de chacune des institutions partenaires, l'imputabilité de l'université canadienne, en l'occurrence de l'ENAP, dans la gestion administrative et financière de la subvention accordée, le partage des coûts du programme entre l'université canadienne et l'ACDI dans des proportions de 30 % et 70 % et enfin, la contribution en ressources financières ou autres attendue des partenaires étrangers.

2.1.2. Le type d'alliance

Pour que la Didacthèque puisse être un lieu propice aux échanges portant sur l'adaptation du management public à différents milieux, il fallait de plus pouvoir compter sur des partenaires représentatifs de différents systèmes politico-administratifs et de diverses cultures. C'est pour ce motif que l'ENAP a d'abord invité des partenaires de plusieurs régions du monde à constituer le noyau initial du réseau, plus précisément les suivants : l'Institut supérieur de management public (ISMP) du Cameroun, l'Institut national d'administration et de développement (INAD) du Liban, l'Institut national d'administration publique (INAP) de Mexico, l'École nationale d'administration (ENA) de Tunis et l'Institut national d'administration publique (INAP) du Vietnam. Étant donné le caractère novateur du projet et le fait que l'ENAP souhaitait avoir avec chacun des membres suffisamment d'occasions pour travailler ensemble sur des dossiers de fond, il a été choisi au départ de limiter le nombre de membres.

Bien que conditionné en partie par les éléments de départ précités, le principe de l'apport mutuel des membres a été établi et valorisé dès la période initiale de développement du réseau. Il devenait donc essentiel que les partenaires soient prêts à donner autant qu'à recevoir.

Un réseau peut se définir comme « un groupe d'individus ou d'organisations qui échangent volontairement des informations et qui entreprennent des activités conjointement sans que leur autonomie personnelle n'en soit réduite » (Starkey, 1998, p. 14). Comme le soulignent Poulin, Montreuil et Gauvin (1994), le partenariat sur lequel repose un réseau ne peut se passer d'une vision à long terme, aussi bien de la mission commune à tous les membres du réseau que de leurs objectifs individuels. Aussi, le type d'alliance mis de l'avant au sein de la Didacthèque encourage et facilite à la fois le réseautage et l'autonomie des membres. La participation des membres aux activités a donc été établie suivant leurs choix et leurs intérêts : un fonctionnement en réseau ne signifie pas la présence constante de tous.

L'adhésion des membres et les règles de fonctionnement devant régir le réseau ont été officialisées par le biais de protocoles d'entente entre les différents partenaires. Les « principes et critères retenus » de cette alliance se résumaient principalement par un intérêt manifeste à introduire le management public dans la gestion de ses organisations, une volonté de mettre en place des programmes d'enseignement au sein de l'établissement de formation, une participation à la réflexion globale sur l'adaptation du management public dans le cadre d'activités multilatérales et la production commune d'ouvrages sur l'enseignement du management public.

2.1.3. *La matière*

La Didacthèque se définit plus spécifiquement comme « un réseau d'apprentissage et de coopération à l'intérieur duquel les établissements s'associent et conjuguent leurs efforts afin d'acquérir de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences » (Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994, p. 96).

Les membres de la Didacthèque, en tant qu'établissements responsables de la formation des administrateurs publics, poursuivent tous au sein du réseau le même but, soit le développement de l'enseignement du management public adapté aux besoins de leur administration publique. Chacun des établissements partenaires de la Didacthèque entretient des relations étroites avec son gouvernement national et est associé au développement de la formation et des programmes de modernisation de la gestion publique.

La raison d'être de la Didacthèque et la valeur du réseau de partenaires trouvent donc leur sens profond dans l'unité de cette discipline qu'est le management public, comme une approche de gestion permettant d'influencer directement la bonne gouvernance des États. Le management public constitue pour les partenaires de la Didacthèque une discipline tournée vers l'action qui met l'accent sur les personnes et sur l'atteinte des résultats. Le développement d'une formation axée sur le management public au sein du réseau vise principalement à renforcer les compétences des gestionnaires publics :

- *Sur le plan intellectuel*

Mieux saisir la complexité des enjeux politiques et organisationnels des différents secteurs de l'administration publique, tirer profit dans l'action des théories et des modèles en management public et développer un esprit d'analyse et de synthèse.

- *Sur le plan du développement des habiletés managérielles*
Développer des habiletés en matière de planification, d'organisation, de résolution de problèmes, de gestion de ressources humaines, de gestion du changement, etc.
- *Sur le plan personnel*
Acquérir une meilleure connaissance de soi, une plus forte confiance dans ses capacités de gestion et agir en fonction d'une plus grande transparence et selon les normes éthiques.

Dans ce contexte, le défi des établissements de formation, membres du réseau, est de permettre le développement de ces compétences chez les gestionnaires publics. « Le fait de croire à la formation de savoirs, de personnes plus compétentes en termes de pratiques de gestion, laisse supposer que cette meilleure maîtrise des compétences de gestion peut se réaliser en deux temps : un apprentissage de savoirs et une transformation de ces savoirs en pratiques. » (De Celles, 1996, p. 43)

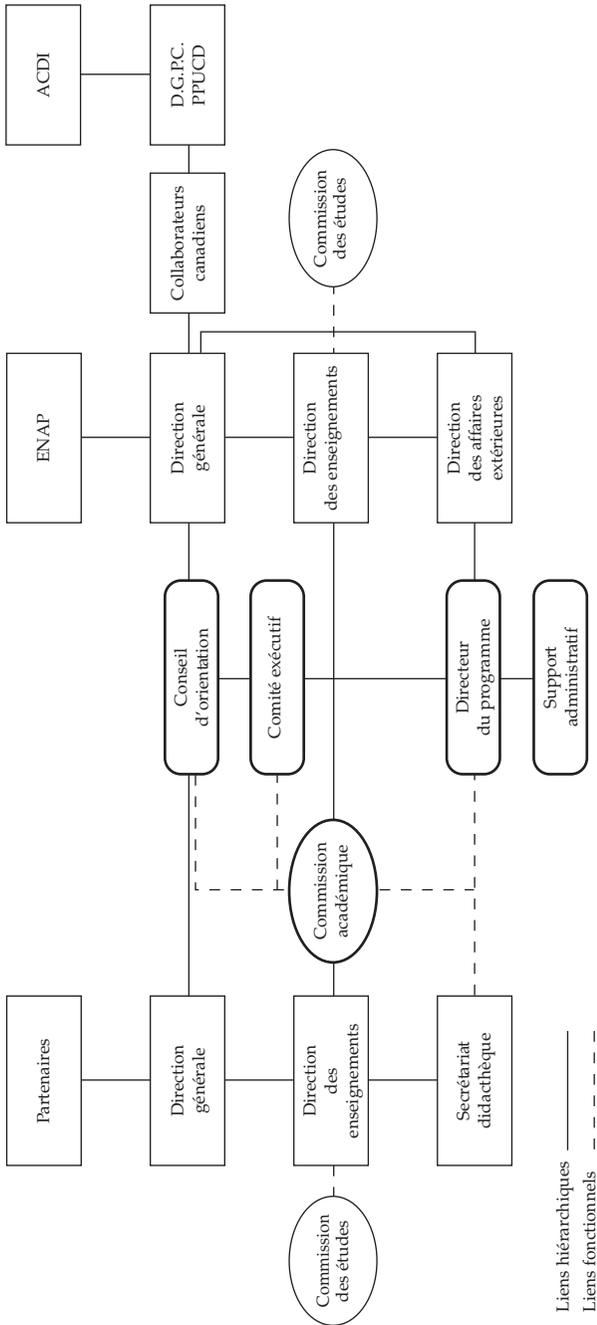
Comme l'objectif ultime des écoles n'est pas de savoir, mais de faire apprendre, « la didactique du management public vise à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies intégrées de formation des gestionnaires pour l'exercice de leurs fonctions, ces stratégies étant des agencements bien dirigés d'objectifs, de moyens, de ressources et d'activités d'enseignement susceptibles d'engendrer les apprentissages attendus » (De Celles, 1997, p. 14). La didactique représente ainsi une problématique d'apprentissage et de transfert des savoirs.

Le thème rassembleur qu'est le management public et l'angle didactique par lequel il est abordé favoriseraient l'accroissement des capacités des partenaires du réseau : une intervention visant à former les gestionnaires publics sur la base du concept de développement durable doit chercher à développer la capacité des établissements de formation nationaux grâce à la formation de formateurs et à une formation aux analyses des besoins de formation, d'élaboration de programmes et de gestion académique.

2.1.4. Les liens

Une des composantes importantes d'un réseau est les liens qui déterminent de quelles façons les membres du réseau sont reliés entre eux et comment ils s'influencent mutuellement. « La nature des liens qui raccordent entre eux les différents nœuds du réseau détermine déjà en grande partie sa structure, de même que la nature des relations qui s'établiront entre ses partenaires. » (Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994, p. 52)

FIGURE 1
Type A – Organigramme des responsabilités



Il importe de mentionner ici la caractéristique des liens du réseau, c'est-à-dire leur capacité d'évolution et de maturation. Au tout début de la mise en place de la Didacthèque, les liens, largement conditionnés par le choix et la programmation des activités, ont résulté en une dynamique de type « A » où les membres étaient en interrelation principale avec l'ENAP située au centre du processus.

De cette structure plus traditionnelle, la Didacthèque a migré vers une dynamique de type « B » (figure 2), de nouvelle dimension, plus circulaire, dont l'allure s'apparente pour Lipnack et Stamps (1994) à une *pizza*. Cette structure se caractérise par des liens davantage égalitaires, l'importance accordée aux cercles plutôt qu'aux lignes et à la valorisation du travail en équipe.

D'une programmation axée d'abord sur les besoins individuels des membres, les activités ont donc été par la suite orientées vers des préoccupations communes. Ce passage était logique et nécessaire et a permis à tous les membres d'être en mesure de partager ce qui constitue la « matière » du réseau, soit le management public et son enseignement.

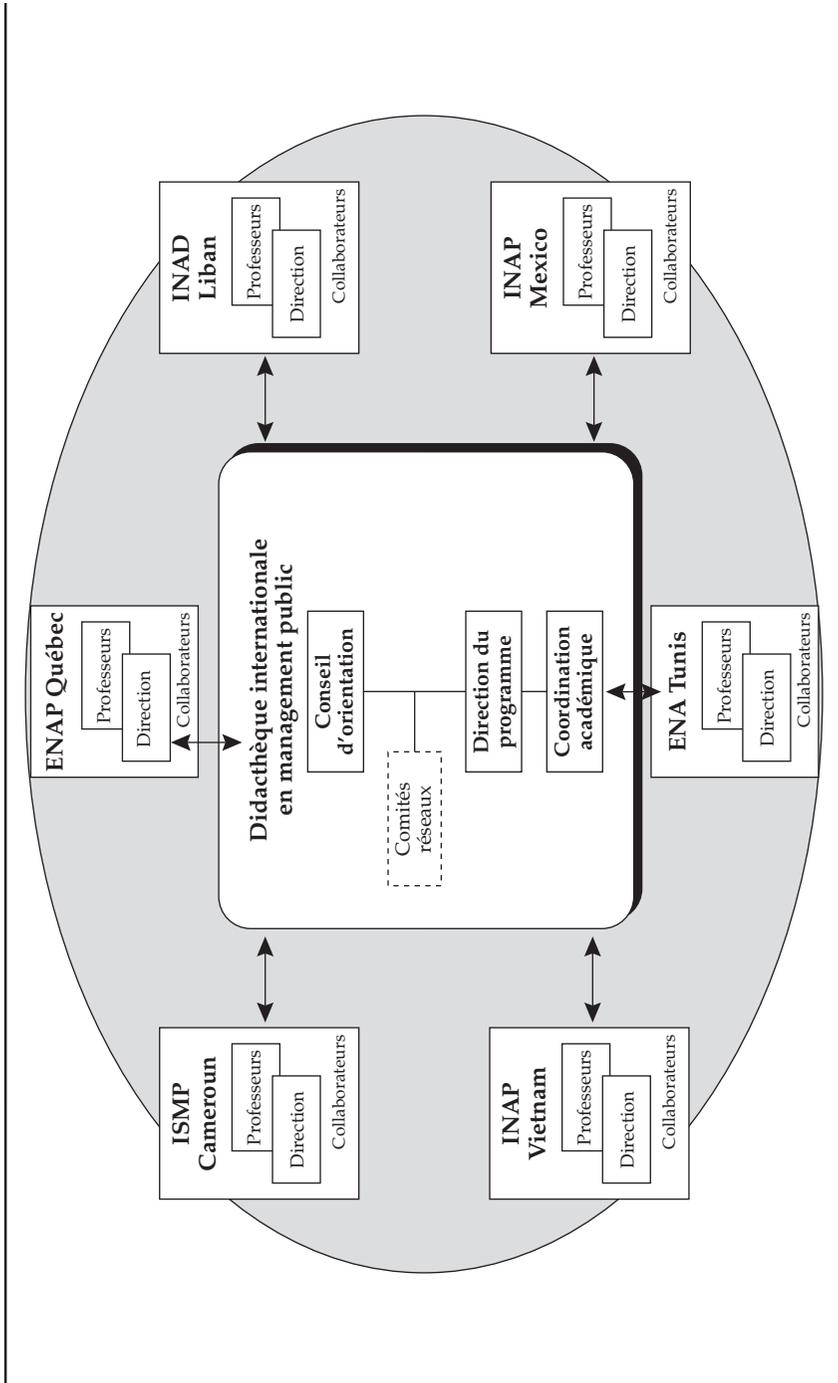
Tel que le démontre le schéma suivant, l'organigramme du réseau de la Didacthèque permet de combiner à la fois le niveau de décision, les équipes de travail et le réseautage. La structure de fonctionnement implique chacun des partenaires dans la prise de décision, non seulement au plus haut niveau de la structure d'autorité de la Didacthèque, mais également sur les plans opérationnel et académique.

La structure du réseau est répartie plus spécifiquement sur trois niveaux : le conseil d'orientation, présidé par l'ENAP et sur lequel siègent les directeurs de chacun des établissements ; la direction, assurée par une équipe de l'ENAP ; la coordination académique, garantie par une équipe de professeurs et d'experts de l'ENAP et de chacun des établissements partenaires. Au sein de la coordination académique, l'ENAP a instauré des postes de répondants académiques, c'est-à-dire un professeur de l'École associé à chacun des établissements. Ces répondants ont joué un rôle central dans le processus de planification des activités, car ce sont eux qui ont fait le lien entre les demandes des partenaires et la direction du programme. La structure est ensuite complétée par les différents comités-réseaux tels que le comité pour la participation des femmes et le comité technologique.

2.2. Le décollage

La Didacthèque a pris son envol en novembre 1995, au moment où l'ENAP accueillait pour la première fois tous les établissements partenaires afin

FIGURE 2
Type B – Organigramme des responsabilités



d'adopter la convention de partenariat, de tenir son premier conseil d'orientation et d'amorcer les échanges sur le management public et son enseignement.

Cette première rencontre a été également l'occasion de convenir d'un instrument et d'une démarche permettant la réalisation des portraits institutionnels de chacun des six membres du réseau, car comme le mentionnent Poulin, Montreuil et Gauvin (1994), avant toute prise de décision stratégique, il importe d'évaluer la situation actuelle des institutions. La pertinence et l'efficacité de la stratégie future dépendent de la justesse du diagnostic posé.

La résolution des problèmes, tout comme l'exploitation des opportunités, a donc reposé sur une démarche qui s'est inscrite dans la réflexion stratégique des institutions et qui a abouti à des plans de développement communs et individuels. C'est à cette étape que les membres du réseau ont pu mieux exposer leurs besoins, les problèmes à cerner et, surtout, les possibilités de développement. L'action stratégique a porté sur le choix entre les options « *faire, faire ensemble ou ne pas faire* » (Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994).

Ces plans de développement ont finalement donné naissance à des activités concrètes et bénéfiques pour les membres avec un potentiel constant d'actualisation. La force motrice du réseau a pu être maintenue à travers une participation enthousiaste à des activités spécifiques d'envergure qui ont permis une interaction et un partage d'expertise significatif.

Une fois démarrée, la vie du réseau a été assurée principalement par quatre types d'activités :

- *Des activités* visant le renforcement des capacités d'enseignement du management public chez chacun des partenaires (analyse des besoins de formation, développement des cours et programmes, formation des formateurs et renforcement de la gestion académique).
- *Des séminaires* de formation et d'échange (les séminaires-réseau) permettant d'offrir de la formation et un transfert d'expertise entre les formateurs sur des thèmes jugés prioritaires par les membres.
- *Des activités spécifiques sur la carrière des femmes* dans l'administration publique visant à favoriser la présence des femmes à des postes stratégiques (réunion multilatérale de stratégies, démarche d'analyse et de compréhension des différents contextes, colloques nationaux et internationaux, formation, publications, etc.).

- *Des productions* sous diverses formes: matériel d'enseignement, bulletin d'information (*L'infodidacte*), recueil d'études de cas, vidéocassettes sur l'enseignement du management public, etc.
- *Des activités de sensibilisation et de promotion du management public*: réalisation de stages par les diplômés de l'ENAP chez les membres du réseau, tenue de conférences, développement d'un site Web, etc.

2.3. L'arrivée

La Didacthèque arrive au terme de sa première phase. Comme il se doit, l'atterrissage de ce premier vol a été planifié et préparé de façon à ce que les membres de la Didacthèque aient, dès leur arrivée, les données de base pour faire le bilan de ce premier parcours et être prêts à entamer un second itinéraire pour les cinq prochaines années.

Pour la réalisation de ce bilan, la Didacthèque a fait l'objet d'une évaluation externe afin de déterminer les résultats atteints à ce jour, d'apprécier le niveau d'efficience dans la mise en place de ce réseau et de proposer des éléments prospectifs pour une phase subséquente.

Cette évaluation, tout comme l'ensemble des rencontres entre les membres du réseau, a permis également aux partenaires, particulièrement à la direction de la coopération internationale de l'ENAP, de faire ressortir les avantages d'un fonctionnement en réseau, les difficultés rencontrées et les leçons à tirer de cette première expérience.

3. LES AVANTAGES D'UN FONCTIONNEMENT EN RÉSEAU

Tout d'abord, le réseau, par l'ensemble de ses activités, a favorisé un *accroissement de la compétence des membres*. Les réalisations spécifiques à chacun des partenaires, telles qu'elles sont présentées de façon synthétique dans le tableau ci-joint, reflètent les avantages du réseau au plan académique tant d'un point de vue individuel qu'organisationnel.

Comme le souligne Poulin, Montreuil et Gauvin (1994), le fonctionnement en réseau, à l'exemple des séminaires-réseaux de la Didacthèque, a permis également de réaliser des *économies à grande échelle*. Le regroupement des activités a diminué la duplication des efforts et du travail tout en maximisant les retombées des interventions au sein du réseau. Pris individuellement, les interventions n'offrent pas cette plateforme qui permet d'organiser, de diffuser et d'étendre ses travaux à des contextes culturels différents.

Au-delà de cet aspect, la plus-value de l'activité se fonde encore davantage sur la richesse des échanges et sur *l'approche comparative* que procurent les activités en réseau. Comme l'ont souligné les évaluateurs de la Didacthèque, un effet important de motivation individuelle est induit par les contacts formels et informels favorisés par l'événement et le transfert d'expertise qui s'effectue entre les membres qui ont des réalités similaires. À travers des rencontres, groupes de travail et publications, le réseau facilite les échanges de renseignements, d'habiletés, de connaissances, d'expériences, de matériel et de technologie.

Le fonctionnement en réseau permet également une meilleure *adaptation au changement*, car « l'information à laquelle tous les partenaires ont accès donne la possibilité aux membres de s'adapter aux changements à mesure qu'ils se produisent et même de les prévoir, de les provoquer au besoin et de se préparer à leur introduction » (Poulin, Montreuil et Gauvin 1994, p. 29). Le fait de pouvoir compter sur des partenaires issus de différentes régions du monde procure plus facilement au réseau une information complète sur les grandes tendances et besoins dans le domaine de la gestion publique. Cette connaissance s'avère fort utile pour juger de quelle manière le management public peut s'appliquer à un milieu donné.

Comme le souligne Starkey (1998), le réseau offre à ses membres des *opportunités de liaison et d'échange*, car il permet de lier des personnes de divers niveaux, disciplines et pays qui n'auraient pas l'opportunité autrement d'interagir telles que des professeurs, des gestionnaires d'établissements d'enseignement, des administrateurs publics, des femmes gestionnaires, des étudiants, etc. Ces relations ont permis à ces groupes d'individus de pouvoir partager leurs préoccupations face à des problèmes similaires de développement.

Le réseau de la Didacthèque a favorisé également *l'initiation de nouveaux projets* et la création d'une masse critique pour appuyer une cause locale, nationale ou internationale. Par exemple, le réseau a reconnu que le développement de l'administration publique passe par la participation active des femmes à tous les niveaux et que la Didacthèque verrait à contribuer, dans la mesure de ses capacités, à promouvoir la participation des femmes dans la gestion publique et à développer leurs compétences afin de leur permettre d'occuper des postes d'enseignement ou de direction dans les établissements membres.

Ces nouveaux projets initiés par le réseau donnent lieu, en plus, à de *nouvelles sources de financement* comme ce fut le cas notamment avec la juxtaposition au réseau de stages financés par l'ACDI dans le cadre du programme *jeunes stagiaires internationaux*. Ces bourses ont permis la réalisation de stages par de jeunes diplômés de l'ENAP au niveau de la maîtrise

TABEAU 1
Tableau des réalisations spécifiques à chacun des partenaires du réseau

ISMP/Cameroun	INAD/Liban	INAP/Mexique	Ena/Tunisie	INAP/Vietnam	ENAP/Québec
<ul style="list-style-type: none"> la mise en place effective d'un programme de maîtrise professionnelle en management public; l'implantation de cours portant sur le MP dans les programmes d'enseignement des cycles de formation initiale et continue; la révision de ses programmes de formation basés sur une analyse de besoin auprès de gestionnaires libanais; la tenue d'un colloque sur le thème de la promotion des femmes dans la carrière de l'administration publique. 	<ul style="list-style-type: none"> la révision du programme de maîtrise en administration publique; la formation des formateurs en divers domaines de spécialisation; le développement d'un système d'enseignement à distance; la réalisation d'un colloque sur la promotion féminine dans la carrière de l'administration publique et le développement d'un programme de formation à l'action politique. 	<ul style="list-style-type: none"> l'introduction du MP dans le programme de formation continue; l'élaboration et la publication de deux recueils d'études de cas en français et en arabe; la formation des formateurs en divers domaines de spécialisation; la réalisation d'une recherche et d'un colloque sur la promotion des femmes dans la carrière de la Fonction Publique. 	<ul style="list-style-type: none"> la formation des formateurs sur différents thèmes de management public; l'implantation de cours portant sur le MP dans les programmes de formation; la réalisation d'activités de sensibilisation et de formation sur la carrière des femmes dans l'administration publique. 	<ul style="list-style-type: none"> l'enrichissement de ses contenus et méthodes en management public, en didactique et sur la carrière des femmes; l'expertise sur le transfert et l'adaptation de contenu; l'augmentation sensible de la participation des professeurs, étudiants et diplômés de l'ENAP aux activités de coopération internationale; l'expertise développée dans la gestion du réseau; l'effet structurant pour les activités de coopération internationale. 	

dans chacune des institutions partenaires. Les stages ont été orientés vers des travaux étroitement liés aux objectifs des membres du réseau et ont permis d'offrir un support sur le terrain.

4. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES AU SEIN DU RÉSEAU

Bien que le fonctionnement en réseau ait beaucoup d'avantages, l'expérience de la Didacthèque, appuyée par certains éléments de la littérature, démontre que des difficultés surgissent dans le développement du réseau.

La disparité des membres est souvent perçue comme une des difficultés rencontrées dans le développement du réseau (Starkey, 1998). L'évaluation externe de la Didacthèque a souligné que cette disparité se reflétait par les origines et la langue d'une part. « Dans une logique de coopération bilatérale, la langue d'usage ne devrait pas présenter de problèmes : le partenaire du Nord devant être capable d'opérer dans la langue de son partenaire. Dans le cas de la Didacthèque, la situation n'est pas toujours aussi simple. Certains partenaires partagent à des degrés divers une langue commune, soit le français. Pour d'autres, la communication en français présente, au plan institutionnel, une difficulté car elle est peu ou pas du tout la langue d'usage de leur milieu. » (Starkey, 1998, p. 24)

D'autre part, la disparité s'exprime également dans la taille de chacun des membres du réseau. « Les partenaires de la Didacthèque varient énormément les uns des autres quant à la taille, l'envergure des activités, le statut institutionnel, les ressources humaines, matérielles, et financières, etc. Ces variations influent considérablement sur la demande de services, sur leur capacité d'interagir, sur l'impact qui sera généré, etc. » (Starkey, p. 22). Enfin, la dissemblance des membres se reflète dans le niveau de compréhension et de développement en management public. Les membres ont des perceptions et des compréhensions très variables du management public. « Dans certains cas, cette variation génère des ambiguïtés ou des confusions ; dans d'autres, elle soulève des attitudes contradictoires. » (Starkey, p. 22)

De plus, les membres des réseaux de développement international doivent faire face à *des réalités différentes* particulièrement d'un point de vue *technologique*. « Les technologies modernes et le confort peuvent rendre les communications efficaces, mais elles peuvent aussi éloigner de façon croissante l'unité de coordination de la réalité des membres du réseau. » (Starkey, p. 26)

Ces réalités ont été vécues par les membres du réseau de la Didacthèque alors que les attentes initiales en termes de développement

technologique étaient sans doute trop élevées. Des contraintes d'ordres psychologique, financier, technologique et politique n'ont pas permis au réseau de la Didacthèque d'atteindre aussi rapidement les résultats escomptés.

La centralisation figure aussi comme une des difficultés rencontrées au sein des réseaux, et la Didacthèque n'y a pas échappé. Starkey (1998) mentionne que les réseaux soutenus par les institutions financières internationales ont généralement tendance à être plus centralisés. Étant en dernier lieu imputable à l'ACDI, l'ENAP n'a pu éviter une certaine centralisation dans la gestion du programme. L'évaluation externe a fait ressortir que la principale critique adressée au conseil d'orientation est le manque de participation des partenaires.

Selon Starkey (1998), la centralisation est souvent associée à la *bureaucratization* qui s'explique par les exigences des bailleurs de fonds liés à la gestion par résultats et par le manque d'expérience en ce qui concerne *le suivi et l'évaluation* des réseaux. Cette difficulté serait due en partie au fait que, de par leur nature, « les réseaux tendent à être des structures informelles, non rigoureuses, qui préfèrent mettre l'accent sur les progrès futurs plutôt que sur les expériences passées » (Starkey, p. 31). « Les réseaux actifs et dynamiques sont trop occupés à atteindre leurs objectifs avec des ressources limitées pour faire une grande introspection. » (Starkey, p. 31) « Même des réseaux très hautement centralisés et structurés ont eu des difficultés à définir des indicateurs fiables de succès du réseau et à quantifier les effets et les bénéfices du travail en réseau. » (Starkey, p. 32)

Starkey souligne le fait que l'évaluation des réseaux est difficile à réaliser en utilisant les deux images suivantes : *l'effet de la pointe de l'iceberg* pour décrire qu'une activité importante peut avoir des actions et des bénéfices non perceptibles ; *l'effet boule de neige* pour parler d'une idée ou d'une petite activité pouvant donner lieu à des retombées importantes qui ne sont pas nécessairement connues par les dirigeants.

Ces difficultés reliées au suivi et à l'évaluation des réseaux ont été rencontrées par la Didacthèque. L'examen des outils de suivi ont démontré leurs limites, notamment celui du tableau de bord de gestion. La distance qui sépare les membres, le manque de temps et d'expérience pour l'alimentation et le suivi des indicateurs et la difficulté d'isoler à court terme les résultats du réseau des autres résultats issus de l'environnement en sont quelques exemples.

Enfin, bien qu'il ait bénéficié d'une subvention importante pour démarrer ses activités, le réseau de la Didacthèque, tout comme la majorité des réseaux, *possède une capacité de réponse limitée* pour assumer et

financer tous les besoins d'appui institutionnel jugés pertinents. Comme le souligne Starkey, les membres des réseaux de développement international sont généralement prêts à sacrifier leur temps, mais ils ont rarement assez de moyens financiers pour couvrir les dépenses importantes liées par exemple aux frais de voyage. La recherche de financement substantiel pour réaliser davantage d'activités ou pour accueillir un plus grand nombre de participants exige du temps et de l'énergie qui devraient être beaucoup mieux employés pour travailler en réseau.

5. LES LEÇONS APPRISSES ET PERSPECTIVES FUTURES

L'expérience vécue par les membres du réseau et le bilan des avantages et des difficultés rencontrés permettent par ailleurs de dégager quelques leçons afin d'améliorer l'efficacité et d'établir les modalités de fonctionnement pour le second envol du réseau.

5.1. Investir dans la dimension réseau

Comme le soulignent Chisholm (1998) et Starkey (1998), le fonctionnement en réseau n'est pas une chose acquise, et un investissement doit être fait afin que celui-ci soit réellement opérationnel et bénéfique à ses membres. L'utilisation de certains principes propres au réseau est cruciale pour son processus de développement et sa pérennité.

La *définition d'objectifs clairs* représente un de ces principes. Dans la réalité, il ne faut pas sous-estimer le fait que les membres et les gens qui gravitent autour du réseau ont souvent de la difficulté à comprendre les orientations poursuivies et les résultats attendus. La raison d'être du réseau doit être explicitée, particulièrement lors de son démarrage.

Un *cadre de travail (planification)* simple et défini par les membres apparaît essentiel dans ce contexte. Comme le mentionnent Lipnack et Stamps (1994), les personnes chargées de mettre en œuvre le réseau ont besoin de planifier eux-mêmes les activités. La première phase du réseau de la Didacthèque a démontré qu'une approche participative dans le processus de planification qui tient compte des réalités du terrain est beaucoup plus efficace.

La réalisation de ce plan de travail doit être de plus *suivie et évaluée* par les membres du réseau. L'expérience de la Didacthèque démontre également que les outils utilisés pour effectuer le suivi et l'évaluation doivent demeurer simples et fonctionnels et être conçus en priorité pour servir les besoins de gestion du réseau et nourrir les différentes instances comme le Conseil d'orientation. Il est important également, comme le

soulignent Engelhard et Box (1999), de planifier une évaluation à mi-parcours du plan de travail. L'évaluation interne de la Didacthèque a permis de faire des réajustements importants et, dans une certaine mesure, d'éviter les situations qui empêchaient le réseau de se diriger vers l'atteinte des résultats et des objectifs fixés.

La réalisation d'activités concrètes et propres au réseau peut également figurer parmi les leçons apprises. « La force motrice d'un réseau peut être maintenue à travers la participation enthousiaste à des activités spécifiques qui permettent interactions et échanges entre les membres du réseau. » (Starkey, 1998, p. 36) Selon cet expert, des activités superficielles mènent à des réseaux superficiels, alors que des réalisations concrètes et de véritables occasions d'échange donnent lieu à des réseaux actifs.

Les séminaires de formation, les instances de gestion, la production de matériel didactique, le bulletin d'information et de liaison *l'Infodidacte* ne sont que quelques exemples de ces réalisations concrètes effectuées au sein du réseau de la Didacthèque et qui devront être accentuées. Dans le futur, la Didacthèque prévoit réaliser des recherches appliquées et comparatives sur divers thèmes tels que le cheminement de carrière des femmes gestionnaires, les rôles des gestionnaires publics et le style d'apprentissage des gestionnaires publics chez les établissements partenaires.

Compte tenu que le réseau exige du temps et que les membres doivent en même temps être actifs au sein du réseau et s'acquitter de leurs tâches respectives dans leur propre organisation, les activités du réseau doivent donc être *judicieusement sélectionnées*.

Au sein de la Didacthèque, quelques critères de succès ont été fixés pour le choix des activités. Par exemple, articuler la programmation des activités de la manière la plus intégrée possible autour de thèmes rassembleurs qui rejoignent l'ensemble des partenaires et qui intéressent également plusieurs collaborateurs ; favoriser les activités qui donnent lieu à des productions spécifiques et à des publications ; accorder une place importante au personnel enseignant des établissements ; et finalement, tenir compte de la préoccupation de rayonnement de la Didacthèque et de son extension vers d'autres établissements ou personnes intéressées.

Aussi, la création d'un réseau requiert un certain type d'organisation (comité de pilotage, comité de production, comité de coordination, etc.), surtout un **noyau central de membres engagés** qui prendront l'initiative et seront responsables de la coordination, de la gestion et de la logistique du réseau. Comme le démontre la composition du conseil d'orientation de la Didacthèque, ce groupe doit être représentatif des

membres du réseau (Starkey, 1998). L'engagement et la croyance de chacun des directeurs des établissements, membres du réseau, contribuent fortement à l'efficacité et à la vitalité de celui-ci.

De plus, investir dans la dimension réseau nécessite *temps et flexibilité*, aussi bien pour la création des liens que pour le fonctionnement du réseau. Selon Starkey et conformément à l'expérience de la Didacthèque, le processus de développement d'un réseau est généralement désordonné, non linéaire et expérimental. Avec des partenaires en provenance de plusieurs régions du monde, la flexibilité et la capacité d'action-réaction des membres de la Didacthèque ont dû être élevées afin de ne pas mettre en péril l'existence du réseau.

Enfin, la Didacthèque, tout comme l'ensemble des réseaux de développement, a besoin de *ressources* pour assurer efficacement son fonctionnement. Bien que le financement ne soit pas garant de leur qualité et de leur succès, les réseaux internationaux, comme celui de la Didacthèque, ont inévitablement besoin d'être appuyés par diverses organisations avant de pouvoir parvenir à une étape de pleine et active viabilité.

5.2. Répondre aux besoins des membres

L'expérience vécue au sein du réseau de la Didacthèque a également démontré qu'un des principaux attraits des réseaux est le rôle central *de l'apprentissage et du transfert de connaissances*. Cet aspect a été clairement exprimé par les membres du réseau lors de l'évaluation externe. Pour eux, le plus important n'est pas tant la structure et la nature des liens entre les partenaires, mais le contenu et la possibilité de trouver ensemble des solutions aux besoins exprimés. Le rapport stipule que la richesse et la valeur du réseau trouvent leur sens profond dans le management public comme approche de la gestion publique et que les produits de formation qui en découlent permettent de répondre avantageusement aux besoins de développement des membres et peuvent générer des effets de changement importants.

Pour l'ENAP plus particulièrement, l'évaluation externe a démontré que le fait d'enseigner à des personnes issues de cultures différentes force les enseignants à mieux maîtriser leurs propres messages. Plus l'École sera confrontée à ce défi, meilleures seront les occasions d'améliorer les connaissances sur le management public et son enseignement.

L'expérience de ces premières années de fonctionnement du réseau a démontré également l'importance de fournir des possibilités de *rayonnement* pour chacun de ses membres. Ce besoin de rayonnement exprimé

par les partenaires a déjà été considéré comme un effet très positif du réseau lors de l'évaluation externe. Ce rayonnement permet aux membres du réseau d'exercer un certain leadership quant à l'enseignement du management public dans leur milieu immédiat, d'assurer un réinvestissement des acquis et d'avoir un plus grand impact concernant les actions menées.

Pour l'avenir, le réseau devra miser davantage sur les occasions de rayonnement par des échanges de professeurs et d'étudiants entre les établissements membres, la publication et la diffusion des travaux dans des revues spécialisées ou des colloques internationaux, la collaboration avec d'autres réseaux internationaux sur des projets communs, la réalisation d'activités de réflexion et de transfert d'expertise sur les plans régional et international, etc.

Enfin, malgré ses aspects multilatéral et international, le réseau doit parvenir à *s'adapter aux réalités locales* des membres et éviter ainsi un nivelage excessif des activités du réseau. Cette réponse aux besoins locaux permet de satisfaire les demandes prioritaires de la part des administrations locales et le désir des partenaires institutionnels d'offrir des produits de formation adaptés à cette demande.

Par exemple, l'expérience antérieure de la Didacthèque a démontré l'importance de procéder à un développement technologique ciblé compte tenu de la disparité en termes d'infrastructure, de la circulation de l'information et des besoins en matière d'enseignement. Dans le futur, l'offre technologique de la Didacthèque sera importante, mais davantage adaptée à chacun des partenaires. À titre d'illustration, un programme d'enseignement à distance pourra être offert en collaboration avec certains partenaires, ceux qui sont le plus prêts à diffuser un tel programme.

Un centre de développement des compétences et de gestion de carrière peut servir de cadre général d'intervention pour les activités concernant la participation des femmes dans l'administration publique, mais d'autres réalisations peuvent aussi se faire dans chaque localité membre.

5.3. Impliquer les membres du réseau

Dans un souci de durabilité et d'appropriation du réseau, les gestionnaires doivent, en fonction de certains critères, *déléguer des responsabilités* aux membres du réseau. Les cinq premières années de fonctionnement de la Didacthèque suggèrent, tout comme le prétendent Lipnack et Stamps (1994), qu'un réseau davantage décentralisé nécessite certaines conditions préalables telles une connaissance adéquate des partenaires, la présence de partenaires ayant davantage un même niveau de développement, une

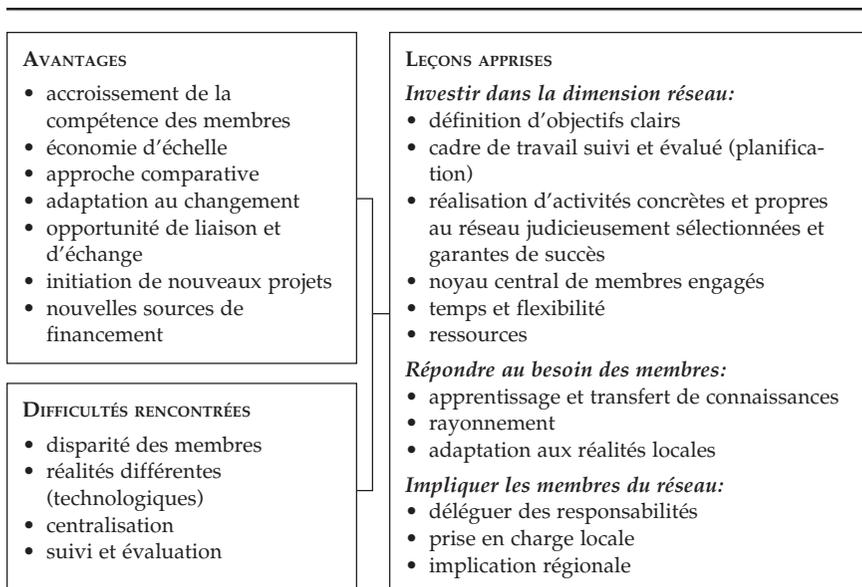
confiance mutuelle entre les membres, l'expérience dans le fonctionnement en réseau et des normes précises en matière de résultats, de budgets et d'activités.

Dans cette perspective, la décentralisation sera davantage possible au sein de la Didacthèque, particulièrement auprès de ses membres fondateurs qui se verront confier, dans un réseau élargi comprenant de nouveaux partenaires, davantage de responsabilités et une plus grande imputabilité dans l'atteinte des résultats. Cette responsabilisation se traduira par la création d'équipes locales et régionales à même la structure du projet, par la présidence de comités par les partenaires fondateurs et par leur participation active au comité stratégique dont le mandat sera d'assurer la pérennité du réseau.

Cette délégation vers les membres fondateurs s'accompagnera d'une *prise en charge locale* de ceux-ci permettant d'obtenir davantage leur contribution dans la planification, la réalisation, l'évaluation et le financement des activités du réseau. Cette prise en charge permettra également aux membres d'avoir une place croissante dans leur propre apprentissage et dans le développement du management public.

Finalement, les membres du réseau auront l'opportunité d'accroître leur *implication au niveau régional*. Cette implication permettra de créer

FIGURE 3
Le fonctionnement en réseau



davantage de synergie autour d'intérêts et de préoccupations partagés par les membres d'une même région. La stratégie générale de la nouvelle phase de la Didacthèque est de soutenir des activités qui reflètent les intérêts des partenaires de se constituer des réseaux et de rayonner dans leur région. Ce modèle de réseau décentralisé par regroupements régionaux facilitera les échanges dans des langues communes et le développement de liens avec d'autres réseaux nationaux et internationaux.

Les avantages et les difficultés rencontrés ainsi que les leçons apprises sont en somme présentés de façon synthétisée dans la figure 3.

CONCLUSION

Dans un environnement de libre circulation de l'information, le réseau représente un mode de communication de plus en plus utilisé, et ce, à différentes fins. Il permet très souvent d'organiser, de disséminer, de réguler et de gérer l'information. En développement international, l'utilisation de réseaux s'avère un moyen efficace et judicieux de renforcement institutionnel en fonction de conditions et de règles variables, selon les cas, dont certaines ont été énoncées précédemment. Elle permet une action à la fois efficace et efficiente et contribue à l'établissement d'une coopération égalitaire et responsabilisée.

Plus spécifiquement dans le domaine du partage de la connaissance et du transfert des savoirs en enseignement du management et de l'administration publique, l'expérience démontre le bien-fondé et l'apport d'un réseau comme celui de la Didacthèque. Le développement commun d'outils, l'approche comparée, l'expérimentation, la réflexion, tout ceci effectué dans le cadre d'activités diverses réalisées sur place ou à distance au sein du réseau contribue à accroître l'expertise de tous les membres.

Dans la majorité des cas, il importe de considérer le réseau comme un moyen et non pas une fin. Aussi, s'il faut juger de la durabilité d'une intervention soutenue et structurante en réseau, c'est davantage sous l'angle des objectifs visés, de l'effet et de l'impact à plus long terme sur les membres institutionnels ou individuels que l'on doit porter le regard.

Compte tenu de la valeur ajoutée qu'apporte la Didacthèque, que nous avons tenté de démontrer dans cet article, le défi qui demeurera présent est celui de son maintien, de son animation et de son adaptation aux différents besoins. Les efforts seront quant à nous consentis afin de faire évoluer le réseau de sorte qu'il puisse encore longtemps représenter pour ses membres plus que la somme des actions individuelles et être une source d'enrichissement et de connaissance.

Tant et aussi longtemps que les établissements faisant partie du réseau seront convaincus de sa pertinence et qu'ils s'engageront à le soutenir, celui-ci sera dynamique et pourra même, sur la base d'un appui modeste des partenaires financiers, continuer à opérer au bénéfice de tous ses membres. Les modes de fonctionnement et de gestion pourront varier en fonction des objectifs poursuivis et selon l'opinion de ceux qui y adhèrent et les animent.

BIBLIOGRAPHIE

- BOISVERT, A. et J. PELLETIER. *Évaluation externe du projet de la Didacthèque internationale en management public*, Longueuil, Interalia, 1999.
- CHISHOLM, R.F.J. *Developing Network Organizations: learning from practice and theory*, New York, Addison-Wesley, 1998.
- DE CELLES, P. « Management public, formation, didactique et Didacthèque », *Acte des tables rondes tenues lors de la 1^{re} réunion des partenaires*, Québec, Didacthèque internationale en management public, mai 1996.
- DE CELLES, P. « La didactique du management public: éléments de réflexion », *L'Infodidacte*, Québec, Didacthèque internationale en management public, vol. 1, n° 1, mai-juin 1997.
- ENGELHARD, R.J. et L. BOX. *Making North-South Research Networks Work*, Geneva, UNCTAD, 1999.
- LIPNACK, J. et J. STAMPS. *The Age of the Network*, New York, Wight Publications Inc., 1994.
- NATH, V. *Knowledge Networking for Sustainable Development*, SDNP India, 2000.
- OSUNDINA, O. « Networking and information capacities in Africa », *Capacity Building for Development Information*, Maastricht, ECDPM, J. Van Laar, 1995.
- POULIN, D., B. MONTREUIL et S. GAUVIN. *L'entreprise réseau : bâtir aujourd'hui l'organisation de demain*, Montréal, Publi-relais, 1994.
- STARKEY, P. *Réseaux pour le développement*, Londres, Forum for Rural Transport and Development, 1998.

Programme intégré de management à l'intention des cadres africains 20 ans de formation

Juliette BRUNEAU, Ph. D.
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Madeleine MOREAU
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Anik DES MARAIS
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Le programme intégré en management pour cadres étrangers, programme de « type » formation continue et mieux connu sous l'acronyme PIMCE, fête son vingtième anniversaire cette année. Depuis son lancement officiel en 1982, il aura été, pour quelque 500 gestionnaires publics africains qui ont participé à ce programme de formation, leur premier rendez-vous avec le management d'inspiration nord-américaine, avec l'École nationale d'administration publique (ENAP) et avec le Québec. Pour l'ENAP, le PIMCE constitue encore aujourd'hui la source qui aura inspiré son action sur le plan international et qui aura permis de s'y faire connaître et reconnaître.

Pour souligner l'occasion, les auteurs de ce texte ont voulu rappeler ses origines, ses fondements et son évolution.

1. L'ORIGINE DU PROGRAMME

Rappelons que l'ENAP, fondée en 1969, est une école universitaire d'enseignement supérieur de 2^e et de 3^e cycles en administration publique. Initialement, la formation offerte à l'ENAP s'adressait essentiellement aux fonctionnaires, surtout provinciaux, qui désiraient ajouter une formation universitaire à leur expérience professionnelle. Dès le départ, l'ENAP offrit son programme de maîtrise en administration publique. Peu

après s'ajouta à la maîtrise une programmation d'activités de perfectionnement visant à répondre à des besoins ponctuels et pressants des fonctionnaires. Ce sont ces activités, plus particulièrement celle intitulée « Processus de gestion », qui influenceront le contenu du PIMCE.

En 1979, la tenue d'un important et audacieux colloque international marque l'histoire de l'ENAP et affermit sa présence et sa crédibilité à l'extérieur de ses frontières. Le colloque est une occasion inespérée d'échanges entre des fonctionnaires de divers pays et de langues différentes. On y traite à la fois du thème de l'administration du développement et de celui du développement de l'administration. Parmi les questions abordées se trouve la problématique de la formation des fonctionnaires de l'État. Les écoles nationales d'administration dans les pays en développement sont pour la plupart encore jeunes et elles explorent encore leur rôle, particulièrement en matière de perfectionnement. L'ENAP jouit de son côté d'une jeune expérience qu'elle sait faire valoir. La publication des actes du colloque influencera par la suite la décision qui mènera à la création du PIMCE. Dans cet ouvrage, le management public est à la une et intéresse particulièrement les fonctionnaires étrangers.

Au fil des ans, l'ENAP se fait de plus en plus connaître à l'extérieur de ses frontières et des demandes de services, en provenance d'autres pays, sont nombreuses. L'ENAP offre alors des activités de perfectionnement aux cadres supérieurs étrangers, des experts-conseils sont déployés auprès des gouvernements de pays en voie de développement, des activités de soutien au développement d'établissements de formation en administration publique sont offertes et des collaborations plus spécifiques avec la Banque mondiale, l'Agence canadienne de développement international et des organismes affiliés des Nations Unies ont lieu.

Entre 1979 et 1981, des demandes de formation et d'aide-conseil proviennent surtout des participants du colloque de 1979. La nature de leur demande touche le perfectionnement de leurs collaborateurs. Ils souhaitent séjourner un certain temps au Québec pour se familiariser avec les concepts de management nord-américain. Les demandeurs sont surtout issus des gouvernements d'Afrique francophone, plus précisément du Maghreb et d'Afrique de l'Ouest.

2. L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE

Différents événements externes ont influencé le développement du PIMCE par l'ENAP, tant son contenu que ses méthodes pédagogiques.

Par exemple, sur la scène internationale, les années 1960 coïncident avec le mouvement des indépendances de nombreux pays francophones d'Afrique. À cette époque, le Québec, tout comme le Canada, s'intéresse particulièrement au Maghreb et souhaite accroître sa présence sur la scène internationale.

C'est aussi à cette époque que l'Agence canadienne de développement international (ACDI), responsable de la gestion de l'aide publique au développement (APD) revoit sa politique de développement. Elle révisé notamment le volet touchant le développement des ressources humaines, ainsi que sa politique pour l'Afrique. Cette nouvelle politique favorise la formation de gestionnaires dans les pays en développement et doit donc être mise en application avec la collaboration d'établissements de formation capables de répondre aux besoins des intéressés. L'ENAP devient alors le promoteur d'un programme de formation en management en français. Les organisations internationales, de leur côté, voient aussi dans le développement des ressources humaines une occasion d'améliorer le sort des populations et le fonctionnement des États nouvellement créés.

En parallèle, depuis 1967, un vent de changement souffle sur le Québec et sur le Canada. L'année de l'Expo (exposition universelle tenue à Montréal) crée une mouvance inhabituelle, le changement devient une normalité et la direction du perfectionnement de l'ENAP n'échappe pas à la tendance. La notion de *management public* est de plus en plus populaire et stimule les réflexions. Les théoriciens du management et leurs disciples se font entendre et leur discours a des échos jusque dans nos salles d'enseignement. L'influence californienne touche aussi les activités de perfectionnement avec le concept d'andragogie qui devient de plus en plus populaire.

Toutefois, l'Amérique des Américains offre son savoir dans une langue qui est inaccessible à un certain nombre de personnes, notamment les gestionnaires d'Afrique francophone. L'ENAP devient alors un tremplin pour l'enseignement du management nord-américain en langue française. C'est ainsi que sa présence devient de plus en plus courante dans les séminaires et colloques internationaux où elle participe activement aux grandes rencontres telles que celles de l'Institut international des sciences administratives (IISA), et d'autres avec les directeurs des grandes écoles de formation européennes.

Après un peu plus de dix ans d'indépendance, les administrations africaines connaissent des difficultés. Celles-ci se manifestent particulièrement dans la gestion publique, et la formation de courte durée semble une issue intéressante pour répondre aux besoins de l'heure. C'est l'époque des Programmes d'ajustements structurels (PAS) et les pays

devant s'ajuster à ces mesures impératives de redressement des finances publiques et d'amélioration de la gestion ont des besoins de formation criants. Les PAS conditionneront donc les enseignements offerts aux participants provenant des pays qui adopteront ces programmes. Les PAS ont en effet une influence directe sur la gestion quotidienne des administrations, ce qui implique que les gestionnaires des pays concernés doivent être appuyés afin de mieux comprendre et analyser les changements organisationnels qui s'imposent à eux.

C'est donc dans ce contexte que l'ENAP a développé le PIMCE. Durant les dix premières années de son existence, il constituera l'activité principale menée par l'ENAP au chapitre de la coopération internationale. La clientèle provient principalement des administrations publiques africaines. Des liens plus étroits se tissent ainsi avec le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, le Zaïre, le Rwanda, le Niger et le Cameroun.

3. L'IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION

Habituellement les contenus des programmes de perfectionnement sont élaborés en fonction d'une évaluation structurée des besoins. L'approche déductive est normalement utilisée pour l'élaboration du contenu des programmes de formation. Pour le programme destiné aux cadres étrangers, c'est plutôt une approche inductive et expérimentale qui a permis de définir le devis pédagogique. À défaut de posséder une information suffisante et un échantillonnage ciblé, l'ENAP, au début du PIMCE, a dû se référer à l'information disponible à ce moment-là. Celle concernant les besoins de formation provenait de deux sources principales : les besoins de formation exprimés par les participants au colloque de 1979 et la participation subséquente d'administrateurs publics étrangers aux activités régulières du perfectionnement, offertes aux fonctionnaires publics québécois par l'ENAP, plus spécifiquement à la session intitulée *Processus de gestion*. Ce faisant, l'ENAP a rapidement constaté que cette clientèle n'avait ni les mêmes besoins ni les mêmes attentes que les fonctionnaires nationaux. Peu à peu, les consultations effectuées auprès des participants ont permis de préciser leurs besoins et de les analyser en vue de développer à leur intention et de leur offrir un tout nouveau programme, soit le PIMCE.

Au tout début du PIMCE, le nombre limité et la disparité de provenance et de fonction des participants ne permettaient pas d'extrapoler et de fixer avec certitude le contenu proposé correspondant aux besoins. Les concepts de base se sont alors harmonisés aux intérêts spécifiques des uns et des autres, et ce, jusqu'à ce que des constantes soient observées dans leur problématique, leurs besoins de perfectionnement et leurs questionnements.

En quelques années, la formation offerte à un nombre significatif d'étrangers permet un meilleur échantillonnage d'observations et de validations. Il est alors possible pour l'ENAP d'identifier des habiletés et connaissances à développer chez cette clientèle particulière et de déterminer le cœur du contenu du programme en fonction des attentes exprimées.

À la fin des années 1980, l'identification des besoins est complétée par le test d'appréciation par simulation, l'APS, qui est administré aux participants au début du programme. Ce test met l'accent sur la fragmentation et la décomposition de la réalité administrative en comportements observables. Il implique également la transposition de ces comportements en termes de compétences réelles à acquérir et permet d'en apprécier les manifestations chez les participants observés.

Le contenu du PIMCE sera également influencé par les demandes des organismes internationaux de financement. Ceux-ci sont à la recherche d'administrateurs compétents pour gérer les projets de développement dans les pays admissibles à l'APD. Les pays d'Afrique francophone reçoivent de l'aide étrangère, mais les administrateurs qualifiés d'origine africaine se font plus rares à l'époque. C'est ainsi que les organisations telles que l'ACDI, le PNUD et plusieurs autres souhaitent voir des cadres africains effectuer une formation de courte durée dans une école comme l'ENAP. Ainsi, à cette époque, une même organisation pouvait demander l'accueil de plusieurs fonctionnaires venant de pays différents.

Au départ, le contenu initial du cours est orienté vers les besoins des individus plutôt que vers ceux de l'organisation d'origine des participants. Même si les organisations expriment les besoins des gestionnaires qu'elles veulent voir former, elles le font davantage en fonction de leur développement personnel. Ce n'est que quelques années plus tard avec la pression exercée par les gouvernements et les bailleurs de fonds que les attentes et la formation tendront vers une approche plus organisationnelle. Dès lors, les ajustements au Programme sont apportés sur une base régulière afin de répondre aux besoins des participants en constante évolution.

Les programmes des institutions internationales, les exigences des bailleurs de fonds, ainsi que les grandes tendances en management public ont certes influencé le contenu du programme et son évolution.

4. LE CONTENU DU PROGRAMME

Les premières versions du PIMCE visaient essentiellement le développement d'une plus grande efficacité et d'une efficacité accrue pour les cadres supérieurs dans l'exercice de leurs fonctions de gestionnaire. Le

PIMCE offre une vision cohérente du management et une approche globale et intégrée. L'appellation intégrée fait référence à l'organisation de la formation en plusieurs modules liés les uns aux autres selon la logique d'un modèle systémique, celui de Katz et Rosenzweig. Cette appellation fait aussi référence à la combinaison des méthodes d'apprentissage offertes aux participants, soit la formation en classe, le travail d'atelier en petits groupes, la rédaction d'un travail individuel permettant d'appliquer à leur organisation les notions apprises en classe, les visites en organisation, l'accompagnement par un conseiller ou un tuteur, etc.

L'ensemble des modules du programme couvre de façon cohérente les principaux thèmes reliés à l'étude du management des organisations. Le modèle retenu, celui de Katz et Rosenzweig est une approche contingente et systémique appliquée à l'organisation et au management. L'organisation est considérée comme un système ouvert dont les composantes sont interdépendantes. Ces sous-systèmes (voir figure 1) ont un rôle distinct. Ils reçoivent de l'environnement des intrants qu'ils transforment et produisent des extrants qui retournent dans l'environnement. Le système reçoit, par rétroaction, de l'information de cet environnement qui lui permet d'ajuster, au besoin, son processus de transformation.

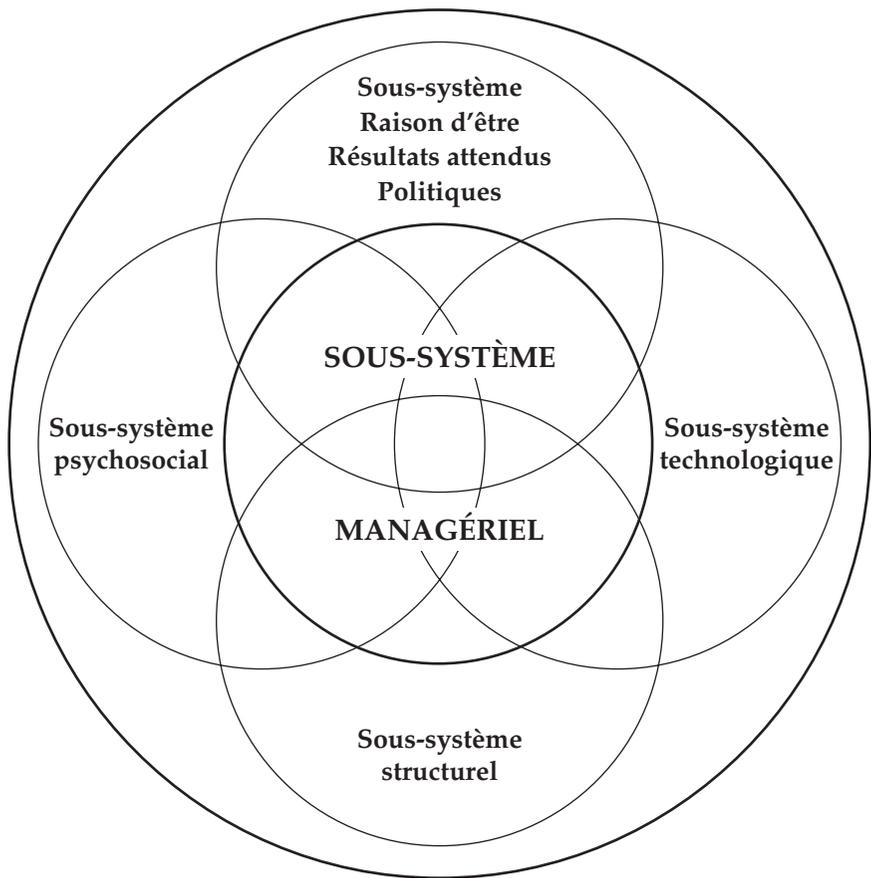
L'étude de ce système et des éléments qui le composent, constitueront la trame de fond du contenu du PIMCE tout au long de son existence. Chaque formateur enseignait un module traitant d'une composante du modèle et le situait par rapport aux autres modules. Au début du PIMCE, un programme de formation de formateurs a permis de favoriser le développement d'un langage commun et de créer une synergie entre les formateurs pour que les participants puissent mieux saisir les liens conceptuels entre les diverses parties du programme.

Le programme original était organisé autour des thèmes suivants, tirés de ce modèle théorique :

- l'organisation et le management ;
- l'environnement des organisations ;
- la raison d'être des organisations ;
- les structures des organisations ;
- l'information de gestion et les tableaux de bord ;
- la motivation, le pouvoir et le leadership ;
- les techniques rationnelles du management ;
- la gestion de projet ;

- l'initiation à la micro-informatique ;
- le projet organisationnel ;
- l'appréciation par simulation.

FIGURE 1
L'organisation : un système inspiré de Kast et Rosenzweig



En 1990, l'ACDI, principal organisme de financement du PIMCE, choisit de procéder à une évaluation du programme et de ses retombées dans les pays où un nombre significatif de participants en ont bénéficié. L'évaluation confirme l'appréciation et l'intérêt des participants au

PIMCE, la pertinence de son contenu sur le plan individuel et les retombées potentielles pour leurs organisations d'origine. Toutefois, d'anciens participants font part d'un sentiment d'isolement lorsqu'ils retournent dans leur pays. L'évaluation recommande donc de maintenir l'appui au PIMCE et le séjour des participants au Canada, mais propose d'accroître le suivi sur le terrain et la recherche de complémentarité à exercer avec des institutions africaines capables d'offrir le programme à un plus grand nombre de personnes. C'est alors qu'apparaît le Projet « *développement des ressources humaines en appui aux réformes des administrations publiques des pays d'Afrique francophone* » où le PIMCE devient une composante spécifique de développement organisationnel dans un cadre plus large.

Soucieuse de s'adapter au contexte de ces pays, l'ENAP développera et diffusera durant trois ans une formation en management teintée d'éléments de réformes publiques. Par la suite, marqué par ce virage, le PIMCE retrouvera dans une certaine mesure son mode de diffusion annuelle, avec un contenu adapté au contexte contemporain de bonne gouvernance, de modernisation des administrations et de management des organisations tourné vers les résultats, tout en privilégiant des méthodes d'enseignement axées sur la pratique.

Aujourd'hui les objectifs du programme demeurent l'acquisition de connaissances et le développement d'habiletés de gestion. Il permet aux participants de :

- connaître les grandes tendances actuelles au sein des administrations publiques de divers pays ;
- se familiariser avec les concepts fondamentaux du management et les techniques de gestion dans le secteur public ;
- mieux comprendre les aspects humains de leur organisation et les dimensions liées à la gestion du personnel ;
- transposer les notions acquises en fonction des enjeux liés au milieu de travail ;
- enrichir leurs propres pratiques de gestion par des exercices d'intégration et par l'expertise des collègues et celles des praticiens de l'administration publique québécoise.

Le PIMCE est d'une durée de cinq semaines et comporte les différents modules de formation suivants

- Management public
 - Concepts et pratiques
 - Fonction de gestion
 - Diagnostic et changement organisationnel
 - Gestion de projets
 - Gouvernance
 - Gestion budgétaire
 - Compétences de gestion et développement de carrière
 - Gestion des ressources humaines
 - Motivation et mobilisation
 - Communication interpersonnelle
 - Négociation interpersonnelle
 - Gestion d'équipes de travail
-

Ces modules, faisant l'objet d'une évaluation à la fin de chaque programme, sont révisés et adaptés régulièrement afin de maintenir un enseignement à jour et pertinent pour la clientèle.

5. LES APPROCHES DE FORMATION ET LES OUTILS DIDACTIQUES

Au cours de son histoire l'approche de formation du PIMCE a évolué. Au départ, une approche de développement individuelle est favorisée pour faire place ensuite à une approche davantage organisationnelle.

Les particularités de la clientèle ont amené les responsables à rechercher une approche opérationnelle et pragmatique qui soit compatible avec les nouvelles tendances théoriques du management public. L'approche de formation tient compte de la dimension culturelle, des attentes et des comportements attendus par les administrateurs publics des différents pays. La façon de voir la vie, la notion de hiérarchie et d'autorité des participants diffèrent de la pensée nord-américaine et doivent être pris en compte.

L'approche vise à respecter les dimensions personnelles et culturelles non seulement reliées à la gestion mais aussi à l'acte d'apprendre. L'intention est donc d'inciter les participants à se pencher sur leurs actions quotidiennes et de les amener à entreprendre une démarche personnelle, en fonction des situations qui se présentent à eux.

La pédagogie utilisée recourt aux avancées de la systémie et de la psychologie cognitive. Il s'agit de soumettre l'apprenant à une expérience

pratique, l'amener à réaliser une analyse soutenue, lui présenter des concepts clés lui permettant d'émettre des hypothèses, et enfin de planifier une action ultérieure qui tient compte des expériences antérieures ou du savoir d'expériences. Un tel modèle de formation vise la transformation de la personne elle-même, en plus de l'acquisition et l'évaluation des compétences. Le programme dépasse donc la simple acquisition de compétences. La matière est transmise de façon à s'adapter aux attentes et l'accent est mis sur les exercices d'intégration des connaissances. Cette approche implique un engagement important des formateurs. On notera par ailleurs que, dans ces années, de nombreuses universités américaines se tournent vers des modèles de formation plus souples, inspirés par exemple de l'approche réflexive.

Les objectifs du programme sont donc d'approfondir les connaissances et améliorer les habiletés des administrateurs publics, modifier certains de leurs comportements et attitudes et développer leur capacité à définir et à mettre œuvre des projets susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience de leur organisation ou unité de travail. Le programme repose sur une philosophie d'éducation de même que sur la conviction profonde que le développement d'une société passe par le développement de la personne avant toute chose. Le contenu du programme met l'emphase sur les connaissances, les habiletés et les attitudes souhaitables d'un administrateur public. Il s'agit donc de partir de ce qu'est l'individu et développer ses acquis dans le cadre d'un programme de management public.

Le contenu du programme est donc structuré autour d'un cadre de référence quadripolaire : le manager en tant qu'individu, qui évolue au travail, dans une organisation érigée en systèmes et où se vit un modèle d'exercice d'autorité. Les méthodes pédagogiques adoptées reposent sur des méthodes actives d'apprentissage sollicitant le vécu, la mémoire et la culture des participants. Les simulations et les discussions de groupes, conjuguées à une pédagogie adaptée au contenu, sont privilégiées.

Le programme est complété par les moyens pédagogiques et les activités suivants

-
- La réalisation d'un projet individuel portant sur un problème de gestion vécu par le participant ;
 - Une activité de développement personnel du gestionnaire et l'évaluation de ses compétences, à l'aide de l'indicateur de tempérament Myers-Briggs (MBTI) ;
 - Des conférences prononcées par des gestionnaires publics d'expérience qui témoignent de leurs réalisations et des défis qu'ils ont à relever ;
 - Des visites au sein de différents ministères et organismes québécois ;
 - Une session d'initiation à la micro-informatique et l'utilisation d'Internet.
-

Le projet individuel, présent depuis l'origine du programme, facilite le transfert des enseignements vers la réalité du participant. Chaque projet est développé suivant une démarche où se côtoient théorie et pratique. La démarche de l'analyse de problème et de prise de décision¹ a été fort privilégiée pendant plusieurs années.

Le projet individuel vise essentiellement à favoriser l'intégration des concepts appris, à acquérir une rigueur méthodologique et à développer une discipline efficace de travail. Chaque participant reçoit l'assistance d'un conseiller dont le mandat est de fournir un complément d'appui au stagiaire en l'aidant à délimiter son projet, à élaborer le sujet avec précision et à le condenser dans les limites prescrites. À une certaine époque du programme, le projet individuel comptait pour 60 % dans l'attribution du prix d'excellence² décerné aux trois participants les plus méritants du groupe.

Aujourd'hui, ces projets ne sont pas formellement évalués. Un professeur de l'ENAP lit, commente et discute du projet du participant. Le projet individuel est développé à l'aide d'une méthode de développement professionnelle connue sous le nom de groupes de codéveloppement. Lors de cette activité, les participants sont regroupés en sous-groupes de quatre ou cinq personnes, formés selon la complémentarité de leurs problématiques, et profitent de l'expérience des autres participants pour définir et trouver des pistes de solution. Pendant 90 minutes, un participant présente son projet et discute de sa problématique avec les autres membres du groupe qui agissent à titre de consultants. Un animateur est désigné pour animer les groupes de codéveloppement. Le rôle de celui-ci en est un de clarification, de stimulation, de facilitation et d'organisation sur le plan du fonctionnement général du groupe. Il n'est pas impliqué dans l'activité à titre d'expert en contenu et n'a pas comme mandat de proposer des solutions aux problématiques des participants.

Le jumelage avec un fonctionnaire est une autre composante du programme. Les participants sont présentés à un gestionnaire d'un ministère ou organisme québécois qui agit à titre de conseiller auprès de son homologue. Le jumelage est effectué en fonction principalement des champs d'intervention professionnels respectifs du participant et du gestionnaire

-
1. La démarche de Kepner-Tregoe est introduite dans le programme par le biais du projet individuel. Voir Charles H. KEPTNER et Benjamin B. TREGOE. *L'analyse de problème et la prise de décision*, Princeton, NJ, Kepner-Tregoe, 1979.
 2. Cette méthode d'évaluation n'a pas été retenue, car elle créait une compétition malsaine entre les participants, teintée de considérations politiques liées à leur provenance ou à leur niveau hiérarchique.

québécois. L'objectif du jumelage est de permettre à chaque participant du programme d'échanger avec un praticien et ainsi rendre plus concrets les apprentissages acquis lors de leur formation au Québec, et de leur permettre de voir l'application réelle des concepts telle que vécue par des gestionnaires québécois. Ces échanges permettent également aux participants d'apporter des éléments nouveaux à leur projet de consultation tel que décrit ci-après.

Ce jumelage donne également la possibilité au participant de pénétrer davantage la pensée nord-américaine du management et aussi d'échanger avec un gestionnaire qui partage les mêmes problématiques, et ce, en plus de lui donner la chance de visualiser l'environnement de travail de son vis-à-vis. Le mandat du conseiller est d'accompagner le participant dans son effort d'opérer le mécanisme de comparaison entre son univers et la vie quotidienne d'un administrateur cadre québécois.

L'ajout de l'appréciation par simulation (APS) en 1984 a contribué à doter les participants d'une meilleure compréhension du management public en l'abordant davantage sous l'angle des compétences plutôt que sous celui des fonctions ou de la description de postes. L'approche par compétences permet une distinction entre les compétences requises, les compétences réelles et celles qui sont souhaitables chez l'administrateur public, tout en facilitant la compréhension du processus d'apprentissage inhérent. Elle permet de traiter une réalité en mutation comme celle des administrations publiques des pays en développement. L'approche a aussi la vertu de mettre l'accent sur les capacités actuelles et sur les potentiels plutôt que sur une scolarité passée ou sur des descriptions de fonctions. La nature de cette approche permet d'arriver à une description des connaissances, des habiletés, des attitudes et des capacités requises.

Toutefois, depuis quelques années, une activité sur le développement personnel du gestionnaire et l'évaluation de ses compétences à l'aide de l'indicateur Myers et Briggs ont remplacé l'APS qui s'est révélé un instrument peu adapté au contexte et aux systèmes de gestion en place des participants en grande majorité africains. Les outils d'évaluation des compétences s'insèrent davantage aujourd'hui dans une perspective de développement de la carrière.

Les participants font également l'apprentissage de l'informatique. Au cours de son histoire, cette composante du programme s'est développée en parallèle à l'évolution des nouvelles technologies.

Ainsi, depuis quelques années, l'utilisation d'Internet via le courrier électronique a supplanté le traitement de texte offert dès le début du programme.

6. LES FORMATEURS

Le programme démarre initialement avec une équipe de formateurs assez restreinte. Devant le nombre de participants inscrits, il devient évident que le nombre de ressources doit être augmenté. Des firmes privées³ sont donc associées au programme dès le début, soit pour l'accueil des stagiaires lors de visites organisationnelles, soit comme sources d'information technique.

À la même époque, le personnel de l'ENAP est constitué entre autres de professeurs de carrière, responsables des enseignements dans les programmes d'études créditées, et de conseillers en administration publique, chargés du perfectionnement. Au cours des premières années, l'équipe des formateurs du PIMCE est composée de quelques conseillers de la direction du perfectionnement complétée de praticiens de l'administration publique. Les formateurs connaissent pour la plupart l'Afrique. Ils adaptent leurs enseignements aux réalités des participants. Progressivement, certains professeurs de carrière acceptent de faire des interventions ponctuelles et brèves dans le programme. Ils acceptent de véhiculer leurs enseignements sous forme de sessions d'une journée ou deux de formation, mais de façon plus restreinte.

Du côté des conseillers, leur intérêt s'accroît à partir du moment où le programme leur permet de créer et d'innover en matière de pédagogie. La disparité des besoins et les différences entre les pays des participants dans un même groupe les oblige à trouver des nouvelles façons de faire pour améliorer les apprentissages et atteindre les objectifs visés. La direction du perfectionnement entreprend des efforts importants d'adaptation des méthodes pédagogiques. Un programme de formation spécifiquement aménagé pour les personnes-ressources intéressées à intervenir dans le programme sera mis sur pied. Le nombre de professeurs est toujours limité, mais des fonctionnaires locaux se joignent volontiers à cette expérience pédagogique et pratique.

Graduellement, un changement indéniable s'opère dans la manière d'enseigner le management à l'ENAP. Le perfectionnement se développe et de nouvelles méthodes apparaissent notamment sous la pression des besoins inhérents à la clientèle internationale, donc du PIMCE. La clientèle étrangère favorise le développement de méthodologies liées à l'identification des besoins de formation, à la capacité et aux moyens d'y répondre.

3. Ces organisations sont souvent les agences d'exécution canadiennes qui ont des projets en cours dans les pays d'origine des participants.

Les groupes de codéveloppement, les ateliers de travail, les stages en organisation traduisent la capacité d'adaptation de l'École aux exigences de ses clientèles.

CONCLUSION ET RETOMBÉES DU PIMCE

Après 20 ans d'existence, certains constats peuvent être tirés du PIMCE. Le programme comprend des forces, mais aussi des limites qui constituent autant de défis à relever pour la suite du programme. Le PIMCE a de plus généré des retombées importantes sur le plan académique et permis des apprentissages indispensables à l'enseignement du management public, et ce, en plus de contribuer au développement international.

Fort de sa notoriété, le PIMCE constitue certes un des programmes « étendards » de l'ENAP. Il ne dépend plus de l'appui direct des bailleurs de fonds et il est offert traditionnellement à chaque année à l'ENAP. Il est devenu au cours des années un outil indéniable de promotion et de réseautage.

Cette expérience fort positive a par ailleurs amené l'ENAP à adapter le programme afin de l'offrir, de façon ponctuelle, à certains pays d'Amérique latine et d'Afrique. Ces programmes condensés ont l'avantage de rejoindre un plus grand nombre de personnes au sein d'une région donnée et par conséquent d'en augmenter la portée. Ils permettent également de proposer un contenu adapté à une clientèle très ciblée. Par contre, une limite importante à ce type d'intervention est l'impossibilité d'y inclure les mêmes services qu'au Québec, entre autres les rencontres organisationnelles et les jumelages avec les conseillers. Dans un avenir rapproché, l'ENAP prévoit également offrir au Québec le PIMCE en anglais et en espagnol afin de rejoindre une clientèle qui en a manifesté l'intérêt à maintes reprises.

La mise en place de ce programme a permis à l'ENAP de s'ouvrir davantage sur le monde, de développer de nouvelles expertises et de se faire connaître ailleurs. Elle a aussi permis le développement d'expertises professionnelles. Tous ceux qui se sont joints au programme, formateurs, bailleurs de fonds et, bien sûr, les participants, ont profité de cette expérience enrichissante.

L'adaptation du programme d'une approche individuelle vers une approche plutôt organisationnelle qui caractérise l'évolution du PIMCE a certainement permis d'augmenter les bénéficiaires des apprentissages dans les organisations d'où proviennent les participants. L'effort de renfor-

cement institutionnel, qui vise à appuyer le transfert des savoirs dans l'organisation, a permis au PIMCE d'atteindre des objectifs plus larges que la seule formation de certains gestionnaires.

Les projets individuels, devenus projets de consultation, inspirés de la formule des groupes de codéveloppement constituent autant de forces et d'atouts qui, pris dans leur ensemble, contribuent au caractère professionnel du programme, à l'intégration des concepts et à leur transférabilité. Le rôle joué par les conseillers en organisations, qui partagent des problématiques similaires, permet tant aux participants qu'aux conseillers de se questionner sur leurs façons de faire et d'apprendre de la réalité de l'autre. Ils sensibilisent les gestionnaires publics québécois aux réalités de leurs collègues et vice versa.

Le nombre de participants par pays ou par organisation ayant accès au programme demeure certes limité, ce qui restreint la portée des effets possibles dans un milieu donné. Toutefois, l'effort consenti au soutien des écoles et instituts d'administration publique au sein, par exemple, du réseau de la Didacthèque internationale, mis en place par l'ENAP pour contribuer au développement des programmes de perfectionnement en management public dans les pays concernés, devrait représenter une solution à cette difficulté. Déjà la Didacthèque a permis par le biais du « Programme d'initiation à la didactique du management public » la formation de formateurs susceptibles de prendre le relais de l'ENAP.

Le temps imparti à la formation constitue également un frein aux ajouts que pourraient souhaiter les participants au programme. Le programme ne peut changer la face du monde à lui seul et il ne peut porter seul le fardeau de gérer le changement dans le pays au retour de l'administrateur dans son milieu d'origine. La disparité des profils de formation de base due à la différence des provenances des participants constitue aussi une limite à l'atteinte des résultats.

L'environnement externe constitue en lui-même un des défis auxquels le programme fait face. Des changements surviennent continuellement dans l'environnement international et nécessitent une adaptation régulière du contenu. Les changements qui se produisent chez les principaux clients et dans l'administration publique nécessitent également un effort considérable d'intégration de tous ces phénomènes dans le contenu des enseignements. Un bon diagnostic des administrations africaines est nécessaire pour appuyer la mise en place des réformes auxquelles seront associés les participants, ceux-là même qui procéderont à la mise en place des réformes.

Le PIMCE représente un excellent moyen de favoriser les changements attendus des réformes nationales ou l'amélioration de la performance des administrations dans la mesure où il complète un certain nombre d'actions destinées spécifiquement à cette fin. C'est pourquoi d'ailleurs l'ENAP a conçu à l'intention des dirigeants des réformes un programme de formation/action qui s'ajoute à son offre de service et qui est inspiré largement des éléments du contenu du PIMCE. Le « *Programme de perfectionnement du management public en appui aux réformes administratives* » vise à rendre les équipes responsables des réformes aptes à recevoir, implanter et gérer de façon efficace et efficiente leur programme de réforme.

L'administration et la gestion du PIMCE supposent des efforts continus. Elles impliquent le maintien constant des relations avec les gouvernements étrangers, les organisations internationales, les entreprises actives dans le domaine de la gestion de projets internationaux, etc. La sélection adéquate des participants, la gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles occupent une place importante du processus de planification, d'organisation et de diffusion du Programme. Également, la dimension académique suppose une dynamique d'interdirection à l'École et l'affectation des conseillers doit se faire en coordination avec les différents services de l'École.

On constate que l'information, les connaissances et les compétences acquises au cours des 20 ans du PIMCE n'ont pas été suffisamment utilisées dans une perspective d'internationalisation des enseignements et des programmes de formation de l'ENAP. La sous-exploitation des résultats d'expériences et de travaux produits dans le cadre du PIMCE constitue une lacune qui pourrait être comblée à des coûts raisonnables.

Nous pouvons croire que le programme est là pour plusieurs années encore. Miser sur les acquis, tirer avantage du passé, voilà à quoi s'affaire l'équipe actuelle du programme. Soucieux de voir évoluer le programme dans la bonne direction, les enseignements sont remis en question de façon épisodique par les responsables. L'avenir du programme s'annonce prometteur et porteur d'avenir.

Le réseau francophone des administrations publiques

Marc CAMBON
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Le réseau francophone des administrations publiques est une réponse originale et moderne aux mutations intervenues ces dernières années dans le domaine de la coopération internationale. Utilisant les moyens de communication les plus actuels, il dessine un espace planétaire dans lequel se regroupent les ressources administratives de la quasi-totalité des pays se réclamant de la Francophonie.

Dans cette aire ouverte, prétexte à une analyse comparée des systèmes et des politiques et foyer d'une réflexion sur la gouvernance, circulent rapidement et sans exclusivité des dossiers informatifs que chacun peut s'approprier.

Par cette contribution à la connaissance, renforcée dans un proche avenir par la distribution de services de formation, le réseau se veut porteur de pédagogie. Cette ambition justifie une communication sur le réseau francophone des administrations publiques dans cet ouvrage sur l'enseignement du management public.

Le rôle du réseau consiste à rendre accessible gratuitement l'information disséminée à travers les banques documentaires des administrations publiques des pays francophones et leur périphérie, c'est-à-dire les universités, les centres de recherche, les instituts, les observatoires, etc. Ce réseau souhaite créer et animer des mécanismes de discussion entre praticiens et observateurs de l'action publique, promouvoir le français en

publiant sur les inforoutes des contenus francophones et aménager des espaces de formation et de recherche grâce à la mise en œuvre de processus d'enseignement à distance et d'échanges de services.

Véritable parquet de l'administration publique, en même temps bourse et forum, il fait office de répertoire des institutions, des aptitudes et des projets de la communauté administrative francophone.

Ce partage des savoirs, cette mise en commun des ressources au service de la modernisation de l'action publique des pays francophones et des pays partenaires doit favoriser la réflexion sur les caractères de cette action publique, les sources de sa légitimité, les buts et les modalités de son intervention et les méthodes de son évaluation. Il s'agit bien là du débat démocratique, car c'est lui, indiscutablement, qui fonde la solidarité des cultures administratives de la Francophonie, cultures qui s'enracinent dans un corps de doctrines, de règles et de pratiques d'essence démocratique.

Ainsi, l'édification d'un réseau au service de la communauté administrative francophone s'inscrit-elle résolument dans une perspective d'enrichissement institutionnel, économique et social des pays ayant le français en héritage pour le plus grand bénéfice de leurs citoyens.

Évoqué pour la première fois à Paris le 14 décembre 1996 à l'occasion des assises francophones de l'administration publique, le projet a été lancé lors de la rencontre des administrations publiques francophones qui s'est tenue le 12 juillet 1997 à Québec. Dans la déclaration d'intention adoptée par l'assemblée des participants, il est mentionné, s'agissant de la création d'un mécanisme d'échanges automatisé d'information et de documentation au service des écoles, des instituts, des observatoires et des administrations publiques de l'espace administratif francophone,

[...] que ce forum informatisé, adossé à une base documentaire alimentée par l'ensemble des institutions appelées à participer, puisse devenir le plus rapidement possible à la fois une aide à la décision et un outil de formation pour les gestionnaires engagés dans des politiques de réformes administratives.

C'est dans cette double fonction, appui aux interventions régulatrices des administrations publiques et instrument de formation initiale et continue, que réside l'originalité du projet d'un réseau francophone des administrations publiques.

Dans la plupart des pays, les gestionnaires publics font face en effet à des difficultés pour résoudre les problèmes de différente nature qu'ils doivent affronter la plupart du temps dans un isolement relatif. Et ceci

n'est pas l'apanage des pays en développement ou en transition tant la demande en services publics s'est modifiée, diversifiée et accélérée ces dernières années dans le monde entier.

Les utilisateurs du réseau francophone des administrations publiques sont d'abord les praticiens de la gestion publique confrontés, où qu'ils soient, aux aspérités de l'action publique contemporaine. Évoluant dans un environnement où se croisent les contraintes sociales, politiques, économiques et administratives, de même que l'évolution constante et rapide des technologies, ils sont souvent désarmés ou désorientés.

Le réseau est entièrement tourné vers ces utilisateurs, car il a été conçu pour eux afin de leur permettre de requérir, lorsqu'ils le jugent utile, l'expertise nécessaire pour trouver des réponses à leurs interrogations.

Il existe d'ailleurs au plan mondial certains recours (personnes, banques de données ou centres de documentation) auprès desquels des solutions peuvent être recherchées. L'établissement d'un réseau efficace d'échanges de renseignements et de connaissances, qui permet aux demandeurs d'entrer facilement et gratuitement en contact avec ceux qui ont fait des études ou procédé à des expérimentations sur un sujet donné, constitue l'objectif premier du réseau francophone des administrations publiques.

Outre les gestionnaires publics, tous les spécialistes associés directement ou indirectement à la sphère publique tels fonctionnaires, agents publics, universitaires, chercheurs, étudiants, etc., seront sûrement intéressés à consulter une base documentaire internationale et à pratiquer un dialogue multilatéral.

Ces spécialistes appartiennent majoritairement à des institutions de différents types dont le plus grand nombre, selon leurs capacités ou leurs besoins, devraient être représentées finalement au sein du réseau.

Ces institutions peuvent relever du secteur public, quelle que soit sa délimitation territoriale, supranationale, nationale, régionale, ou locale ; elles peuvent relever aussi des secteurs parapublic et péripublic, ou même provenir du secteur privé ; elles peuvent être gouvernementales ou non, d'origine universitaire ou associative.

Dans la phase initiale du projet, les écoles nationales d'administration et les instituts de formation du personnel administratif avaient comme vocation d'être membres fondateurs du réseau. De par la nature de leurs activités, ils agissent d'ores et déjà comme diffuseurs, mais aussi comme collecteurs et transmetteurs de connaissances en administration publique. Plusieurs sont liés par des accords de coopération ; certains disposent d'une liaison au réseau Internet.

C'est donc assurément en reconnaissance de la somme de ces compétences que les organismes de formation en administration publique se sont vu confier des responsabilités particulières dans la création et le développement du réseau dont la principale est d'arrimer celui-ci aux administrations publiques de chaque pays. C'est en effet grâce à leur attention, leur soutien et leur participation que le réseau trouvera sa véritable raison d'être.

1. UNE OFFRE ORIGINALE SUR LA TOILE MONDIALE

Rendre disponibles le plus de renseignements possible au plus grand nombre possible, susciter des échanges rapides entre des individus répartis, et parfois isolés, sur les cinq continents, tels étaient les défis que devaient relever les responsables du réseau francophone des administrations publiques.

Ces options ont imposé la création d'un site Web accessible à tous les utilisateurs du réseau Internet. Un choix technique certes, mais également conforme aux objectifs et à la philosophie du réseau.

Le site, à l'adresse *www.efap.org* (EFAP pour espace francophone des administrations publiques), est l'instrument concret qui permet au réseau de rayonner à travers le monde. Pour la communauté administrative francophone, et au-delà de celle-ci, il se veut un lieu d'accueil aisément repérable en même temps qu'un outil efficace pour les opérateurs publics.

Actuellement, l'arborescence du site comprend les rubriques suivantes :

- Une **présentation** du réseau et de son site avec quatre entrées linguistiques différentes, soit en français, en anglais, en espagnol et en portugais. Il est prévu de traduire cette rubrique dans d'autres langues utilisées par les participants de la Francophonie, l'arabe par exemple.
- Une section **actualités**. On y trouve un calendrier des manifestations importantes de la Francophonie et de la sphère publique internationale. Certains événements sont en outre mis en lumière. On y souligne par ailleurs les parutions de textes juridiques ou les changements de personnel, politique et administratif.
- Une rubrique **formation** avec une liste des institutions de formation et les programmes offerts par celles-ci. Trente centres de formation, écoles, instituts et observatoires de vingt-sept pays différents sont actuellement recensés comme partenaires du

réseau dont dix-sept sont accessibles directement. Dans cette section, apparaîtront les services de soutien à l'enseignement à distance.

- Des **forums** de discussion sont ouverts présentement au nombre de cinq. Les membres du comité de gestion en sont les modérateurs, et les thèmes retenus sont les suivants :
 - La gouvernance (Centre canadien de gestion)
 - Réformes administratives et échéance 2000 (OFPA)
 - Transfert des prérogatives publiques et privatisation (IIAP)
 - Management public (ISMP du Cameroun)
 - Didactique en management (ENAP du Québec)
- Une **bibliothèque** avec ses systèmes de gestion
- Un **glossaire** comparatif des termes administratifs
- Un **atlas de la francophonie** administrative, véritable porte ouverte sur des centaines de sites qui sont d'origine institutionnelle ou géographique. Presque tous les pays de la Francophonie ainsi que d'autres pays ne participant pas au Sommet des chefs d'État de la Francophonie ont désormais leur page sur le site. Le choix de ces derniers repose sur des affinités francophones historiques, comme l'Algérie.
- Un espace **réservé** aux membres du réseau avec des groupes de discussion privés et un carnet d'adresses.
- Une méthode d'**évaluation** du site.

Les bâtisseurs du site ont procédé par étape. Il s'agissait tout d'abord d'en dessiner l'architecture en anticipant les besoins présumés de ses futurs utilisateurs. Pour entériner les différentes hypothèses de travail et proposer des solutions cohérentes, il fallait aussi s'assurer d'octroyer un accès prioritaire et une présence sur le site à tous les membres du groupe de pilotage.

En fait, c'est la concertation au sein du groupe qui a permis un démarrage rapide du projet. La participation des représentants de trois pays africains et d'une organisation panafricaine y est prépondérante, en particulier en ce qui concerne la formulation des attentes.

Lors de la phase de construction du site, une connexion a été établie entre les serveurs des différents partenaires en tenant compte des spécificités techniques de chacun et de l'état général des télécommunications du

pays concerné. Désormais, cette opportunité est offerte à tous les services préexistants des pays intéressés, sous réserve de l'augmentation des capacités d'accueil du serveur central.

Un ensemble de moyens de communication divers peut être utilisé selon les circonstances pour fournir les renseignements sur le site : base de données en ligne et hors ligne, serveurs communs, CD-ROM, télétexte, audiotex, vidéotex, télécopie, courrier, etc.

Évidemment, l'ordinateur en mode de fonctionnement normal est le moyen le plus couramment utilisé pour acheminer l'information. Cela exige de tous une adaptation aux évolutions technologiques et, pour les pays les moins nantis, l'acquisition et l'usage du matériel approprié. Aussi doit-on veiller attentivement à la bonne compréhension des situations particulières de chaque partenaire.

Conscients du développement inégal de l'équipement informatique et des télécommunications à l'intérieur des pays engagés dans le projet, ses promoteurs ont présenté au début de leur recherche de financement un plan avertissant les bailleurs de fonds que des investissements à long terme seraient à prévoir pour mettre à niveau les infrastructures.

Les institutions et organismes participants n'ont de cesse en effet que d'atteindre entre eux un haut degré de coordination, d'harmonisation et de normalisation des moyens et des méthodes mis en œuvre dans le cadre du projet et dans son développement futur. L'ambition ultime, faut-il le rappeler, est de tisser un réseau d'autant plus fort qu'il sera respectueux des apports respectifs de chaque membre.

Cette dernière exigence est un des fondements majeurs du projet. Les partenaires veulent s'assurer d'une contribution multilatérale au réseau. À cet effet, la convivialité du site *www.efap.org* a été recherchée et obtenue grâce à l'utilisation des techniques informatiques les plus simples.

Après avoir fourni des réponses satisfaisantes à ce qui a précédé et après avoir testé avec succès les capacités techniques du serveur central, implanté dans les locaux de l'ENAP du Québec, et des logiciels exploités, les développeurs du site ont autorisé son accès à tous. Dorénavant, toute personne à travers le monde qui est connectée au réseau Internet peut consulter l'adresse *www.efap.org*, devenir membre du réseau et apporter son concours au succès de l'entreprise.

2. UN SOUTIEN PÉDAGOGIQUE

Le 21 mai 1997, clôturant une réunion des ministres francophones des inforoutes, la Déclaration de Montréal posait les bases d'une politique francophone en matière de technologies de l'information. Ce texte confortait l'initiative prise quelques mois auparavant par les responsables du réseau francophone des administrations publiques tant les orientations de leur projet recoupaient, mais pouvait-il en être autrement, les principes et objectifs de cette stratégie globale.

Le réseau EFAP s'élabore en effet autour de certains concepts et mots clés tels l'accès aux autoroutes de l'information, la démocratie et le développement ainsi que la formation, tous des termes mis en évidence dans les conclusions de la Déclaration. Il a pour point de départ l'examen discursif de l'action publique dans laquelle de nombreux pays ont investi. On le sait, beaucoup d'énergie et de moyens ont été consacrés ces dernières années à la modernisation des secteurs publics et des organisations gouvernementales. Ces réformes ont pour toile de fond la mondialisation et l'omniscience de la communication. Elles se heurtent d'ailleurs souvent aux effets de l'une et de l'autre.

Or le développement du réseau est fondé sur une pratique active du partenariat entre les pays francophones. Dans son espace, il propose un pacte de solidarité entre les intervenants de l'action publique en entretenant des mécanismes d'échange et de formation accessibles au plus grand nombre grâce à des technologies avant-gardistes.

Cet arrimage doit permettre à tous, acteurs publics et étudiants, mais aussi par réplication, aux citoyens des pays les plus démunis, d'intégrer à moindre frais la société de l'information et d'y participer pleinement. Il favorise l'émergence et la circulation sur la toile électronique mondiale, de même qu'un réel partage, au besoin par des initiatives régionales originales, d'une masse critique de contenus francophones nouveaux et innovateurs par leur contribution à la sauvegarde d'identités culturelles jusqu'alors tenues à l'écart des voies modernes de communication.

Étant donné que le réseau EFAP aspire à devenir une véritable tribune, l'élargissement de l'aire de l'influence francophone sur Internet est l'un de ses objectifs. En participant à l'approfondissement et à l'adaptation des valeurs dont est porteuse la Francophonie dans le domaine de l'action publique, il veut promouvoir un message singulier sur la gouvernance, engager un dialogue paritaire avec les autres réseaux existants et prévenir toute tentative d'idéologie unique. Encore faut-il que les sources d'information prolifèrent témoignant effectivement de la diversité francophone.

Les fonds documentaires révélés par le réseau dans les pays du Sud vont s'ajouter à un dispositif dans lequel les pays mieux équipés en matière électronique jouissaient jusqu'à présent d'un monopole de diffusion.

C'est en valorisant cette information dispersée à travers l'espace public francophone dans les administrations, les universités, les centres de recherche, les instituts et les observatoires et en appuyant le déploiement de services d'enseignement du management public en français grâce en particulier à l'emploi d'une techno-pédagogie novatrice que le réseau EFAP entend faire naître une vraie école virtuelle d'administration publique.

Dans une société et une économie désormais axées sur l'érudition, l'apprentissage continu est en effet la seule voie, permettant de doter la fonction publique d'un personnel de qualité, qui peut assurer une réponse gouvernementale performante et pertinente aux aspirations des citoyens vers un mieux-être. Assurer avant tout les meilleurs services au citoyen n'est-il pas d'ailleurs le point de départ et l'aboutissement de l'intervention publique.

L'inforoute est aujourd'hui la clef du savoir. Décupler les connexions dans les pays défavorisés pour qu'ils puissent faire entendre leur voix, rappeler leur apport original à la scène mondiale et affirmer leur identité, tout ceci est un pas décisif. Malgré tout, il ne faut pas oublier que le flux de renseignements circule en tous sens. La formation continue des professionnels et l'initiation des jeunes universitaires sont donc les fondements d'un progrès qui ne se limite ni dans le temps ni dans l'espace.

En confiant aux décideurs publics le « sésame ouvre-toi » de la société de l'information, le réseau ancre ses actions dans une communauté d'idées et de principes, consolidant ainsi la démocratie et le développement socioéconomique assuré durablement par la formation des étudiants, futurs décideurs publics. Et à travers eux, en leur transférant un outillage et des connaissances, le réseau EFAP s'adresse en fin de compte au citoyen, premier et dernier bénéficiaire de l'essor économique de son pays.

Par son action, le réseau EFAP permet d'envisager cette éventualité. Certains critères de réussite sont facilement détectables : un plus grand nombre d'étudiants sur l'inforoute mondiale ; un plus grand nombre d'étudiants dont le champ d'études est l'action publique ; la poursuite, ou le lancement, et l'application concertées des réformes administratives ; l'affirmation des législations nationales ; l'adaptation et la multiplication des programmes d'enseignement à distance générant une augmentation de clientèle.

3. UNE GOUVERNE COLLÉGIALE

Le réseau francophone des administrations publiques est forgé sur des préceptes de décentralisation et de collégialité réaffirmés constamment par ses promoteurs. Ainsi, ce réseau n'existe pas autour d'une autorité décisionnelle centrale, mais plutôt à travers les échanges bidirectionnels ou multidirectionnels entre ses membres, en commençant par ceux du comité de gestion. Cette gouverne démocratique permet une mutualité des concepts, des outils et des procédés, réduisant les effets du développement inégalitaire entre pays riches et pays moins favorisés.

Le réseau est administré, premièrement, par un **conseil consultatif**, l'instance supérieure du réseau qui fixe les orientations. Ce conseil rassemble les représentants des administrations publiques francophones une fois par année, le plus souvent en marge du congrès annuel de l'Institut international des sciences administratives.

Ces délégués sont les **correspondants nationaux** du réseau. Ils ont pour tâche de promouvoir le projet dans leur pays et plus particulièrement auprès des instances gouvernementale et administrative. Ils doivent stimuler l'offre et la demande d'information et se soucier, pour ce qui les concerne, de la qualité de service du réseau tant dans sa dimension technique que dans son éthique.

Agissant comme des administrateurs locaux, ils sont les articulations du réseau. Ils en développent les ramifications sur tous les continents. Ils sont dépositaires de la déontologie du site Web, donc de sa réussite. Chacun d'eux s'applique également à accélérer le transfert de connaissances en encourageant l'adhésion au réseau des personnes et des institutions dont il juge l'apport pertinent.

Il jouit par conséquent d'une grande liberté d'action, l'important étant qu'il travaille à la réalisation de l'objectif du réseau en dégagant un terrain propice à la collecte et à la circulation de l'information. Sa responsabilité repose avant tout sur sa capacité à offrir aux utilisateurs une réponse rapide et de qualité afin que le réseau francophone atteigne un haut degré de performance et bénéficie d'une crédibilité digne de la communauté internationale qu'il représente.

Deuxièmement, il est administré par un **comité de gestion**, succédant au groupe de pilotage initial, qui devient ainsi le secrétariat exécutif du réseau. Ses membres détiennent un pouvoir de décision sur l'ensemble du projet : ses objectifs, son fonctionnement et son évolution. Ils sont chargés de l'évaluer, de faire la planification et le suivi de l'exécution budgétaire. Ils se réunissent selon les besoins, ou sinon au moins une fois par année, à l'invitation de l'un des membres.

Dans la phase expérimentale du réseau, une équipe de pilotage a été formée : tout d'abord sur la base du volontariat, ensuite en prenant soin de veiller à la représentation institutionnelle et géographique de ses membres, enfin en tenant compte des équipements informatiques dont ceux-ci disposaient. Premiers utilisateurs du réseau, ils peuvent en toute connaissance de cause choisir les options qui reflètent leurs propres demandes.

Le comité est composé de dix institutions issues de huit pays ou gouvernements de la Francophonie : le Centre canadien de gestion, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (France), l'ENA de France, l'ENA du Sénégal, l'ENA de Tunisie, l'ENAP du Québec, l'Institut international d'administration publique, l'Institut supérieur de management public du Cameroun, l'Observatoire des fonctions publiques africaines et l'Université de Moncton (Nouveau-Brunswick, Canada), département d'administration publique.

L'élargissement du comité de gestion est présentement à l'étude. Dans le but de se prévaloir d'un équilibre géographique plus satisfaisant, de nouveaux pays sont pressentis.

D'autres organismes de plusieurs pays invités ou non au Sommet des chefs d'État de la Francophonie ont montré un grand intérêt pour le projet. Certaines raisons, le plus souvent d'ordre technique, ont empêché leur intégration lors des débuts de l'équipe de pilotage. Ils ont été néanmoins associés à l'édification du réseau en étant renseignés sur l'avancement des travaux, demeurant au fait au même titre que la totalité des institutions impliquées des pays de la Francophonie.

Il est administré, troisièmement, par un **coordonnateur de projet** et un **webmestre** qui sont désignés par le comité de gestion et qui travaillent en liaison constante. Le coordonnateur est chargé de l'administration du développement du réseau. Il s'attache à rechercher de nouveaux partenaires. Il entretient une concertation de tous les instants avec les représentants du comité de gestion, les tient informés, recueille leurs avis et leurs requêtes auxquels il donne suite, prépare les réunions du comité et celles du conseil consultatif. Il s'assure en outre d'une réelle visibilité du réseau EFAP au plan international.

Le webmestre, quant à lui, s'occupe de la gestion quotidienne, de l'animation et de la maintenance du site *www.efap.org*. Il est responsable de son arborescence et de son actualisation. Il aide à l'implantation d'un modèle de technologie de l'information souple et efficace, facilitant la mise en ligne et le transfert des connaissances, tout en tenant compte des contraintes des organisations membres actuelles ou futures.

Il vise à instaurer un système d'information de gestion permettant non seulement de saisir l'évolution de l'activité du réseau, mais aussi l'évolution des besoins des utilisateurs en matière d'échange de données. Il prépare, pour une mise en application future, un programme de formation qui favorisera une meilleure compréhension des processus informatiques et du réseau dans son ensemble. Enfin, il tient à jour le répertoire des membres.

La structure administrative du réseau EFAP décrite ci-dessus emprunte un schéma classique d'organisation. Par identification comparative, on peut dire que la rencontre annuelle du conseil consultatif tient lieu d'assemblée générale. Le comité de gestion accomplit les tâches habituellement dévolues au bureau permanent, à l'administrateur central, aux gestionnaires du réseau au fil des jours, au webmestre et aux correspondants nationaux.

Cependant, cette structure n'a pas d'existence officielle – elle s'est mise en place progressivement grâce aux réunions qui ont ponctué l'avancement du projet –, car le réseau francophone des administrations publiques n'est pas une entité reconnue *sui generis*. Initié lors des premières assises francophones de l'administration publique, il est né de l'expression collective d'une volonté des intervenants publics présents à ce colloque et ne résulte donc pas d'une décision administrative.

Par la suite, l'organigramme du réseau EFAP, proposé dans sa charte de développement, a été implicitement retenu le 12 septembre 1998, lors de la rencontre annuelle du conseil consultatif, par les participants qui ont approuvé la charte par la même occasion.

Mais cette virtualité a entravé la marche du projet. Même si elle préserve les libertés de manœuvre de ses promoteurs, elle est vite apparue comme un obstacle à l'affirmation identitaire et au crédit du réseau auprès des instances internationales. Dans un souci de clarification, une étape décisive a été franchie en juillet 1999 avec la signature d'une convention de coopération entre l'École nationale d'administration publique du Québec et l'Institut international d'administration publique, dotant ainsi le réseau EFAP d'un embryon de réalité juridique.

Conformément aux termes de cet accord «[...] relatif à la mise en place du réseau francophone des administrations publiques et au développement du site Internet www.efap.org [...]», les deux institutions se voient pour l'essentiel confier le mandat d'établir un encadrement budgétaire du réseau.

L'IIAP et l'ENAP s'engagent à rechercher conjointement les ressources financières nécessaires au fonctionnement et au développement

du réseau auprès des bailleurs de fonds nationaux et internationaux en tenant compte en premier lieu des besoins des partenaires les moins favorisés.

La plateforme financière est soumise à l'approbation du conseil consultatif. Le comité de gestion est sans cesse informé des questions relatives au budget.

Ce texte concrétise un *coleadership* franco-québécois sur le projet. Il a été négocié et conclu sous le regard des autres partenaires qui ont souscrit sans réserve à cet engagement tant il est apparu comme un puissant levier multiplicateur : une véritable logique moderne de coopération internationale dans laquelle les semis bilatéraux produisent des récoltes multilatérales.

C'est un fait établi que dans la phase de lancement du réseau, et encore aujourd'hui, le principe vertueux de décentralisation des responsabilités n'a pas toujours été respecté avec rigueur. Mais en ces temps de construction et d'expérimentation, il était avantageux de disposer d'un pouvoir d'impulsion fort et réactif, aussi bien dans les choix techniques que dans les investissements financiers. C'est l'ENAP du Québec, mandatée par ses partenaires, qui a assumé dans une large part ces responsabilités, même si elle a travaillé en collaboration avec ceux-ci et d'une certaine façon sous leur contrôle.

Au sein du groupe de pilotage, l'ENAP du Québec a voulu agir comme force de proposition. Cette fonction couvrait la planification stratégique, la mise en place d'une structure de financement, le dessein de l'architecture du réseau et sa promotion.

Désormais, le réseau EFAP est entré dans une phase de généralisation pour l'ensemble des partenaires de l'espace administratif francophone. La concentration indispensable des activités de la période originelle doit céder la place à l'application du principe de décentralisation qui est le fondement du projet depuis son lancement. Chaque membre, ceux du comité de gestion en tête, doit jouer pleinement son rôle d'inspirateur, de créateur et d'animateur.

4. UN CONTEXTE EN TRANSITION

L'idée de concevoir un réseau principalement au service des administrations publiques francophones s'alimente de la conviction du nécessaire renforcement de la coopération internationale, et plus spécifiquement de

la sauvegarde du lien francophone, une théorie dont la persistance et la modernité apparaissent déterminantes dans l'essor institutionnel, économique et social des pays ayant le français en partage.

L'émergence de zones économiques continentales et sub-continentales, et inversement l'affirmation d'un pouvoir régional voire local, la libéralisation et la « planétarisation » des échanges commerciaux et monétaires et leur quasi-instantanéité, les bouleversements qualitatifs et quantitatifs affectant le travail requièrent de tous les États, quelle que soit leur appartenance idéologique, un questionnement sur leurs missions et sur leurs modes de médiation.

Au cours de la dernière décennie, ces interrogations ont donné lieu de façon systématique, ou du moins sans nuance, à une contestation du rôle de l'État, sinon de l'État lui-même. L'intolérance de certaines attaques a provoqué des réactions tout aussi irrationnelles de protectionnisme identitaire, car derrière la remise en cause de l'État, c'est le droit et son application qui sont soudainement suspectés de retarder le cours du progrès.

Il est vrai que la référence à la règle, dans son caractère souverain, semble bien dérisoire, voire inopportune, quand un pays ne dispose pas de système de santé ni scolaire digne de ce nom, ou quand ses habitants n'ont à leur disposition ni eau potable ni électricité.

En ce début de siècle, les pays du monde francophone n'échappent pas à ce débat concernant la place de l'acte public dans nos sociétés et sur son caractère démocratique. Face à de tels enjeux, on assiste sur des bases nouvelles à l'élargissement du dialogue entre les gouvernements, entre le secteur public et le secteur privé, entre les citoyens et leurs administrations publiques.

Dans ce contexte, la coopération administrative internationale apparaît plus que jamais prioritaire. Or, par tradition, de nombreux pays francophones s'y réfèrent. Le transfert de renseignements ou de technologies, surtout en direction des pays en transition économiquement, est une constante à l'intérieur de l'espace administratif francophone. Dès lors, il était primordial d'inventer un réseau qui, à l'aide d'une communication de pointe, apportait une certaine réflexion sur l'adaptation aux valeurs du monde contemporain dont est porteuse la Francophonie en matière d'administration publique.

Les nouvelles solidarités internationales créées par les affinités linguistiques et culturelles ne suggèrent pourtant pas un démantèlement des instances de concertation déjà existantes. Au contraire, le réseau basé sur des intérêts francophones permet et exige de nouer un dialogue original

avec d'autres réseaux issus de cultures différentes, hispanophone, lusophone, anglophone, arabophone, etc. La constitution par l'ONU d'un réseau mondial des administrations publiques (UNPEAN) est un pas remarquable dans cette direction.

Il faut dire que la coopération internationale a changé de visage. Historiquement bilatérale, héritage de la décolonisation, elle emprunte aujourd'hui des voies d'interventions ou de financements multilatérales. Qui plus est, ces regroupements circonstanciels s'affranchissent des frontières linguistiques. Enfin, nous l'avons évoqué précédemment, l'économie domine désormais le droit, même si au sein de la Banque mondiale, tenante du tout économique, cette approche est désormais contestée.

Conscients de ces mouvements de fond et de leurs implications sur l'engagement quotidien des opérateurs publics, les représentants et spécialistes de l'administration publique venus de plus de quarante pays partageant le français comme langue se sont réunis à Paris du 12 au 14 décembre 1996 à l'invitation de l'Institut international d'administration publique (IIAP) de Paris pour débattre autour du thème suivant : L'administration publique des pays francophones à l'aube des années 2000.

Parmi les conclusions de ces premières assises francophones de l'administration publique, les participants recommandaient de prendre les initiatives nécessaires « [...] pour que les éléments de base d'un réseau francophone soient définis, en particulier en matière d'échanges automatisés d'information et de documentation ».

Deux événements importants étaient par ailleurs identifiés pour poursuivre ce projet collectif : les conférences mondiales annuelles organisées par l'Institut international des sciences administratives (IISA) en juillet 1997 à Québec et en septembre 1998 à Paris.

Lors de la rencontre des administrations publiques francophones qui s'est effectivement déroulée à Québec le 12 juillet 1997, l'École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec a été mandatée par ses partenaires pour « [...] établir un avant-projet relatif à l'architecture et à la mise en œuvre [...] d'un Secrétariat électronique francophone en administration publique ».

Avec les autres acteurs du projet, l'École était invitée à présenter, selon les termes de la déclaration ratifiée en fin de rencontre, un bilan de l'édification de cette toile électronique francophone lors d'une prochaine réunion prévue à Paris le 12 septembre 1998 à l'occasion du congrès de l'Institut international des sciences administratives.

Ces rencontres annuelles, qui ont eu lieu à Québec le 12 juillet 1997, à Paris le 12 septembre 1998 et à Londres le 17 juillet 1999, ainsi que les réunions du comité de gestion, ex-groupe de pilotage, ont rythmé la progression du réseau de façon tangible : modélisation d'un prototype, signature d'une charte de développement, d'un plan de financement, ouverture du site, étude d'un programme d'enseignement à distance, etc.

Les 27 et 28 avril 1999, pour la première fois, la réunion du groupe de gestion avait lieu en Afrique, à Cotonou au Bénin. Outre les représentants des institutions membres du groupe, des observateurs de neuf pays africains ainsi que du PNUD, du PDM et de l'ACDI étaient présents, contribuant à l'élargissement et à l'approfondissement des discussions.

5. LA DEUXIÈME ÉTAPE

La phase d'étude, de construction et d'expérimentation du réseau EFAP a pris fin avec la réunion du groupe de pilotage, devenu le comité de gestion, des 27 et 28 avril 1999 et la rencontre des administrations publiques francophones du 17 juillet 1999. Désormais doté d'une organisation administrative, d'un site Web fonctionnel et d'un plan de financement, le réseau s'oriente maintenant vers l'animation de l'espace de réflexion, de recherche et d'éducation qu'il a créé.

Le démarrage du projet était relativement facile et rapide, trop peut-être pour certains partenaires mal préparés à la dynamique d'un réseau et à la vitesse avec laquelle il s'est étendu. Par contre, la primauté accordée à l'érection d'une superstructure l'a été quelquefois au détriment des contenus. Il s'agit donc à présent de se préoccuper de nourrir le bâti informatique existant, en somme de donner vie à une machinerie.

Pour y parvenir, il faut sans attendre renforcer la capacité des pays du Sud à contribuer efficacement au réseau, en participant d'une part, à la mise en valeur de leurs ressources documentaires et en formant d'autre part, des spécialistes de la documentation, de la formation à distance, du multimédia et des inforoutes.

D'ailleurs, le réseau a fait de ces actions ses priorités. À cet effet, il a été décidé de créer deux consortiums et de les inscrire au plan d'action 1999-2000. Le premier orienterait ses travaux vers la gestion de la ressource documentaire, soit la recherche, l'extraction, la collecte et la valorisation de fonds dormants ; le deuxième aurait pour tâche de mettre en ligne des bases de références en matière d'enseignement du management public.

Malheureusement, au moment de franchir l'étape de la confirmation et de la généralisation, le réseau francophone des administrations publiques, dont le développement s'est déroulé jusqu'alors sans heurts, éprouve des difficultés à maintenir son rythme. Deux raisons principales peuvent expliquer cet essoufflement : la difficulté, véritable course à obstacles, à obtenir du financement et une implication inégale des membres du réseau.

Une signature manifestement francophone et le sentiment que le réseau appartient à une mouvance administrative somme toute privilégiée sembleraient causer le manque d'enthousiasme des financiers qui se réfèrent, nous l'avons vu, à de nouveaux paradigmes en matière de coopération internationale.

Et que dire de la passivité de certains partenaires ! La vacuité juridique qui préside à la destinée du réseau EFAP ne simplifie pas la tâche de ceux qui aiment baser leur action sur le caractère souverain des textes. À cela s'ajoute une volonté généralement exprimée de s'affranchir des frontières de la Francophonie, une grande circonspection à propos de l'enseignement à distance et, plus spécifiquement dans les pays africains, des changements majeurs au niveau de son personnel, politique et administratif, et une misère technologique récurrente.

Comment remédier à cette somnolence et retrouver l'allant qui caractérisait la création du réseau ? En posant des gestes concrets qu'on peut regrouper selon trois objectifs précis : acquérir une reconnaissance internationale des autorités et des usagers ; obtenir le financement indispensable à la stabilité du réseau ; rendre le site www.efap.org plus attrayant grâce à une thématique notoire et des produits originaux.

Une communication claire et systématique, adressée directement aux partenaires potentiels, ou bien à travers le canal des instances internationales, contribuera à améliorer la visibilité du réseau au plan mondial. Elle aura pour effet second, mais pas secondaire, de détecter et donc de faire appel à de nouveaux correspondants nationaux, en dehors du champ géographique des pays représentés actuellement au sein du réseau.

Cette identification représentera sans aucun doute un atout auprès des bailleurs de fonds, peu enclins à prendre le risque d'investir dans des projets dont ils ne décèlent pas l'encadrement et les retombées dès la première lecture.

Cependant, l'expérimentation sur le site www.efap.org d'une fonction d'accueil pour des services de formation à distance, apparaît aujourd'hui comme l'élément le plus prometteur pour développer le réseau. Un dispositif informatique et pédagogique est d'ailleurs à l'étude. Il aidera à

brève échéance à diffuser l'enseignement tout en s'adaptant aux réalités académiques des institutions participantes, car l'ambition de ses promoteurs n'est pas de prodiguer un savoir inaltérable, mais bien au contraire de l'illustrer localement.

En terminant, l'avenir du réseau EFAP repose sur sa capacité à devenir un outil efficace au sein de la communauté administrative francophone dans le but de solutionner des problèmes surgis ici ou là dans le cadre de l'intervention publique ou de répondre à des interrogations que ne manquent pas de susciter l'application d'une réforme administrative. Celui-ci doit devenir le soutien constant et immédiat de ses utilisateurs dans la recherche de l'expertise dont ils ont besoin.

La vie et le succès du réseau dépendent de l'implication de ses acteurs, de l'harmonisation de leurs efforts et du déploiement des énergies nécessaires pour atteindre leurs objectifs et donner satisfaction aux utilisateurs pour le plus grand bénéfice de leur société respective.

La francophonie institutionnelle a connu ces dernières années de grands changements dont le plus spectaculaire a été la nomination d'un secrétaire général. Cette nouvelle identité politique rend plus que jamais indispensable la poursuite et l'approfondissement de la coopération entre les administrations publiques des pays ayant le français en héritage commun.

Cette approche a été confirmée lors du Sommet des chefs d'État de la Francophonie qui s'est déroulé en novembre 1997 à Hanoi. En effet, parmi les recommandations du plan d'action biennal arrêté à l'issue du Sommet, figure explicitement... le rapprochement des administrations publiques des pays membres du Sommet. Il est intéressant de noter que cette préconisation, à l'initiative des délégations française et québécoise, est inscrite au chapitre « promotion de la démocratie », objectif précisément revendiqué par les promoteurs du réseau EFAP dès l'entame de leur démarche.

Depuis cette date, un autre Sommet de la Francophonie a eu lieu à Moncton au Nouveau-Brunswick au Canada. D'aucuns ont dénoncé la minceur et l'errance de ses résultats qui font craindre un appauvrissement du mouvement francophone. Mais si la Francophonie semble se chercher, c'est bien parce qu'elle tente d'évoluer et d'épouser son temps en mettant l'accent sur l'économie, en s'alliant avec des ensembles linguistiques différents, ou encore en s'intégrant dans les dossiers ouverts par les instances supranationales.

À l'adresse www.efap.org, les opérateurs publics de l'espace francophone sont accueillis au sein d'un réseau moderne, décentralisé à l'image

des opportunités offertes aujourd’hui par les technologies de l’information. Ils y trouvent un point d’appui pour leur action au quotidien. Une véritable mobilisation autour de l’organisation et de la tenue de nouvelles assises francophones de l’administration publique, à la pérennité et à l’institutionnalisation desquelles il faut réfléchir, viendrait leur fournir une tribune internationale d’envergure pour l’expression de leurs idées.

Deuxième partie

**L'enseignement
du management public
dans les écoles
d'administration publique**

Chapitre 8

L'approche pédagogique de l'ENAP

Une formation tournée vers l'action

Marcel PROULX, Ph. D.

École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

en collaboration avec

Mario VENDITTOLI, M. Sc.

École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Un des bienfaits du développement des activités de coopération internationale à l'ENAP tient au fait qu'il nous a amenés à réfléchir au « credo » de notre institution quant à la conception du management public à laquelle nous adhérons et à notre vision de l'enseignement. En effet, en choisissant d'exporter notre savoir-faire en matière de formation du management public, nous avons été contraints de nous interroger sur ce qui nous caractérise comme école professionnelle de formation en gestion publique. C'est le résultat de cette réflexion que nous¹ vous livrons ici. La question à laquelle nous cherchions à répondre est la suivante : « Quelle est notre valeur ajoutée dans l'univers de la formation en administration publique ? » En d'autres termes, comment justifier notre désir d'exporter notre savoir-faire, si ce n'est en nous réclamant d'une compétence particulière, à la fois sur le fond et sur la forme de notre enseignement.

Si nous voulions traduire en une courte phrase la « marque de commerce » de l'ENAP en matière d'enseignement du management public,

1. Marcel Proulx est directeur général de l'ENAP. Il a auparavant été directeur de l'enseignement et de la recherche, directeur des études et professeur de sociologie des organisations à l'ENAP, Québec. Mario Vendittoli est chargé de cours à l'ENAP et y poursuit une recherche de niveau doctoral en management public.

nous dirions incontestablement que sa raison d'être est **d'offrir une formation tournée vers l'action**, tant sur le plan du contenu que sur celui de la pédagogie. Sur le plan des contenus de formation, nous proposons des théories et des modèles de référence que nous voulons utiles à la pratique du management public. Sur le plan de la pédagogie, nous insistons sur le transfert des apprentissages dans l'action, en faisant en sorte de rapprocher la salle de classe du terrain. Nous souhaitons en cela établir un « dialogue » entre la théorie et la pratique en management public, en obligeant les étudiants à des allers-retours constants entre les contenus de formation abstraits et leur application concrète dans l'action, réelle ou simulée.

1. LE RÔLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LE DÉVELOPPEMENT DU CREDO DE FORMATION DE L'ENAP

Les professeurs de l'ENAP ont toujours échangé leurs méthodes d'enseignement. Dans le cadre de certains cours, des groupes de discussion ont même été formés pour réfléchir sur le développement de pratiques pédagogiques communes à ces cours. Des rencontres visant à favoriser le partage de l'expérience d'enseignement du management public ont également été organisées ces dernières années. C'est cependant avec le développement de la coopération internationale que nous avons pleinement pris conscience, au point de vue institutionnel, de notre identité particulière en matière de formation à la gestion publique.

À l'origine, la mise en marché internationale de nos activités de formation répondait à une commande toute simple : « *Aidez-nous à faire chez nous ce que vous faites chez vous* », nous demandait-on. Nous avons alors commencé à exporter notre savoir-faire, sans toutefois réellement connaître ce en quoi il était original.

Dès que nous avons entrepris des activités de coopération internationale, nous avons commencé à l'ENAP à prendre plus au sérieux l'idée d'avoir notre propre credo de formation et de le présenter à l'extérieur. Il nous fallait, afin de mieux répondre à la demande sur le plan international, mieux cerner les caractéristiques du « produit ENAP ». Tous les professeurs qui ont participé à notre offre de formation à l'étranger ont ainsi été amenés à réfléchir sur la marque de commerce ENAP, à partir de leur propre cours ou de la manière de faire de leurs collègues. La coopération internationale a donc été une occasion unique de nous poser, chacun de notre côté, des questions sur les particularités de nos enseignements.

L'avènement de la Didacthèque internationale nous a, par la suite, incités à mieux identifier ce qui nous distinguait. Pour la première fois, nous faisons, de manière institutionnelle, de la formation dans un réseau d'établissements en management public. Nous proposons essentiellement un contenu à visée originale, en l'occurrence du management public nord-américain en français. C'est, du moins, ce qui attira d'abord notre clientèle à l'échelle internationale. Parallèlement, nos partenaires de la Didacthèque étaient intéressés par notre mode d'enseignement particulier, peu magistral et misant sur la prise en compte de l'expérience des participants. Nous étions donc **doublément attrayants pour les pays de culture française**, puisque nous représentions l'accès à un contenu de management public nord-américain livré en français et que notre mode d'enseignement était à plusieurs égards original et novateur.

C'est ainsi que le fait d'enseigner à l'étranger et d'exporter notre savoir-faire en matière d'enseignement du management public (formation de formateurs) a été révélateur de notre identité pédagogique. Petit à petit, nous avons pris conscience de ce qui nous distinguait ; il est devenu évident que notre valeur ajoutée, dans le domaine de l'enseignement du management public, se situait à l'échelle de notre approche pédagogique tournée vers l'action.

2. UNE FORMATION TOURNÉE VERS L'ACTION

Un professeur enseignant dans une école de gestion se fait constamment interpellé par ses étudiants de cette façon : « *Cela sert à quoi, dans la pratique, ce que vous nous enseignez là ? On fait quoi de cette théorie dans la vraie vie ? Ce modèle, est-ce que je peux vraiment l'appliquer dans mon milieu ?* » Ce à quoi le professeur pourrait en principe répondre : « *Une théorie, c'est une théorie et elle n'a pas à être utile.* »

En fait, le professeur doit alors s'arrêter devant le regard dubitatif de l'étudiant et trouver une façon de le convaincre de l'utilité de la théorie enseignée. Mais attention, il ne s'agit pas de décréter d'autorité qu'une théorie est vraie pour prouver son utilité. Le professeur doit plutôt susciter l'intérêt chez l'étudiant à l'égard du savoir théorique qu'il veut transmettre. Le cas échéant, l'étudiant pourra se l'approprier et y adhérer d'autant plus aisément qu'on aura su le convaincre de son utilité dans sa pratique. Pour y parvenir, nous croyons à l'ENAP qu'il est important d'adopter une pédagogie tournée vers l'action, c'est-à-dire qui mise sur la

transmission d'un savoir « enraciné » dans l'action. La théorie doit en effet comporter des applications pratiques, et à plus forte raison si les étudiants sont déjà engagés dans l'action².

Pour l'essentiel, la pédagogie tournée vers l'action comprend deux choses :

- un savoir axé vers l'action ;
- la transmission du savoir dans l'action.

2.1. Un savoir utile à l'action

Un savoir utile est utile à l'action lorsqu'il répond aux questions que se posent les personnes engagées dans l'action ou qu'il leur permet de résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Pour qu'il y ait apprentissage chez des personnes engagées dans l'action, il faut donc transmettre un savoir qui a des implications pratiques significatives. Les étudiants ne vont apprendre et s'intéresser au contenu que dans la mesure où ils vont voir l'intérêt pratique de la matière et où ils seront capables de faire la connexion entre la matière enseignée et la réalité professionnelle.

Les personnes inscrites à nos programmes de maîtrise professionnelle sont très sensibles à la pertinence du savoir que nous leur enseignons. C'est pourquoi notre réflexion pédagogique, en ce qui concerne le contenu, est systématiquement tournée vers cet objectif : enseigner un savoir approprié. Aussi est-ce de la responsabilité du professeur de faire prendre conscience à ses étudiants du lien entre la théorie et la pratique. Le professeur est en effet constamment invité à démontrer l'utilité de son propos à l'égard de la pratique professionnelle du management public, et c'est grâce à cette démonstration qu'il fera en sorte que ses étudiants s'investiront dans le processus d'apprentissage.

Un tel mode d'enseignement constitue un défi pour le professeur. Il doit évaluer la pertinence du contenu de son cours à l'aide d'autres critères

2. À l'ENAP, nous offrons des programmes de deuxième cycle universitaire à des professionnels du management public depuis un peu plus de trente ans. Notre clientèle veut d'abord et avant tout acquérir des habiletés et des compétences professionnelles propres au management public. Qu'elle soit inscrite à l'un ou l'autre de nos différents programmes en management public (maîtrise option A et option B, programmes courts ou diplômes d'études spécialisées) ou qu'il s'agisse de gestionnaires en exercice ou de futurs analystes de la gestion et de l'organisation, notre clientèle entretient la même préoccupation : ce qui est enseigné doit être pertinent pour la pratique professionnelle du management public.

que les références disciplinaires classiques. S'il enseigne une matière abstraite, et qu'il n'a aucune idée de son utilité concrète, si ce n'est qu'elle satisfait un intérêt purement théorique, il risque de connaître de sérieux problèmes. Sans applications pratiques, la matière enseignée n'a à peu près pas de valeur aux yeux des étudiants. Le professeur peut bien livrer avec emphase de belles théories s'il le juge bon, mais il risque de se faire ramener les pieds sur terre par un propos du genre : « *Moi je suis infirmière-chef dans un hôpital et je ne vois vraiment pas comment cette matière s'applique dans mon milieu.* » Quand un professeur sait que la classe va lui demander constamment : « *À quoi ça sert ?* », il doit se préparer en conséquence. Il doit tenir compte de cette réalité dans la définition du contenu de ses cours et, surtout, dans la manière de le livrer.

Le **test de pertinence d'une théorie**, chez nous, c'est donc de pouvoir répondre de façon positive à la question suivante : « *Est-ce que la théorie peut servir dans l'action ?* » Quand une étudiante s'adresse au professeur en lui disant : « *C'est intéressant ce que vous dites, parce que chez moi, ça se passe exactement comme ça* », et qu'elle raconte, en classe, comment les choses se déroulent dans son milieu de travail, tout en utilisant le modèle théorique proposé, le professeur sait que la matière enseignée est pertinente et qu'elle « passe » bien. Il le sait quand un ou une étudiante lui confie : « *Ce que vous avez dit lors du dernier cours m'a permis de mieux comprendre ce qui se passe dans mon ministère.* »

Tout professeur à l'ENAP est confronté à la même condition et fait face au même problème : il doit susciter l'intérêt pour le savoir auprès d'une clientèle âgée, expérimentée, en un mot, exigeante. Chaque professeur est donc amené régulièrement à se demander si son enseignement est utile pour ses étudiants et comment il pourrait mieux les préparer à leur vie professionnelle.

Chaque professeur à l'ENAP est rattaché à une discipline particulière : économie, droit, management, sociologie ou psychologie, etc. S'il est sociologue de formation et qu'il enseigne, par exemple, la sociologie des organisations, la perspective adoptée est bien sûr sociologique. Le cours n'est toutefois pas un cours de sociologie, car le professeur n'enseigne pas une matière destinée à des sociologues, mais bien à des gestionnaires, en tenant compte des besoins et des préoccupations de ces derniers. C'est le même scénario pour la psychologie : le professeur enseigne la psychologie à l'intention de gestionnaires qui ne souhaitent pas pratiquer le métier de psychologue mais qui ont besoin de mieux

saisir, entre autres, les motivations des personnes qu'ils gèrent. Tout professeur doit donc prendre en compte les attentes de ses étudiants et l'usage qu'ils pourront faire de la matière enseignée.

2.2. La transmission du savoir dans l'action

Outre le fait que les savoirs, savoir-faire et attitudes enseignées chez nous doivent en principe être pensés en fonction de leur utilité pour l'action, les méthodes d'enseignement utilisées pour la transmission de ces savoirs doivent elles-mêmes être conçues en fonction d'un transfert des apprentissages dans l'action. D'où l'idée d'une pédagogie tournée vers l'action.

Mais qu'est-ce qu'une pédagogie tournée vers l'action ? Nous sommes d'avis qu'une telle pédagogie doit miser sur la transmission du savoir dans le cadre même de l'action ; donc, une pédagogie où la participation des étudiants est essentielle. Une telle pédagogie doit aussi être axée sur les savoir-faire et sur la transmission en classe d'habiletés et de compétences professionnelles recherchées.

À l'ENAP, nous privilégions les méthodes d'enseignement dites participatives. Les cours doivent susciter la contribution des étudiants, afin qu'ils puissent s'approprier du contenu théorique et le transposer dans leur propre réalité professionnelle. Nous croyons qu'il est en effet plus facile de s'approprier une théorie en la transposant dans sa propre expérience de travail qu'en écoutant passivement le professeur la décrire en classe. C'est pourquoi, nous avons peu recours à l'enseignement magistral³, où le professeur livre un contenu disciplinaire à des étudiants réduits à prendre des notes. Aussi des cours où le contenu théorique est important, comme le droit administratif, ont pu être offerts en minimisant les enseignements magistraux (voir encadré 1). Si un enseignement magistral pouvait convenir au premier cycle universitaire, il nous apparaît beaucoup moins pertinent aux cycles supérieurs, surtout dans un contexte de développement de savoir-faire, comme c'est le cas dans l'obtention d'une maîtrise professionnelle en management public.

3. Quand la méthode d'enseignement dite magistrale est retenue – certains professeurs admettent cependant qu'elle est, dans la plupart des cas, adaptée aux besoins d'un enseignement misant sur l'acquisition d'un savoir-faire.

Encadré 1 : L'expérience d'un professeur de droit administratif

Un de nos professeurs enseignait le droit administratif de manière magistrale depuis quelques années déjà lorsqu'un étudiant lui fit la remarque suivante : « *Monsieur, pourquoi ne nous donnez-vous pas vos notes de cours ?* » L'étudiant voyait bien, que le professeur avait toutes ses notes de cours tapées à la machine devant lui. « *Si je vous donne mes notes de cours, à quoi cela va-t-il vous servir de venir en classe* », a-t-il répondu. Après un moment de réflexion, il s'est dit : « *Dans le fond, pourquoi est-ce que je ne leur donnerais pas mes notes de cours, si tout l'essentiel de ce que je raconte est déjà écrit ? Après tout, ils n'auront qu'à me poser des questions sur ce qui n'est pas clair.* » Le professeur décida alors de distribuer ses notes de cours aux étudiants en leur disant : « *Maintenant que vous avez les notes de cours, vous allez les lire et quand vous allez venir en classe, vous allez appliquer la matière théorique à un cas réel. Vous allez vous mettre à la place d'un juge et rendre une décision conforme à l'enseignement qui vous a été donné.* » La semaine suivante, le professeur prit le temps de répondre aux questions des étudiants afin de clarifier le contenu théorique, puis il les invita à exercer leur jugement à partir d'un cas soumis aux tribunaux : « *Bon ! Tout le monde a compris ! Vous n'avez plus de questions... parfait ! Vous êtes donc capables de vous mettre à la place du juge en traitant la cause proposée.* »

Cette nouvelle façon d'enseigner le droit administratif a très bien fonctionné. Tous lisaient les notes de cours avant de se présenter en classe et participaient à la discussion, d'autant plus qu'ils étaient évalués à la fin du trimestre par examen portant sur l'ensemble de la matière.

C'est ainsi qu'un professeur créatif a fait prendre graduellement un virage au cours de droit administratif, pour l'orienter en fonction de la **transmission d'un savoir-faire**.

À l'ENAP, la majorité des étudiants sont des praticiens du management public. Il est donc relativement aisé de faire appel à leur expérience pratique. Cependant, la participation ne vise pas uniquement à les faire parler de leur expérience de gestion. Elle vise surtout à leur faire transposer, sur place, les modèles théoriques étudiés en les confrontant à l'expérience vécue, actuelle ou passée.

Pour obtenir une bonne participation des étudiants, le professeur doit orienter la discussion vers le savoir théorique transmis. Il peut, à titre d'exemple, demander : « *Est-ce que, selon vous, la théorie dont on vient de*

parler éclaire votre réalité ? » Le professeur doit constamment demander à l'étudiant d'appliquer la matière enseignée à la réalité de son milieu de travail, de passer de l'abstrait au concret. La discussion dans les cours donnés à l'ENAP n'est donc pas un simple divertissement ou une manière de voir dans quelle mesure les étudiants comprennent la matière, elle constitue un moyen d'apprentissage par l'établissement d'un dialogue entre la théorie et la pratique.

Une autre façon de faire participer les étudiants consiste à exiger des travaux d'application concrète dans leur milieu de travail, en leur demandant, par exemple, d'analyser une problématique de leur organisation, en utilisant un modèle vu en cours. L'objectif poursuivi est le même que celui de la discussion : l'appropriation du savoir par la concrétisation dans la pratique de la matière enseignée. En appliquant un modèle d'analyse à un cas concret d'organisation, l'étudiant est forcément confronté à une foule de questions portant aussi bien sur le modèle à utiliser que sur le problème concret qu'il étudie. En jouant avec les concepts et en les appliquant à sa réalité, l'étudiant est ainsi amené à mieux les saisir et à développer un savoir-faire particulier, notamment dans le champ de l'analyse des pratiques de gestion et de l'organisation.

Tous les cours ne se prêtent pas à une application dans le milieu de travail de tous les étudiants. C'est pourquoi il faut parfois proposer aux étudiants un terrain d'application simulé : c'est la visée de la méthode des cas. L'avantage de cette méthode est d'élargir la palette des situations à analyser au-delà de ce que les étudiants ont eux-même vécu, mais en leur proposant des problématiques qu'ils pourraient avoir à vivre. Le cas permet de « se mettre à la place de... », ce qui donne un caractère à la fois réaliste et ludique au problème à résoudre ou à la situation à analyser. L'autre avantage de la méthode des cas, c'est qu'elle s'applique à des étudiants qui ne sont pas en situation de travail ou dont l'emploi ne fournit pas d'occasion de mettre en pratique la matière enseignée.

Les exercices et simulations remplissent la même fonction que les études de cas : il s'agit de transposer, dans la salle de classe, des situations qui appellent à l'utilisation des théories, modèles et techniques enseignés dans un contexte apparenté aux situations réelles de travail.

2.3. Un dosage judicieux entre l'apprentissage des savoirs et des savoir-faire

Tout professeur doit favoriser un dosage judicieux entre l'apprentissage du savoir et du savoir-faire. Plus le contenu d'un cours est proche d'une certaine pratique, plus il est aisé de transférer la matière théorique vers la

pratique et de faciliter l'acquisition d'un savoir-faire. Dans un cours de management, par exemple, le transfert est immédiat et aisé. Et règle générale, les professeurs plus orientés vers le management sont d'ailleurs très peu magistraux dans leur enseignement.

Tous les cours comportent évidemment une partie théorique, axée sur la transmission de connaissances. Cependant, le professeur qui n'appuie pas d'exemples pratiques la théorie enseignée aura beaucoup de mal à faire passer la matière; qui plus est, il aura peu de crédibilité auprès des étudiants, qui s'attendent à ce que leur professeur ait une connaissance empirique de ce qu'il enseigne, que cette connaissance ait été acquise par une expérience concrète de terrain ou autrement.

En fait, tout professeur doit être en mesure de transmettre deux types de connaissances : des connaissances livresques, qui correspondent à des savoirs théoriques à caractère disciplinaire et des connaissances pratiques, liées à l'apprentissage de savoir-faire. Celui qui n'offre dans ses cours que des connaissances théoriques passe difficilement auprès des étudiants⁴, tout comme celui qui ne livre que son expérience de gestion ou des connaissances purement empiriques, sans encadrement théorique. Le professeur idéal, en somme, est celui qui dose savamment les connaissances livresques et les savoir-faire empiriques.

Le style du professeur influence beaucoup le dosage entre l'apprentissage du savoir et du savoir-faire, entre la théorie et la pratique. Dans tous les cas, la pratique de l'enseignement, peu importe la matière, doit être guidée par le principe suivant : **faciliter l'appropriation des connaissances par les étudiants.**

CONCLUSION

Il y a aurait beaucoup plus à dire sur l'enseignement du management public à l'ENAP, tant en ce qui concerne les contenus d'enseignement que les méthodes d'enseignement adoptées par les professeurs. J'aurais pu traiter en profondeur de nos programmes de formation et des principes qui les sous-tendent : formation multi-disciplinaire et éclectique, responsabilisation des étudiants quant au contenu de leur formation et de leurs choix de cours « à la carte » en fonction de plans de formation personnalisés selon les besoins de chacun, évaluation continue et période

4. Le professeur qui a des connaissances livresques, mais peu de connaissances empiriques, peut compléter ses connaissances en utilisant davantage le « capital empirique » constitué par sa classe d'étudiants.

de la pertinence des cours et des programmes, etc. J'aurais aussi pu montrer que l'orientation générale de notre formation, tournée vers l'action, masque une grande diversité de perspectives et de méthodes pédagogiques, dans un milieu où le professeur jouit d'une très grande autonomie quant aux choix des contenus et des méthodes d'enseignement. Bref, j'aurais pu décrire beaucoup plus longuement les particularités de la formation offerte à l'ENAP.

Si j'ai plutôt choisi d'insister sur le thème de l'ancrage de notre formation dans l'action, c'est que j'estime que c'est là la caractéristique essentielle d'une bonne école professionnelle de management public. Les contenus de formation peuvent et doivent varier dans le temps en fonction de l'évolution des réalités et des avancées disciplinaires ; ils varient aussi, cela va de soi, selon les sociétés, les cultures et les systèmes politico-administratifs. Mais au-delà de cette diversité et d'une nécessaire évolution des programmes de formation en management public, l'enseignement du management public ne devrait jamais perdre de vue sa finalité ultime, soit le transfert des apprentissages dans l'action.

La coopération internationale nous a incités à réfléchir sur nous-mêmes, à mieux prendre conscience de notre propre identité pédagogique. Elle nous a aussi confrontés à la diversité culturelle. Imprégnés par l'esprit d'une pédagogie tournée vers l'action, nous avons privilégié la voie de l'ouverture et adapté en conséquence notre savoir-faire en matière d'enseignement du management public, tout en gardant à l'esprit notre idéal directeur : CONCILIER THÉORIE ET PRATIQUE.

À titre de professeur, quand un étudiant d'ici ou d'ailleurs nous affirme que la matière d'un cours lui a été utile, notamment en lui donnant les outils nécessaires pour acquérir une vision actuelle et pertinente de la réalité, nous savons que l'objectif est atteint. Les professeurs qui cherchent à fournir ces outils à leurs étudiants sont ceux qui, à notre avis, sont les plus aptes à les faire progresser et devenir de bons gestionnaires, conseillers en gestion ou analystes de politiques publiques.

Chapitre 9

La création d'un institut supérieur de management public au Cameroun

Un projet audacieux

Denis DADJIO

Institut supérieur de management public (Cameroun)

La présente contribution a pour but de dégager l'impact de l'enseignement du management public sur l'administration publique camerounaise, les principales réformes introduites et les améliorations souhaitées. Il présente au préalable les fondements de cet enseignement à l'Institut supérieur de management public (ISMP) du Cameroun.

L'Institut supérieur de management public (ISMP) du Cameroun est un établissement public administratif chargé de la formation et de la recherche-consultation en management public. Depuis 1985, date de sa création, l'enseignement du management public a constitué sa principale activité ; ce qui lui a permis de contribuer à la modernisation de l'administration publique camerounaise.

Avant de présenter l'impact de l'enseignement du management public sur l'administration publique au Cameroun et les ajustements opérés et souhaités, il nous semble opportun de présenter, au préalable, les fondements de cet enseignement.

1. FONDEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT DU MANAGEMENT PUBLIC À L'ISMP

Vingt ans après l'indépendance (1960) et la mise en place d'un État moderne au Cameroun, l'administration publique se caractérise, entre autres, par :

- la centralisation excessive de l'autorité politique et des décisions administratives ;
- l'approche normative ou juridique fondée sur les logiques de la règle de droit ;
- les citoyens en relation de dépendance ou de tutelle avec l'administration ;
- les relations imposées, monocratiques ;
- la tendance de l'administration à se retrancher derrière la puissance de l'État.

Face à ces lourdeurs, une réflexion politique et administrative amorcée entre 1983 et 1985 considère comme prioritaire la dynamisation et la réforme de l'administration publique camerounaise pour en faire un moteur efficace de développement, d'autant plus que les pressions de l'environnement international sont de plus en plus importantes : développement technologique, compétition économique internationale, crise économique.

Dans cette mouvance, les dirigeants du Cameroun prennent la décision de faire face au défi du changement et du développement. Défi qui peut être relevé, entre autres, par un renforcement de l'appareil administratif (versus les gestionnaires) et une gestion rigoureuse, axée sur les résultats.

Soucieux de permettre à ses gestionnaires d'améliorer leurs compétences, le Cameroun opte pour une politique de formation continue en management à l'intention de ses cadres. Pour appuyer son action dans ce sens, le Canada est choisi en raison de sa philosophie de coopération, de sa conception de la gestion et des approches de formation privilégiées dans les institutions canadiennes. Ainsi, le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), accepte d'aider financièrement le Cameroun à réaliser la mise en place d'un Institut supérieur en management public au Cameroun. Pour ce faire, l'ACDI requiert les services de l'École nationale d'administration publique (ENAP) à titre d'agence d'exécution.

Par l'accord signé, d'une part, entre l'ACDI et l'ENAP et, d'autre part, entre l'ACDI et les autorités camerounaises, l'ENAP s'engage dans le cadre de ce projet de coopération à mettre à la disposition de l'ISMP l'expertise qu'elle a développée au cours des années dans le domaine du management public, de même que le personnel requis pour assurer le bon démarrage et la poursuite des missions dévolues à l'ISMP. De façon spécifique, le concours de l'ENAP à la réalisation du projet porte sur les domaines prioritaires suivants :

- l'élaboration et la réalisation des programmes de formation des formateurs, afin de préparer un nombre suffisant de camerounais en mesure d'assurer la relève des canadiens ;
- la conception et la réalisation des programmes de perfectionnement des responsables des organismes publics, y compris des sociétés d'État et des établissements publics ;
- le développement et l'implantation du programme de maîtrise, du régime des études et de la réglementation afférente ;
- l'établissement d'un centre de documentation et de référence en management public ;
- le développement d'une expertise et la réalisation d'un programme approprié en recherche-consultation, en vue d'apporter une collaboration étroite et efficace aux efforts de réforme administrative et d'amélioration de la capacité d'action de l'administration ;
- l'évaluation des programmes de formation et de perfectionnement et celle des activités ou interventions en recherche-consultation.

À sa création, l'ISMP a ainsi pour mission la contribution à la modernisation et la dynamisation de l'administration publique. Pour réaliser cette mission, celui-ci doit relever deux défis majeurs, à savoir s'imposer comme partenaire aux organismes publics et parapublics et obtenir l'adhésion des gestionnaires publics à sa vision de la gestion, dans une administration bureaucratique où les procédures prennent le pas sur les résultats.

Dans son déroulement, l'enseignement du management public à l'ISMP a connu deux grands moments :

- la mise en place des programmes et le démarrage des activités de formation par les assistants techniques de l'ENAP, avec l'appui des cadres camerounais ;

- la poursuite des enseignements par les ressources locales formées, avec l'appui de l'ENAP et, depuis quelques années, de la Didacthèque internationale en management public.

1.1. Mise en place des programmes et démarrage des activités

De 1985 à 1990, l'ISMP est géré par les partenaires canadiens. Ces derniers s'occupent aussi bien de l'administration que des formations. Pour ce qui est des formations, les contenus des sessions de perfectionnement général et des sessions sur mesure sont élaborés et diffusés au cours de nombreux séminaires organisés tant dans les services centraux que dans les provinces.

Les participants reçus aux séminaires sont des responsables (gestionnaires) dans leurs administrations. Ils sont proposés par leurs supérieurs hiérarchiques. Pendant les formations, ils reçoivent à la fois des enseignements théoriques et pratiques sur les différents domaines du management. Quant à l'animation, elle se fait en *team-teaching* par une équipe de ressources professorales. La méthodologie utilisée privilégie le recours à l'expérience des participants. En cinq ans, environ 1 800 cadres ont été formés. Les produits offerts étaient les suivants :

- Programme intégré de management (PRIMA), une initiation au management ;
- Gestion des ressources humaines ;
- Gestion de projets ;
- Planification stratégique ;
- Management du changement ;
- Le manager et la bureautique.

Au début des années 1990, les partenaires canadiens se retirent physiquement de l'ISMP et les ressources locales prennent le relais.

1.2. Enseignements par les ressources locales

À la fin de l'année 1993, l'ISMP a un effectif permanent de vingt-cinq ressources professorales formées à l'ENAP, soit au programme de maîtrise en administration publique, soit au programme de formation professorale en management public. En 1999, avec l'appui de la Didacthèque, cinq ressources féminines sont formées à l'ENAP pendant douze semaines.

À partir de 1990, les enseignements se sont poursuivis dans un contexte national marqué par la crise économique et ses Plans d'ajustement structurel (PAS), les turbulences sociopolitiques liées à la démocratisation de la société, l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la mondialisation. Cet environnement impose à l'ISMP de nouvelles stratégies.

Avant la crise économique, la coopération canadienne et le gouvernement du Cameroun distribuaient, chaque année, les crédits suffisants pour les activités prévues à l'ISMP. Avec la baisse des crédits alloués à l'ISMP par le gouvernement à la suite de la crise économique, le nombre de séminaires offerts chaque année diminue de façon inquiétante. L'Institut réoriente alors sa stratégie de financement des sessions. Désormais, chaque ministère ou organisme doit contribuer, sur son propre budget, au financement des dépenses de logistique nécessaires à la formation de ses responsables, dépenses antérieurement supportées par le budget de l'Institut. Cette approche, bien qu'inévitable, présente pour l'ISMP trois inconvénients majeurs :

- Les budgets alloués aux formations dans les ministères sont très réduits ou simplement inexistants en cette période de crise. Il s'agit là d'une constance dans la gestion des organisations en difficulté et qui consiste à réduire ou à annuler les budgets de formation.
- Quand bien même les budgets existent, non seulement les procédures de décaissement sont longues, mais pire encore, ce ne sont pas les formations qui sont privilégiées.
- Les cabinets privés de formation sont plus à l'aise que l'Institut puisqu'ils disposent de fonds pour le préfinancement des formations et encouragent auprès des agents publics des pratiques répréhensibles dans l'octroi des marchés de formation.

Bien qu'étant l'instrument du gouvernement pour la formation des agents publics, la libéralisation de l'économie n'accorde aucun monopole à l'ISMP pour la formation des agents publics. En dépit de ses coûts subventionnés très inférieurs à ceux de ses concurrents et de la qualité de ses produits très appréciée, la plupart des administrations préfèrent l'amateurisme des cabinets privés avec lesquels ils peuvent se prêter à des jeux divers dont la surfacturation.

Malgré tout, les formations en management public offerts par l'ISMP ont eu un impact tant sur les participants eux-mêmes que sur le développement de l'administration publique camerounaise. À la fin de l'année 2000, environ 5 000 cadres ont été formés aux diverses sessions, soit à peu près 10 % de l'ensemble des cadres occupant des postes de gestion.

2. L'IMPACT DE L'ENSEIGNEMENT DU MANAGEMENT PUBLIC SUR LES PARTICIPANTS ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CAMEROUNAISE

À ce jour, quel est l'impact du management public élaboré par l'ISMP sur l'administration publique camerounaise (APC) ? Pour répondre à cette question, nous nous sommes d'abord appuyés sur les résultats des travaux de recherche et d'appui conseil, effectués par l'ISMP. Ensuite, nous avons considéré les évaluations obtenues des participants dès la fin des séminaires, de même que l'étude menée par M.C. KEMPER en 1992, étude relative à l'impact du PRIMA sur l'administration publique camerounaise. Le feed-back des hauts responsables de l'APC (celui recueilli au cours des traditionnelles rencontres annuelles des secrétaires généraux des ministères et universités, des rencontres avec les recteurs des universités d'État) a également été d'un grand apport.

2.1. Évaluation de l'impact possible sur les participants à la fin des séminaires

Pour nous permettre de mesurer l'impact de l'enseignement du management public sur l'administration publique camerounaise, l'évaluation de fin de formation constitue un des critères prédictifs. À la fin de chaque formation, une fiche d'évaluation est remise à chaque participant qui doit y porter ses observations. Cette fiche comprend d'un côté les thèmes abordés, de l'autre les rubriques suivantes :

- qualité du contenu/thème ;
- applicabilité du contenu ;
- utilité du contenu à la pratique de la gestion publique ;
- clarté des exposés ;
- pertinence des outils pédagogiques ;
- qualité de l'animation.

Dans cette contribution, les deux rubriques qui ont fait l'objet de plus d'analyses sont l'applicabilité du contenu et son utilité par rapport à la gestion publique et au travail des gestionnaires.

2.1.1. Méthodologie d'analyse

Un échantillon de 100 fiches d'évaluation a servi de base à l'analyse. Cet échantillon est extrait de la population des participants aux séminaires

organisés par l'ISMP entre 1997 et 2000. Cette population est constituée de secrétaires généraux de ministères et universités, directeurs des administrations, chefs de services, chefs de bureaux, cadres. Chaque participant devant donner une cote sur 5 pour chaque thème :

- 5 correspondant à *excellent* ;
- 4 correspondant à *très bon* ;
- 3 correspondant à *moyen* ;
- 2 correspondant à *faible* ;
- 1 correspondant à *non-pertinent*.

Les moyennes ont été calculées pour chacune des deux rubriques d'abord, pour chaque fiche et pour l'ensemble des fiches ensuite.

À la rubrique « autres commentaires », certains participants ont fait des observations pertinentes quant à l'impact possible des formations sur le développement de l'administration publique.

2.1.2. Résultats

Avant de présenter les résultats, il nous semble opportun de rappeler le contexte des évaluations de fin de formation.

2.1.2.1. Contexte des évaluations de fin de formation

En général les participants qui assistent à une session de formation à l'ISMP reçoivent les enseignements pour la première fois. Pour la majorité d'entre eux, ce sont de nouveaux concepts enseignés avec une technique d'animation particulière. C'est ce qui explique que, la formation étant tout juste terminée, les participants soient encore émerveillés par leur découverte. Cette situation, sans remettre en cause les évaluations des participants, peut justifier les fortes cotes qui ne sont pas toujours confirmées par des évaluations ultérieures chez les mêmes personnes.

2.1.2.2. Résultats des évaluations

Sur l'échantillon des 100 fiches d'évaluation analysées, la moyenne des cotes est de 4/5 pour la rubrique applicabilité du contenu et 3/5 pour l'utilité du contenu à la pratique de la gestion publique.

Les résultats permettent de dire que, de l'avis des participants, les contenus sont « très » applicables et « moyennement » utiles à la pratique de la gestion publique. Pour eux, les contenus en eux-mêmes pourraient

s'appliquer dans leurs fonctions quotidiennes et pourraient être transférées dans l'administration publique camerounaise. Les directeurs et les chefs de service semblent par contre réservés quant à l'utilité du transfert du contenu à la pratique de la gestion publique, compte tenu des lourdeurs diverses du système. En effet ils estiment que :

- L'évaluation de l'applicabilité et de l'utilité ne dépend pas d'eux. En voulant intégrer les nouveaux concepts, le directeur ou le supérieur hiérarchique peut ne pas apprécier cette façon de faire. Il faudra donc user de tact et de patience.
- L'applicabilité ne peut pas être immédiate, elle s'effectuera dans les activités quotidiennes.
- L'adaptation du contenu au contexte du travail n'apparaît pas significative.
- L'applicabilité semble difficile dans certains ministères parce que tous les collaborateurs et responsables hiérarchiques ne parlent pas le même langage.

À la fin des séminaires les évaluations des participants laissent apparaître un optimisme quant à l'applicabilité des techniques acquises. Même s'ils sont sceptiques en ce qui concerne leur utilité, ce scepticisme s'explique par leur position hiérarchique qui ne leur permet pas de prendre des décisions de gestion en toute autonomie ou de voir simplement leurs décisions rapportées par l'autorité supérieure, détentrice du pouvoir ultime, voire unilatéral d'appréciation des opportunités.

2.2. Les évaluations après les formations

Il ressort des conclusions des diverses études menées (Kemper, 1992 ; ISMP, 1994) et des travaux de recherche et d'appui-conseil qui sont effectués à l'ISMP, que l'impact des formations en management est demeuré assez faible sur la modernisation et sur la revitalisation de l'administration publique. Trois raisons au moins peuvent expliquer cette situation :

- Le nombre de personnes formées n'est pas suffisant pour impulser, dans les organisations ou les unités de travail, les changements attendus. C'est le problème de la masse critique.

Dans une direction d'un ministère par exemple, un sous-directeur sur trois est formé. Celui-ci a du mal à faire accepter la nouvelle vision des choses et court même le risque d'être mal apprécié.

- La plupart des participants estiment que les nouvelles techniques enseignées sont plus appropriées aux organismes privés qu'aux administrations publiques. En effet, les objectifs individuels périodiques sont rarement assignés aux ressources, encore moins des évaluations des performances rigoureusement faites.
- La plupart des exemples et des exercices sont trop liés au contexte canadien, donnant ainsi l'impression de ne pas être adaptés au contexte local.

Les évaluations après les formations portent sur la performance des participants dans leur milieu de travail mais aussi sur l'amélioration de l'efficacité des services publics.

2.2.1. La performance des anciens participants aux formations

Les anciens participants avouent avoir appris des choses intéressantes, mais d'application difficile pour plusieurs raisons :

- Bien qu'ils aient développé des compétences au cours des séminaires, la centralisation du pouvoir de décision, au niveau du ministère, les empêche de contribuer à la préparation technique des dossiers.
- La plupart des responsables ne sont pas impliqués dans la gestion des ressources organisationnelles.

Malgré ces difficultés, il apparaît que la quasi-totalité des anciens participants ont amélioré leurs compétences personnelles. En effet, ils ont presque tous été reconnus par leur hiérarchie et promus plusieurs fois à des postes de responsabilité de plus en plus importants. Parmi les anciens participants, on compte en effet l'actuel Premier ministre, des ministres, des secrétaires généraux de ministères et universités, etc.

Quelle est donc l'incidence des compétences individuelles développées sur l'amélioration des performances des unités de travail en particulier et de l'administration publique en général? Sans donner une réponse à cette question, on peut simplement constater que certains participants ont pu, peut-être grâce à leurs qualités personnelles ou à leurs relations, accroître l'efficacité de leurs unités de travail.

2.2.2. *L'amélioration des performances de l'administration publique*

S'il n'est pas envisageable d'attribuer l'amélioration des performances de l'administration publique uniquement à l'enseignement du management, force est de constater, cependant, que l'ISMP a néanmoins assumé ses missions malgré le ralentissement des activités dans la période allant de 1992 à 1998. En plus, quelques produits nouveaux dont la maîtrise professionnelle en management public ont été introduits. Par ailleurs, l'appartenance de l'ISMP au réseau de la Didacthèque lui a permis de bénéficier, d'une part, de divers financements pour renforcer le potentiel des ressources professionnelles, acquérir le matériel (ordinateurs, Internet, documentation, etc.) et organiser des sessions de formation et, d'autre part, des expériences des autres partenaires dans l'enseignement du management public.

Progressivement, un langage commun en management s'établit entre les gestionnaires publics au Cameroun. Ceux d'entre eux qui ont été initiés au management public à l'ISMP ou ailleurs ont appris des techniques qui, mises en pratique, contribuent à l'amélioration de leur rendement. De plus en plus dans les ministères, on parle de fixation d'objectifs, de résultats à produire, de plans d'actions à élaborer, d'efficacité à assurer, d'efficience à viser, de travail en équipe à promouvoir, etc.

Dans les discours publics de la grande majorité des hauts responsables (membres du gouvernement, secrétaires généraux, directeurs généraux, etc.), les mots empruntés au vocabulaire du management sont de plus en plus présents et nombreux. Le souhait est que cette volonté ne reste pas seulement au niveau du discours, mais qu'elle se traduise en actions concrètes à planifier, à implanter et à évaluer.

Tout récemment, le Premier Ministre a signé d'importants décrets visant tous à améliorer le système de gestion de l'administration publique. Parmi eux, le décret qui reconnaît le droit de l'agent public à bénéficier régulièrement de la formation continue, et un autre qui impose aux gestionnaires publics d'établir, dans l'évaluation des performances, la relation avec les objectifs préalablement assignés aux collaborateurs.

Dès 1999, l'Institut a connu une expansion justifiée, entre autres, par la relance de l'économie nationale, les actions soutenues de marketing visant à la fois les administrations, les entreprises publiques, parapubliques et entreprises privées et le regain du souci de performance manifesté par le gouvernement.

Le regain du souci de performance dans l'administration publique peut s'expliquer en partie par les récentes options du gouvernement en faveur de la lutte contre la corruption et l'instauration de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques. Ces options gouvernementales, qui sont l'aboutissement d'importantes réflexions au sein du gouvernement, avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux, crédibilisent l'enseignement du management public par l'ISMP. En ce qui concerne la bonne gouvernance, l'Institut a été retenu par le gouvernement pour assurer les formations prévues dans le programme. C'est dans ce cadre que les enseignants de l'ISMP sont régulièrement invités aux antennes de la radio nationale pour parler de management. En dépit de ces ajustements, l'enseignement du management public au Cameroun nécessite des améliorations.

3. LES AMÉLIORATIONS ATTENDUES DANS L'ENSEIGNEMENT DU MANAGEMENT PUBLIC À L'ISMP

Pour accroître l'impact de l'enseignement du management public sur l'administration publique, les améliorations amorcées doivent se poursuivre et d'autres envisagées.

3.1. Les réformes en cours

Les réformes introduites jusque-là portent à la fois sur les programmes/ contenus et sur les méthodes d'animation.

3.1.1. Les programmes/contenus

L'ISMP a procédé à de nombreuses réformes visant un arrimage à son environnement et aux besoins des clientèles. Les ajustements ont porté d'une part sur les contenus des programmes et d'autre part sur l'introduction de nouveaux produits. C'est ainsi par exemple que la durée du PRIMA est passée de quinze à dix jours ouvrables avec tous les ajustements nécessaires dans les contenus. La session *gestion des ressources humaines* a été scindée en deux séminaires distincts : une partie instruments et une partie énergétique. La session *le manager et la bureautique* a été enrichie compte tenu de l'évolution des technologies de l'information et de la communication.

Parmi les nouveaux produits, on compte le programme de maîtrise professionnelle en management public. Des sessions de perfectionnement ont été élaborées sur des thèmes aussi divers que :

- habiletés de direction ;
- gestion du temps et organisation du travail ;
- rédaction administrative.

En même temps, plusieurs réflexions ont été amorcées sur les méthodes d'animation.

3.1.2. Les méthodes d'animation

De nombreuses rencontres de réflexion ont été organisées à l'interne sur les méthodes d'enseignement. Avec l'appui de la Didacthèque et avec la participation de l'ENAP, un séminaire sur le design didactique a été organisé à l'ISMP. Des personnes-ressources de l'ISMP ont également participé à des séminaires sur la didactique du management à l'ENAP. Ces différentes rencontres ont permis aux ressources de l'Institut d'accroître leurs capacités d'animation.

Toutefois il convient de souligner que, bien que l'Institut et ses ressources professorales déclarent appuyer les enseignements sur les expériences cumulées des participants, nombreux sont les enseignants qui prennent pour acquis que les contenus représentent *l'essentiel* et les expériences, *l'accessoire*. Il est donc important pour l'ISMP de poursuivre son travail sur l'amélioration des méthodes d'animation.

Même si les ajustements des programmes et des méthodes d'animation ont contribué à renforcer l'impact des formations, il demeure que l'ISMP devrait envisager d'autres améliorations, notamment celles qui touchent l'organisation même des enseignements et leur ancrage dans l'administration publique.

3.2. Les réformes souhaitées

Il s'agit essentiellement des réformes que l'ISMP devra suggérer au gouvernement en vue du renforcement de l'impact de l'enseignement du management public sur l'administration publique.

3.2.1. Établir une relation entre les formations et les promotions

Bien que les formations reçues en management public renforcent les capacités d'intervention des participants, le fait qu'elles n'aient d'incidence, même indirecte, ni sur la rémunération ni sur la promotion, diminue leur validité auprès d'eux. Il est même déjà arrivé que certains participants

aient perdu leur poste immédiatement après avoir suivi une formation ; le poste a été attribué à un collègue non formé et peu performant (de l'avis de ces participants). Une telle situation n'est pas sans engendrer un sentiment de frustration chez ces mêmes participants.

Pour cette raison, il serait donc important qu'il existe une relation assez directe entre la formation et les promotions.

3.2.2. Élaborer des plans de formation et les mettre en œuvre

Jusqu'ici, personne ne peut dire sur quels critères les participants aux séminaires ont été désignés. Tout semble dépendre du bon vouloir des supérieurs hiérarchiques. De plus, les liens ne sont pas toujours évidents entre les deux ou trois séminaires suivis par un même participant et ses besoins de formation. Il serait donc urgent d'élaborer systématiquement au moins des plans pluriannuels de formation et les mettre en œuvre dans les ministères.

3.2.3. Organiser les interventions des ressources

La plupart des enseignants de l'Institut n'ont pas œuvré comme gestionnaires avant leur entrée à l'ISMP. Pour ceux qui ont déjà connu une telle expérience, les souvenirs sont lointains et susceptibles de ne plus refléter les contraintes actuelles. En outre, les gestionnaires chevronnés ne trouvent pas la nécessité d'abandonner leur poste, même provisoirement, pour assurer des enseignements de management public. Il serait donc judicieux de promouvoir une interfécondation entre l'enseignement et la pratique professionnelle dans l'administration publique.

CONCLUSION

Pendant quinze ans et avec des appuis multiformes, l'Institut supérieur de management public a contribué à la modernisation et à la revitalisation de l'administration publique camerounaise et, aujourd'hui plus qu'hier, les Camerounais peuvent caresser l'espoir d'une administration efficace et efficiente. Pour cela, le gouvernement devra renforcer et concrétiser sa volonté de mettre en place une administration performante en accordant à l'ISMP les moyens matériels (locaux, équipements) et financiers (budgets) nécessaires à son fonctionnement tout en lui assurant les bases d'un plein exercice de ses activités.

Le gouvernement devra en outre poursuivre les actions engagées dans l'amélioration des performances de l'administration publique. On peut citer à titre d'exemple :

- La mise en place des budgets par objectif dans les ministères et autres structures. L'ISMP peut se réjouir déjà d'avoir accompagné récemment deux ministères-pilotes dans la formation de leur personnel en matière d'exercice du management par objectif.
- La refonte du régime financier de l'État en cours. La plupart des lourdeurs relevées comme caractéristiques de l'administration camerounaise ont été favorisées par l'actuel régime financier de l'État.
- Le renforcement de la lutte contre la corruption avec la création des brigades anti-corruption au sein des ministères.

Quant à l'Institut lui-même et ses ressources professorales, les efforts de réformes devront se poursuivre et la coopération sous-régionale sérieusement envisagée et concrétisée. Le volet d'activités relatif à la recherche et à l'appui-conseil dans l'administration publique devra être renforcé. Ce qui peut sans doute contribuer à cerner plus clairement par exemple l'influence de la culture locale sur l'administration publique camerounaise. Jusque-là, seules les formations ont été privilégiées. Par ailleurs, les ressources d'enseignement devront faire preuve de plus de professionnalisme dans l'exécution des mandats qui leur sont confiés.

La Didacthèque internationale en management public (DIMAP) a fortement appuyé l'ISMP ces dernières années. Tout en désirant la poursuite et le renforcement de la coopération DIMAP-ISMP, il serait sans doute souhaitable de mettre l'emphase sur les échanges d'expériences entre les pays membres, le renforcement des capacités des ressources professorales et le financement des activités de recherche en management public.

Toutes ces mesures combinées permettront à coup sûr au Cameroun de gagner le pari du management public.

BIBLIOGRAPHIE

Convention générale de coopération entre le ministère de la Fonction publique du Cameroun et l'ENAP-Québec, 1986.

PROJET ISMP, *État de la situation et prospective*, septembre 1989.

KEMPER, Marisa C. « Une évaluation du cours : « Programme intégré de management » en administration publique au Cameroun », Yaoundé, novembre 1992.

Programme-cadre de l'ISMP, 1993, Cameroun, ISMP.

Projet « Révision PRIMA », Rapport final, juillet 1994, Cameroun, ISMP.

Rapports de séminaires.

Les programmes de formation en administration publique

Un outil de réforme et de changement

Abdellatif HAMAM
École nationale d'administration (Tunisie)

L'enjeu qui s'offre aujourd'hui à toutes les sociétés, qu'elles soient développées ou en voie de développement, est de savoir comment fournir à l'administration publique les ressources humaines dont elle a besoin pour gérer les changements.

Comment former et préparer des gestionnaires publics qui soient capables d'accompagner les mutations imposées par la logique post-industrielle d'une société sans frontières ? Comment les amener à piloter les chantiers de transformation des administrations publiques afin que celles-ci puissent apporter à leur tour leur contribution à l'efficacité et à la compétitivité collective de leur pays respectif ?

Ce texte se veut une modeste contribution au collectif sur l'enseignement du management public. Il se propose, en s'appuyant sur l'expérience vécue dans le cadre de la Didacthèque en management public de l'École nationale d'administration publique du Québec, d'explorer certaines pistes pour aider les institutions de formation partenaires à concevoir et à mettre en place des programmes de formation en management public qui favoriseront la réforme et le changement dans les administrations publiques.

1. L'ENVIRONNEMENT CHANGE, L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DOIT ACCOMPAGNER CE CHANGEMENT

La formation et le perfectionnement des ressources humaines sont devenus aujourd'hui des enjeux de société dans la mesure où ils conditionnent de plus en plus les développements économique, social et culturel des pays. Nous assistons en Tunisie, au Canada, au Cameroun, au Vietnam, au Liban, comme partout ailleurs dans le monde, à une conscientisation croissante du besoin d'entretenir le capital de connaissances des individus afin de mieux les préparer à affronter la compétition.

Il va sans dire que les progrès techniques rapides et les transformations profondes du monde du travail ont amplifié ce besoin d'actualiser de façon continue les habiletés, les aptitudes et les compétences nécessaires à l'accomplissement d'une tâche donnée. Désormais, le travail se dématérialise : il se fonde davantage sur la production et l'échange du savoir ; il fait appel de plus en plus aux capacités des agents en matière de production, de traitement, de stockage et de transmission de l'information.

Par ailleurs, l'accélération des mutations géopolitiques, socioculturelles, économiques et technologiques ainsi que la mondialisation des échanges et l'interdépendance croissante des économies placent, à la veille du troisième millénaire, les États et leur appareil administratif en situation de concurrence permanente.

Il est désormais établi que seules les économies qui sauront exploiter les gisements de productivité et canaliser les énergies d'innovation et de créativité en vue d'atteindre des niveaux élevés d'efficacité pourront accéder au jeu d'une compétition internationale de plus en plus serrée.

Il convient de préciser à ce stade que la compétition ne se joue plus aujourd'hui uniquement entre les entreprises de production. Elle se joue également entre les systèmes socioproductifs. Elle est devenue globale et s'opère entre les réseaux internationaux, les appareils administratifs, les systèmes de formation et de recherche. Elle concerne également les tissus d'alliance, de sous-traitance et de partenariat.

L'administration publique et ses prolongements, perçus de plus en plus comme des facteurs de coût alourdissant les dépenses du secteur productif, ne peuvent pourtant se soustraire à la dynamique de transformation et de changement qui bouleverse les sociétés d'aujourd'hui.

En effet, cette administration se trouve au centre des processus de gestion, à la fois quotidienne et stratégique, des changements à introduire et à piloter.

Il devient ainsi évident que le double pari de l'efficacité et de la compétitivité des nations n'aura de chances objectives d'aboutir que si les structures de l'administration publique sont en mesure de s'inscrire dans un nouvel environnement et sont capables d'adapter les réponses administratives face aux besoins exprimés par les acteurs économiques et sociaux.

Bien entendu, ceci n'est pas sans avoir de conséquences sur les institutions qui ont un mandat de formation en administration publique. En effet, ce domaine qu'est la formation se trouve tout naturellement, par ses missions, au centre de la dynamique de transformation et de modernisation des tissus économiques, sociaux et culturels dans le cadre desquels les institutions agissent.

Faut-il insister sur le fait que la formation devient elle-même l'enjeu du changement, puisqu'elle y contribue de façon significative à travers la qualification des compétences et la transformation des attitudes et des comportements. Elle constitue principalement un acte de médiation et de méthode dans le transfert des savoirs.

De ce fait, il devient urgent pour les institutions de formation en administration publique de répondre à deux questions fondamentales afin de pouvoir s'acquitter de leur mission de formation dans les meilleures conditions.

Premièrement, quels sont les besoins des administrations publiques dans un contexte qui exige une action de réforme permanente et de changement ? Deuxièmement, quels contenus et quels programmes de formation faudrait-il mettre en place pour répondre à ces besoins spécifiques et faciliter ainsi la réforme et le changement, et comment organiser ces formations afin qu'elles puissent favoriser en même temps le développement individuel des apprenants et rencontrer les exigences institutionnelles des administrations concernées ?

2. LES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES D'UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE QUI SE TRANSFORME

Il est aujourd'hui admis que l'administration publique et ses différents prolongements font eux aussi partie intégrante du jeu compétitif qui s'opère entre les pays et, de ce fait, ne peuvent rester à l'écart des changements qui bouleversent les sociétés.

L'administration publique se doit ainsi d'adapter ses réponses aux besoins exprimés par des acteurs mieux avertis parce qu'ils sont plus instruits et mieux informés.

Au moment où nous entamons un siècle annonciateur de profondes mutations dans la société et de changements cruciaux des comportements, il devient urgent pour l'administration d'apprendre à se remettre en cause de façon continue et de s'interroger sur le bien-fondé de certaines missions dans un contexte qui se veut plus libéral, plus respectueux des libertés individuelles, et valorisant plus les énergies créatrices.

Il est également important que l'administration comprenne que les acteurs civils ont commencé à manifester une certaine lassitude envers les supertechnostructures administratives qui se plaisent en général à s'auto-entretenir sans se soucier parfois des besoins réels de la collectivité qu'elles servent.

L'administration doit ainsi expliquer son action, informer, communiquer, avant de s'engager sur des pistes classiques dans la détermination des règles générales régissant ce qui est enclenché par les citoyens et les entreprises.

Elle s'abstiendra, autant que faire se peut, de sécréter et de créer « des missions » pour satisfaire ses propres besoins d'affirmation et pour justifier son utilité publique.

Dans le cadre de cette rénovation, elle s'inscrira enfin dans une logique de démocratisation en favorisant davantage la participation effective des citoyens administrés et des différents acteurs de la société à la réalisation des buts collectifs. Elle continuera toujours à assurer des missions horizontales telles que l'arbitrage, le contrôle, l'impulsion, l'orientation et l'encadrement, tout en conduisant les changements qu'impose l'environnement économique, technologique et culturel.

Dans tous les cas, les missions confiées à l'administration seront rendues avec plus de professionnalisme et de savoir-faire grâce à des méthodes modernes et efficaces.

En tenant compte de ses propres contraintes et des spécificités de son action, l'administration aurait ainsi tout intérêt à s'inspirer des méthodes managérielles appliquées dans la sphère de gestion privée qui semblent aujourd'hui être la clé du succès de l'entreprise privée. Étant donné cette réussite, un attrait particulier pour ce modèle s'exerce donc de plus en plus sur les décideurs publics.

Évidemment, tout n'est pas transposable. Il est vrai par contre que les méthodes administratives classiques laissent peu de place à la dyna-

mique d'innovation et d'adaptation continue et rendent parfois l'action administrative improductive, inefficace et en général en deçà de l'attente des usagers.

Il est donc urgent pour l'administration de se recycler pour mieux élaborer les supports de son action et rendre dans de meilleures conditions les missions qui lui sont confiées. En s'appuyant sur les progrès de la science et de la technologie, en particulier ceux du management, de l'informatique et des télécommunications, l'administration est appelée à façonner de nouvelles manières de faire, capables par leur contenu novateur de répondre aux attentes d'une société postindustrielle installée dans une culture de compétition et d'excellence.

Si le besoin de changement de l'administration publique ne fait aucun doute en ce qui concerne l'adaptation de son action et de ses structures aux besoins de son environnement, le profil des gestionnaires publics, conducteurs de ce changement, continue à alimenter les débats entre les institutions mandatées pour la formation et la préparation professionnelle des ressources humaines.

Dans ce domaine, les attentes de l'administration publique sont simples à exprimer et difficiles à satisfaire.

En effet, il est nécessaire de disposer des ressources capables d'assurer une mission, c'est-à-dire une activité spécifique concrétisée par un résultat obtenu grâce à un comportement professionnel observable et adapté. Ces ressources doivent donc avoir « le bon réflexe », « la bonne réaction », « le bon comportement » pour maîtriser la situation dans un contexte de transformation organisationnelle. Elles doivent s'équiper intellectuellement et exercer au quotidien des pratiques pour faire face à des difficultés professionnelles inévitables.

En effet, l'administration publique continuera tout naturellement à utiliser les compétences techniques spécifiques et les savoir-faire appropriés pour accomplir les missions qui lui sont confiées. Toutefois, les changements imposés à son environnement exigent des ressources humaines confinées dans des canevas préétablis capables de gérer les transformations requises.

Plutôt que de bureaucrates automates, l'administration publique a surtout besoin aujourd'hui de véritables « entrepreneurs » qui favorisent le changement.

Plus « animateurs d'équipe » qu'acteurs introvertis, ils privilégieront l'effort individuel et l'isolement professionnel. Il s'agit de faire appel à une nouvelle génération de managers ouverts sur les nouvelles technologies et capables de les mettre à profit pour une organisation efficiente.

2.1. Des « d'entrepreneurs » capables de favoriser le changement

Dans tous les pays, développés, en voie de développement ou sous développés, les administrations publiques savent que le changement comporte des risques et qu'il implique nécessairement des redéploiements, des reconfigurations, des restructurations qui sont le plus souvent douloureux à mettre en place.

Penser qu'il suffit d'avoir des compétences techniques pour conduire le changement organisationnel requis et piloter les chantiers de transformation de l'administration serait tout simplement ignorer la complexité de la gestion des changements.

Il est de plus en plus admis que les ressources humaines qui ont la responsabilité de gérer les changements doivent avoir un sens développé de l'entrepreneuriat. Il leur faut autant que possible se libérer des contraintes habituelles et des prudences excessives pour faire accepter de nouvelles manières d'agir et livrer des performances administratives qui répondent au mieux à l'attente de l'utilisateur.

Ces personnes doivent enfin accepter de façon volontaire et consciente de prendre des risques, à l'intérieur d'un cadre défini excluant les dérapages irréversibles, comme n'importe quel entrepreneur qui se lance sur le marché avec une nouvelle idée ou un nouveau produit.

Ces qualités d'entrepreneur bien accueillies dans un contexte de transformation organisationnelle sont d'autant plus nécessaires que le changement nécessite l'implication de tous. Il ne peut en aucun cas réussir si les hommes et toute l'énergie dépensée par chacun d'eux sont ignorés.

2.2. Des « d'animateurs » capables de mobiliser les synergies collectives

Le changement au sein d'une organisation est en fin de compte l'œuvre des individus qui la composent ; les ressources humaines constituent donc de façon incontournable le vecteur qui véhicule les valeurs de ce changement.

Il est ainsi clair que le gestionnaire doit avoir la capacité de susciter un échange permanent sur « les chantiers de transformation en cours », de s'assurer la compréhension, l'adhésion et l'implication de tous à travers notamment un débat permettant l'enrichissement du projet de changement.

Contrairement à une organisation figée et traditionnelle qui place la capacité professionnelle au premier rang des critères de recrutement, une administration qui se transforme a besoin de ressources qui ont la capacité de « rallier les troupes ». En effet, le principal rôle du gestionnaire public consiste à soutenir les autres dans la poursuite des objectifs de l'institution qu'il dirige. Il doit savoir se servir de la confiance, nourrir de l'enthousiasme, miser sur la coopération de tous, rendre les tâches valorisantes et encourager la formation ainsi que l'amélioration de chacun en les aidant à acquérir de nouvelles connaissances et de nouvelles habiletés.

Force est de constater que le leadership basé uniquement sur le droit de donner des ordres et d'être obéi est de moins en moins efficace. Le leadership nécessaire pour conduire le changement est surtout un leadership de compétence et de communication qui s'appuie sur une pédagogie de l'action, qui explique, qui justifie les choix et fait valoir avec précision et assurance les critiques et les réserves tout en demeurant à l'écoute de l'entourage.

Il s'agit là d'une tâche délicate. Le fait de se prévaloir d'un diplôme qui sanctionne un certain nombre d'années d'études peut s'avérer insuffisant pour remplir cette tâche convenablement. Les programmes de formation en management public doivent trouver des réponses appropriées pour permettre aux apprenants de se préparer à faire face aux défis d'une gestion publique de plus en plus complexe parce qu'elle se doit de faire davantage attention à l'humain dans l'organisation.

2.3. Des « managers » capables d'intégrer les nouvelles technologies dans l'organisation du travail

La technologie constitue aujourd'hui un facteur déterminant dans la modernisation de l'action de l'administration publique, l'amélioration de ses performances et le renouvellement de ses procédures et de ses méthodes de travail.

L'impact des nouvelles technologies de l'information et de l'informatique est particulièrement ressenti à tous les niveaux de la gestion. La communication s'effectue en temps réel grâce à des réseaux puissants qui permettent de canaliser une information sélectionnée et de l'acheminer rapidement à tous ceux qui sont concernés. Le processus de décision s'appuie de plus en plus sur des outils mathématico-informatiques puissants offrant une capacité d'analyse multidimensionnelle et intégrant

une multitude de variables. En même temps, les relations avec l'environnement et en particulier avec les usagers-clients de l'administration publique changent de nature puisqu'il est aujourd'hui possible de satisfaire une gamme variée de besoins tels que le besoin d'information à distance. Il suffit en effet pour le citoyen branché d'aller sur le site Web de son administration pour obtenir de l'information, télécharger les formulaires, effectuer des demandes, procéder à des paiements, tout cela sans quitter son domicile.

Tout cela est aujourd'hui du domaine du possible et du réalisable.

En Tunisie, la poste tunisienne a lancé cette année une expérience pilote d'enregistrement à distance en collaboration avec certaines universités. Les services fournis dans ce cadre ont été particulièrement appréciés.

Il est clair que la technologie impose des changements profonds et interpelle les gestionnaires publics sur leur manière de faire, de produire et de s'organiser. Il devient ainsi urgent pour ces gestionnaires d'avoir des attitudes positives à l'égard de ces nouvelles technologies et d'être en mesure, au delà du suivisme passif, de les intégrer de façon rentable dans l'organisation du travail.

La technologie a un coût matériel mais aussi un coût humain. Investir dans de nouvelles technologies pour faciliter la circulation de l'information, accélérer le traitement des dossiers et améliorer la transparence des décisions doit s'accompagner d'un investissement managérial qui puisse obtenir l'implication, l'enthousiasme et l'engagement de tous les acteurs.

3. LES PROGRAMMES DE FORMATION EN ADMINISTRATION PUBLIQUE QUI FAVORISENT LE CHANGEMENT

Si le bien-fondé d'une formation en administration publique n'est pas contesté, la nature des savoirs transmis, leur articulation avec la pratique et plus largement leur pertinence dans l'action sont très souvent questionnées. Quelle devrait être la nature des formations tant initiales que continues dispensées aux gestionnaires publics ? Quelle architecture de compétences et de savoir faut-il mettre en place pour satisfaire les besoins d'une administration qui se transforme continuellement ?

Plus que jamais, cette formation devrait s'appuyer sur des programmes qui doivent permettre à la fois de développer chez les apprenants une capacité d'analyse et de réflexion sur la pratique et leur offrir des outils pour l'action, leur donnant ainsi des possibilités de transformer leur expérience en savoir utile.

Platon prétendait qu'« apprendre c'est essentiellement se rappeler, se souvenir, un peu comme les ours et les lions savent instinctivement tout ce qu'ils ont besoin de savoir pour survivre et agissent en conséquence. Dans le cas de l'être humain, ce qu'il a besoin de savoir se perd dans ce qu'on lui dit qu'il doit savoir ».

Plus que le bagage de connaissances, c'est la capacité des individus qui sera déterminante dans l'avenir face à leur participation active au changement organisationnel et aux redéploiements institutionnels que celui-ci implique.

L'enseignement doit promouvoir l'autonomie individuelle dans l'apprentissage, c'est-à-dire apprendre à apprendre et apprendre à aimer apprendre.

C'est dans ce contexte que les institutions de formation, et celles qui font partie du réseau de la Didacthèque internationale en management public, ne font pas exception, et continuent à s'investir dans l'exploration des pistes leur permettant d'offrir des programmes de formation qui vont accroître la réactivité des administrations publiques et développer leur capacité de réponse et d'innovation.

En ayant présent à l'esprit que le processus de formation est un processus complexe faisant intervenir des maîtres d'œuvre ou encore des architectes de la formation qui formulent les besoins dans ce domaine et déterminent quelles personnes seront formées. Ces dernières prendront conscience de l'enjeu de la formation en tant qu'aide à la réalisation de leurs objectifs professionnels.

Les institutions de formation doivent bâtir une pédagogie qui ne sera pas seulement la copie d'un modèle, mais dans laquelle les étudiants, placés continuellement en situation d'action, apprennent à agir et à réagir.

Concrètement, il s'agira de dispenser, à travers des programmes de plus en plus personnalisés, des formations pratiques, équilibrées et valorisantes, des formations qui satisferont autant que possible les besoins individuels des apprenants et les besoins institutionnels de l'organisation, des formations qui intégreront de façon intelligente les technologies modernes de l'information et les nouvelles méthodes didactiques d'apprentissage.

3.1. Des formations utiles, équilibrées et valorisantes

Il est tout d'abord important de définir avec précision le contenu du concept de formation. Celle-ci désigne en effet toute situation d'apprentissage qui répond aux besoins d'un groupe ciblé et favorise par son contenu des attitudes positives envers le changement.

Il devient ainsi évident que l'acte de formation n'est pas neutre. Il renferme en lui-même une volonté de changement : la formation vise à changer les comportements et les attitudes et à modifier ce qui existe en introduisant des innovations pour arriver à plus d'efficacité et d'adaptation.

L'objectif général de la formation en management public consiste entre autres à obtenir des changements individuels d'attitude de la part des « agents à former ». À savoir, le développement prioritaire de leur capacité à résoudre de façon autonome les problèmes liés à leurs missions et de leur faculté à remettre en cause et à proposer volontairement les changements des procédures et des outils professionnels initialement mis en place.

La satisfaction de ces objectifs peut être obtenue grâce à un dosage équilibré des programmes de formation entre des contenus théoriques nécessaires à la maîtrise de la matière à gérer et des expériences pratiques permettant aux apprenants de vivre la réalité de la situation de gestion et de poser les actes de gestion qu'il conviendrait d'entreprendre dans des circonstances bien déterminées.

Ainsi, les étudiants sont encouragés à développer leur autonomie, leur créativité, leur esprit critique et leur confiance en eux.

La maîtrise des techniques de communication et la capacité de résolution des problèmes figurent également sur la liste des objectifs prioritaires visés par ces programmes de formation. Il est important de développer chez la population ciblée le réflexe et le goût de travailler en équipe et en réseau.

Faut-il ici attirer l'attention sur le fait que la formation ne doit en aucun cas être vécue comme une contrainte qu'il faudrait subir parce que l'administration veut que « les choses se passent de cette manière ». La formation est coûteuse pour l'institution. Elle est quelquefois contraignante pour les individus et exige d'eux une réelle disponibilité mentale et professionnelle. Elle peut être vécue comme un exercice épanouissant, où l'on se plaît à apprendre, au cours duquel on s'investit pour découvrir

et pour acquérir de nouveaux réflexes. Cela ne peut être possible que lorsqu'elle est utile et valorisante pour les apprenants et rentable et efficace pour les institutions.

Ces formations autorisent par exemple un accès actualisé aux connaissances et aux savoir-faire pertinents à une gestion moderne, transparente et efficace de la chose publique.

Elles vont permettre de concilier deux objectifs en apparence contradictoire :

- En premier lieu, combler les besoins en compétences techniques dans des segments professionnels bien définis tels que les finances, la comptabilité, le marketing, la gestion des ressources humaines, la gestion des réseaux de l'information.
- En deuxième lieu, développer chez les gestionnaires publics une polyvalence et une multidisciplinarité qui leur seront d'un grand secours face à la complexité croissante de la gestion publique.

3.2. Des formations souples et adaptées aux besoins de l'institution et des individus

La littérature sur la formation en management est riche et identifie généralement trois approches :

- l'approche discontinue où la formation est perçue comme un luxe ou une perte de temps et où le développement des compétences n'est pas systématiquement lié aux objectifs de l'organisation ;
- l'approche formalisée où la formation est étroitement liée au système d'évaluation de la performance ;
- l'approche stratégique où la formation est orientée vers le futur et considérée comme une arme face à la compétition.

Les institutions de formation en management public ont la responsabilité de répondre à une forte demande qui s'exprime avec insistance et qui exerce une véritable pression dans le but d'orienter la conception des programmes de formation vers une plus grande réactivité.

Aujourd'hui, formateurs, apprenants, institutions de formation et institutions clientes ont la conviction que de leur collaboration naîtra la compétitivité chez les individus et le maintien du capital de leurs connaissances.

Les formations, ainsi mises en place pour répondre aux besoins d'une administration qui se transforme continuellement, sont assurées de diverse façons, dépendantes des objectifs visés et des moyens mobilisés.

Dans le cas de l'École nationale d'administration de Tunis, grâce à l'appui obtenu de la Didacthèque internationale en management public, et en particulier à l'apport appréciable des ressources pédagogiques de l'École nationale d'administration publique du Québec, une plus grande place a été consacrée, dans les programmes de formation, aux connaissances et aux aptitudes spécifiques liées aux nouvelles techniques de management.

Des efforts tangibles ont été déployés pour identifier les besoins d'une administration publique soumise à une pression de rénovation à cause de l'impératif de « mise à niveau » généralisée des réseaux administratifs et économiques du pays.

À tous les échelons, il est aisé de constater que les réflexes changent et que prévaut le souci de répondre presque cas par cas aux besoins exprimés par les « clients » de l'ENA. La logique du « produit de la formation » spécifique favorise l'écoute du milieu et milite en faveur d'une collaboration toujours plus étroite entre l'ENA et les différentes administrations sectorielles.

L'ENA a réussi à intéresser plusieurs secteurs à ses activités. Elle les consulte souvent. Elle leur demande aussi de lui fournir des thèmes d'intérêt pour les soumettre à la réflexion des élèves à l'occasion des travaux de recherche. L'échange entre eux se fait au quotidien et les liens multiformes avec le monde des organismes publics, des entreprises, des banques, de la bourse des valeurs mobilières semblent avoir un impact réel sur le contenu du programme et le rythme de renouvellement des cours.

Les formateurs de l'ENA, quant à eux, ont appris à poser des questions aux apprenants. Des questionnaires ont été distribués aux élèves et plusieurs ressources pédagogiques de l'ENAP du Québec ont eu l'occasion d'écouter directement les auditeurs et d'enregistrer leurs points de vue sur le contenu et l'agencement des programmes en management public.

Dans un autre domaine, une administration qui se transforme requiert de plus en plus de spécialisation, mais en même temps de polyvalence et d'adaptabilité de la part de ses agents pour observer des critères de mobilité fonctionnelle ou géographique. Il est donc dorénavant indispensable que les formations en management public incluent néces-

sairement le développement à la fois des habiletés spécifiques d'un champ d'expertise déterminé et des compétences dites « génériques », c'est-à-dire transférables vers des fonctions et des situations diversifiées.

Le modèle de formation le plus indiqué serait ainsi un modèle interactif et dynamique qui rejoint les besoins de l'apprenant sur le plan cognitif et sur le plan des habiletés sociales et comportementales, mais qui tient compte aussi des contraintes qui pèsent sur les administrations publiques, et ce, tout en s'appuyant de plus en plus sur les nouvelles technologies de l'information et de l'éducation.

3.3. Des formations qui intégreront de façon intelligente les nouvelles technologies de l'information

Force est de constater à l'heure actuelle que le modèle traditionnel qui repose sur un maître unique dispensant unilatéralement un savoir savant destiné à un groupe d'auditeurs captifs laisse la place à de nouvelles manières de diffuser la connaissance qui respectent le tempo de chacun et tiennent compte des besoins spécifiques de chaque apprenant.

Les formations sont de plus en plus données sous forme de modules. Elles ne respectent plus ni unité de lieu ni unité de temps et peuvent être diffusées sans la présence physique d'un formateur.

Les formations sont également de plus en plus personnalisées et leurs contenus conçus selon les situations vécues par les apprenants dans le cadre de leur travail. Ceci est particulièrement vrai quand il s'agit de formation permanente dont l'objectif est le maintien et le renouvellement des connaissances. Apprendre à distance, sur le lieu même du travail, chacun à son rythme, semble intéresser à la fois les apprenants, les institutions d'enseignement et les organismes commanditaires.

C'est ainsi que les nouvelles manières de former, dites formations ouvertes et à distance, qui combinent les méthodes traditionnelles exigeant une présence (cours en salle, stage, séminaire) et celles se faisant à distance (au domicile de l'apprenant, en entreprise ou dans un centre de ressources), connaissent de plus en plus de succès. Selon la nature des publics et des contenus des formations, elles font appel à une gamme variée d'instruments multimédias éducatifs permettant une interréactivité synchronisée.

Internet, intranets, et extranets facilitent la circulation et le partage des connaissances. Les logiciels intelligents comme les moteurs de recherche et les analyseurs de texte permettent d'extraire le savoir et de le traiter.

De nouveaux horizons s'offrent ainsi au téléenseignement et à l'éducation électronique (e-éducation)

Le télé-tutorat est aujourd'hui possible et peut fonctionner à la satisfaction de tous. Des profils d'experts consultants en formation à distance se dessinent. Des relations nouvelles s'établissent entre l'apprenant et le formateur. L'ingénierie de la formation est plus que jamais à l'ordre du jour. La palette des nouveaux outils, avec leur impact sur l'acte d'apprendre, ouvre aujourd'hui des opportunités réelles pour les institutions de formation en management public. Elle permet en effet de reposer les vraies questions du formateur et du manager.

Dans quelle stratégie globale s'inscrit mon projet ? Quels sont les objectifs poursuivis ? Quels usages seront privilégiés ? Quels acquis seront recherchés ? Comment répartir l'effort entre l'individu et l'organisation ? Quelle part choisir entre l'autoformation et la formation en groupe ? Quelle proposition de formation faut-il automatiser, voire sous-traiter ? Quels développements de ressources dois-je engager ? Quels outils et logiciels de diffusion doivent être choisis ? Quelle évaluation doit être organisée pour les apprenants et pour le système dans son ensemble ?

Autant de questions que l'ENA de Tunis se pose aujourd'hui. Les réponses ne sont pas toujours évidentes. Dans le cadre du réseau des partenaires de la Didacthèque internationale en management public, l'expérience des uns et des autres est de ce point de vue d'un appui appréciable.

4. LE MOT DE LA FIN

Rien n'a vraiment changé depuis Socrate, dont on ignore encore la teneur exacte de la doctrine qu'il a pu enseigner. À ses disciples, il se contentait de transmettre une exigence et un souci, non pas des réponses, mais une question et une remise en question.

À l'avenir, la mission de formateur en management public doit permettre aux apprenants de se découvrir et de progresser dans le domaine de la connaissance et de l'éthique indispensable à l'exercice de la noble mission qu'est de servir autrui.

Toute formation vise à amener un groupe-cible d'un niveau A (acquis) à un niveau B (supérieur ou différent) sur le plan des compétences ou des habiletés. Il est donc utile au préalable de bien évaluer les acquis et de mettre en place un processus de validation des habiletés pratiques et comportementales des apprenants. Il faut aussi leur apporter, à travers des compléments de formation appropriés, l'enrichissement professionnel qui leur permet de s'épanouir dans l'exercice des tâches qui leur sont confiées. Par la même occasion, les apprenants pourront apporter leur contribution à la réussite des changements, c'est-à-dire les réformes et les transformations engagées.

C'est là le véritable enjeu d'une formation qui se veut un outil au service de la modernisation et de la transformation de l'administration publique.

La formation en gestion publique dans le contexte vietnamien

Nguyen TRUNG TIEP
Académie nationale d'administration publique (Vietnam)

1. LA FORMATION EN GESTION PUBLIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Aujourd'hui, les gouvernements, particulièrement ceux des pays en voie de développement, font face à un problème important de développement de leurs ressources humaines. Il n'est donc pas étonnant que ces pays ressentent de plus en plus la nécessité d'intégrer cette approche dans leur planification économique générale. Dès lors, la formation demeure un besoin constant dans cette démarche. Son objectif ultime est de satisfaire les besoins d'une fonction publique standardisée en enseignant à son personnel les nouvelles connaissances et compétences en gestion, tout en consolidant l'ensemble des valeurs éthiques nécessaires à l'amélioration de l'efficacité. L'objectif général d'une démarche de formation dans un contexte d'une organisation en pleine évolution vise la formation d'un personnel qualifié, reconnu et réceptif, et ce, en nombre suffisant ; l'objectif spécifique, quant à lui, vise le renforcement des capacités de gestion. Outre l'épanouissement du plein potentiel des personnes travaillant dans la fonction publique et provenant des différents secteurs de la société, le concept du développement des ressources humaines couvre celui des individus à partir des programmes de formation préalables au recrutement jusqu'aux programmes de formation en préretraite.

Si le but de la formation est d'aider un organisme à améliorer sa performance, le système administratif au complet doit encourager le développement des ressources humaines et considérer la formation comme faisant partie intégrante de tout le processus. Une méthode de formation, cas par cas, ne mènerait qu'à un gaspillage massif des ressources et à un manque de coordination quant à leur utilisation. Il est donc impératif d'étudier toutes les façons de transformer cette méthode en un outil visant à améliorer le rendement administratif. Une politique de formation globale et cohérente est nécessaire, mais non suffisante. Un engagement clair de la part des dirigeants, tant sur le plan politique qu'administratif, est une condition importante pour réussir la mise en œuvre de cette politique (Jain, 1994).

Sur le plan personnel, la formation s'inscrit dans l'évolution de tout adulte comme un processus lui permettant de tisser un lien entre ses connaissances et ainsi pouvoir se les réapproprier (Dominic, 1996). Sur le plan organisationnel, la formation a sa place parmi les grands objectifs de l'administration de l'État, c'est-à-dire dans l'amélioration de son rendement et efficience et dans sa capacité de s'adapter aux besoins du public. Si nous connaissons les besoins de l'organisation qui peuvent être satisfaits par la formation, alors nous sommes sur la bonne voie pour atteindre ces objectifs (Saner, 1997).

2. LA FORMATION EN GESTION PUBLIQUE AU VIETNAM

La fonction publique et le secteur public en transition du Vietnam ont senti le besoin de redéfinir leurs rôles, de réorganiser et simplifier leurs structures, de décentraliser et démocratiser leurs fonctions. Tout en étant confrontés à certains problèmes, ils ont la possibilité de promouvoir le développement économique, de soutenir les institutions sociales et d'améliorer l'efficacité et la qualité de leurs services. La nouvelle gestion publique requiert une formation de qualité, brève mais efficace, qui peut ensuite être mise en application par chaque individu ayant suivi cette formation (Bellier, 1999). Plus que jamais, le but premier de la formation est de transmettre aux gestionnaires les connaissances et les compétences nécessaires à la gestion. Il est peu probable que les formes traditionnelles dans ce domaine puissent satisfaire ces exigences. Il faut maintenant mettre la priorité sur les stagiaires plutôt que sur les moniteurs. Les innovations technologiques en ce qui a trait à la formation et au processus d'apprentissage doivent être utilisées à grande échelle (Aboona, 2000).

Les fonctionnaires vietnamiens actuels vivent un grave problème : ils ont peu de connaissances ou celles-ci sont tout simplement dépassées.

En fait, les changements importants de la structure socioéconomique font en sorte que, dans une transition vers une économie de marché, non seulement les fonctionnaires ne sont pas suffisamment instruits et formés en gestion publique, mais ils n'ont pas les compétences nécessaires pour ce genre de travail qui demande des habiletés dans la conception, des habiletés en relations humaines ainsi que des compétences et expériences techniques (Hay, 1990). Ce retard s'explique par l'inefficacité et l'incompétence des gestionnaires du secteur public.

De plus, il est évident qu'actuellement les fonctionnaires participent à des programmes de formation sans tenir compte de leurs besoins réels et encore moins de la stratégie de leur organisme en cette matière. En outre, le besoin d'obtenir toutes les qualifications entraîne les employés à essayer par tous les moyens de répondre aux conditions requises pour tout recrutement ou concours de promotion. Ainsi, témoins de ce fait, les stagiaires en viennent à considérer que la formation n'est rien d'autre qu'une occasion de changement.

Le problème en matière de formation est dû au fait que les politiques sont inappropriées, qu'elles sont mal coordonnées et qu'on oublie même d'en faire l'évaluation. Par ailleurs, l'examen des principales contraintes et difficultés liées à la formation des fonctionnaires nous amène à supposer que :

- l'administration publique n'a jamais fait l'objet d'une étude sérieuse en ce qui a trait à la formation et au perfectionnement de ses fonctionnaires ;
- le contenu des programmes de formation ne répond pas aux besoins ;
- aucun programme de formation ne vise à acquérir des compétences spécifiques à un poste donné ;
- la répartition entre la théorie et la pratique est inégale et les méthodes de formation ne sont pas stimulantes ;
- le contenu des cours ne reflète pas suffisamment les exigences du poste ;
- que la rétroaction de la part des bureaux administratifs ne se fait pas automatiquement ;
- il est difficile pour les formateurs de s'adapter aux procédures administratives changeantes et d'assurer une formation qui permet d'acquérir des compétences pratiques ;
- l'environnement physique dans les établissements de formation est d'une piètre qualité, ce qui nuit à son efficacité.

Préoccupé par cette analyse, le gouvernement a décidé d'instaurer une politique nationale pour la formation en administration et en gestion publique et de donner plus d'importance à l'Académie nationale d'administration publique (ANAP) dans le développement des ressources humaines afin de remettre l'administration publique du pays sur la bonne voie. Le remaniement des programmes et des méthodes de formation s'effectue donc selon les principes suivants, c'est-à-dire attribuer les postes en fonction du mérite, combiner la dimension carrière et la dimension emploi dans la fonction publique, adapter l'administration publique traditionnelle à la réalité actuelle et axer les méthodes de formation selon la clientèle visée et la demande.

Tous ces éléments innovateurs permettent de s'assurer que les fonctionnaires deviennent plus compétents et qu'ils développent un certain nombre d'aptitudes voire une conscience sociale visant à mobiliser le personnel et à s'adapter aux changements, des compétences professionnelles et une maîtrise des techniques essentielles au travail dans l'administration publique actuelle, les habiletés nécessaires pour mieux organiser son travail afin d'obtenir un meilleur rendement, le goût d'innover pour se perfectionner soi-même à travers la découverte de nouveaux concepts et de nouvelles démarches, le sens moral qui leur permet d'intégrer les valeurs traditionnelles de la culture et des mœurs à celles des valeurs du monde moderne, développant ainsi leur responsabilité sociale.

3. L'ACADÉMIE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'ANAP, qui existe depuis plus de 40 ans, a contribué au cours des dernières années à identifier certains domaines fonctionnels de formation, à élaborer et à mettre en œuvre divers programmes de formation destinés aux fonctionnaires. Elle s'efforce également d'assurer une formation axée sur les résultats. L'ANAP a réalisé des progrès considérables dans le perfectionnement du personnel qualifié et dans sa capacité de formation. Elle a aussi amélioré la formation dispensée dans l'ensemble du pays, réseau qui compte plus de 60 écoles provinciales de gestion et plus de 20 écoles ministérielles de gestion.

Le mandat de l'ANAP est le suivant :

- Mettre à jour la formation et offrir un perfectionnement de quatre et de douze semaines aux ministres et aux sous-ministres, aux présidents et aux vice-présidents de comités populaires provinciaux ou régionaux, aux chefs d'équipe et aux administrateurs généraux des départements ministériels et des ministères provinciaux ainsi qu'aux fonctionnaires de l'administration publique.

- Conseiller les écoles provinciales et les écoles ministérielles de gestion en ce qui a trait aux programmes et aux questions d'ordre méthodologique.
- Faire de la recherche en sciences de l'administration publique et mener des études dans le but d'élaborer des stratégies de formation.
- Instaurer un programme d'enseignement aux niveaux du baccalauréat et de la maîtrise au sein de l'administration publique.

Dans le contexte de la réforme de l'administration publique, l'ANAP doit également :

- Évaluer les fonctionnaires par le biais d'examens réguliers afin de pouvoir leur attribuer un rang et les faire accéder à un niveau supérieur (d'expert à expert principal, d'expert principal à expert de haut niveau).
- Offrir une formation aux nouveaux élus des conseils populaires provinciaux et régionaux afin de leur permettre d'acquérir des compétences administratives.

L'ANAP offre une formation directe aux trois classes supérieures de l'administration publique : expert, expert principal et expert de haut niveau. Chaque année, 6 000 à 10 000 fonctionnaires compris dans ces trois catégories suivent cette formation. Les fonctionnaires des classes 4 à 11 reçoivent leur formation dans les écoles provinciales et ministérielles de gestion qui font appel aux chargés de cours formés et perfectionnés par l'ANAP. Ces écoles ont recours également aux programmes et aux manuels de l'Académie offrant habituellement une formation sur place à temps plein ou à temps partiel.

Au niveau expert, la formation en gestion et en administration se traduit par une série de cours donnés sur place dont le contenu inclut les cinq éléments suivants : un aperçu de l'État et du droit ; le fonctionnement du système d'administration de l'État (descriptions comparatives des tâches des fonctionnaires, explications sur la sociologie et la psychologie qui sous-tendent la gestion administrative) ; les techniques de gestion administrative (préparation de documents divers et juridiques, organisation des organismes publics, utilisation des technologies de l'information dans l'administration publique) ; la gestion des secteurs économiques par l'État (finances publiques, fiscalité, budgets, relations avec les entreprises de l'État, nouveau rôle de celui-ci dans le contexte d'une économie de marché, tout ceci à l'aide d'éléments comparatifs) ; la façon dont l'État gère les questions sociales, tels les soins de santé, la religion, les minorités ethniques, la famille et la population, la culture, l'éducation, toutes ces questions sociales étant abordées par rapport au travail.

Pour répondre aux exigences d'admission à la formation, les experts principaux doivent avoir neuf ans d'expérience au niveau professionnel et détenir un baccalauréat. Leur formation, structurée comme celle du niveau expert, mais conçue pour ceux qui possèdent déjà les connaissances de ce niveau, durera trois mois. Elle se concentrera sur les nouvelles connaissances et compétences relatives à la gestion publique. Parmi les nouveaux sujets traités, notons la création et la mise en application de politiques d'intérêt public, les stratégies de développement socioéconomique, la gestion de projets, l'administration des entreprises publiques, la gestion des ressources environnementales et des ressources nationales, la gestion du développement urbain et rural, les formalités administratives, la gestion du contentieux, les tendances de l'administration publique moderne, le gouvernement et l'économie de marché, les gouvernements et la croissance, la budgétisation du secteur public, la vérification, la taxation, l'échec du marché, le marché des valeurs mobilières, la gestion des investissements à l'étranger, etc.

Parmi les modifications requises à la gestion des affaires publiques, le virage vers un nouveau type de haut fonctionnaire est très important (Dror, 1997). La restructuration de la formation des experts de haut niveau est donc essentielle si l'on veut offrir aux gouvernements, central et locaux, les connaissances et la perspective nécessaires pour accomplir les tâches d'ordre supérieur. Pour les experts de haut niveau, une formation d'une durée d'un mois est obligatoire. Le tiers du cours est consacré à l'analyse stratégique de politiques, les deux autres tiers, à la gestion administrative. Les formateurs insistent principalement sur les problèmes et les questions non résolus à différents niveaux dans le contexte actuel du développement au Vietnam : sur le plan économique, ils mettent l'accent sur la diminution des investissements étrangers au pays et sur les causes de cette diminution ; en ce qui concerne « l'État et le droit », ils traitent prioritairement du processus de la réforme administrative et de la préparation des documents juridiques ; sur le plan social, ils mettent en lumière les dérives sociales qu'entraîne un développement économique rapide. De plus, une partie non négligeable de la formation sera consacrée à l'actualisation de certains sujets, telles les relations internationales, les organisations internationales, la gestion des sciences et de la technologie, l'administration des minorités ethniques et religieuses, de la défense nationale et de la sécurité, etc.

L'examen se fait sous forme de dissertation dans laquelle les candidats doivent démontrer leur capacité à élaborer un projet.

L'ANAP offre présentement des cours universitaires aux niveaux du baccalauréat et de la maîtrise, conformes aux normes établies par le ministère de l'Éducation et de la Formation. Elle offrira des cours au niveau du

doctorat au début de 2001. En l'an 2000, 420 étudiants se sont inscrits à temps plein au baccalauréat, et tous arrivaient de l'école secondaire. Le programme de formation actuel, qui mène à l'obtention d'un second baccalauréat (le diplôme en administration publique), est en vigueur depuis cinq ans. Pour ce qui est de la maîtrise, on dénombre 84 diplômés.

La contribution de l'ANAP au prochain plan quinquennal, qui se déroulera de 2001 à 2005, est d'offrir aux nouveaux fonctionnaires des cours d'une durée de trois mois. Pour ceux qui cumulent plusieurs années d'expérience, l'ANAP propose d'élaborer et de donner un grand nombre de cours fondés sur une méthodologie moderne d'enseignement, dont le contenu actualisé est axé sur les compétences. Ces cours pourront avoir une durée variant de trois jours à deux semaines. Les groupes peuvent être composés de gens très différents : décideurs engagés dans le processus de la réforme, individus en provenance des institutions de formation qui diffusent les décisions ayant trait à la gestion de l'État, personnes provenant d'organismes reliés aux champs thématiques ciblés.

4. LES NOUVELLES MÉTHODES DE FORMATION

La didactique est indispensable à toute forme d'apprentissage intellectuel (Avanzini, 1996). La méthode classique d'enseignement ne correspond plus à l'évolution économique et aux exigences organisationnelles actuelles : « Nous sommes en train d'évoluer vers une stratégie de développement professionnel basée sur la compétence. Cela signifie que chaque individu (et l'organisation) doit être capable d'évaluer ses propres besoins en formation, puis de trouver, d'utiliser et même de créer les moyens d'apprentissage appropriés. » (Hunot-Clairefond, 1996)

L'éducation aux adultes devient une puissante stratégie pour améliorer l'organisation quand elle est intégrée à une structure holistique d'amélioration de la performance (Knowles, 1998). À partir de cette orientation, l'ANAP a modernisé sa méthodologie pédagogique en utilisant une méthode moderne d'éducation aux adultes et d'enseignement fondée sur l'étude de cas. On ne peut nier que derrière la pratique, il y a des théories. Alors, pourquoi ne pas apprendre les « théories » par la pratique (Malglaive, 1998) ? Il s'avère qu'une bonne partie des connaissances est acquise par la lecture de cas. De plus, l'enseignement basé sur l'étude de cas semble profitable principalement dans le développement des habiletés et de l'attitude (Heath, 1997).

En plaçant les dirigeants au centre de la formation et en changeant le rôle des formateurs, passant de fournisseurs de connaissances à celui de modérateurs-instructeurs, on permet à ces gestionnaires de faire un

apprentissage à l'aide des études de cas. Ils peuvent alors examiner des cas réalistes et récents, semblables à ce qu'ils pourraient rencontrer dans leur travail. Ils peuvent ainsi exercer leur habileté à gérer ces situations sous tous leurs angles et aspects. Cette méthode permet une démonstration simple de la réalité et marque un point tournant dans le nouveau concept de la méthodologie de formation. Elle est reconnue comme une approche répandue pour la formation en gestion.

Ces nouvelles méthodes demandent une certaine participation et une interaction entre les participants. Elles conjuguent travail individuel et activités de groupe, ce qui constitue la pierre angulaire d'un apprentissage efficace, même s'il est de courte durée. L'apprentissage au travail de groupe dans le cadre de ce genre de formation est particulièrement utile étant donné la recherche de cohérence entre le personnel au sein des équipes d'organisation. « De tels cours font « d'une pierre deux coups » en permettant aux étudiants d'acquérir du savoir tout en améliorant leurs capacités relationnelles, leur aptitude à travailler en groupe. » (Hunot-Clairefond, 1996)

Outre l'adoption de nouvelles stratégies qui rendraient la formation plus efficace au niveau macroéconomique, il est important de rappeler que l'administration de sociétés en voie de développement exige des changements radicaux sur les plans des attitudes, des comportements, de l'orientation et de la perspective dans la gestion publique. La mise en œuvre d'une éthique de gestion pertinente est une des facettes les plus exigeantes d'une bonne gestion, et la pratique d'une telle éthique peut être améliorée par l'apprentissage (Vasu, 1990). Il est particulièrement important de considérer l'éthique comme un élément normal en l'introduisant dans les programmes de formation. Une des responsabilités les plus importantes des chefs de service est de fournir une formation qui tient compte de l'éthique dans l'exercice quotidien des tâches. Il s'avère que le plus récent moyen de formation, mais non le moindre, c'est-à-dire la formation en milieu de travail, est le principal moyen de formation utilisé à l'ANAP.

Une autre nouveauté en matière de formation à l'ANAP est l'obligation de préparer le matériel suivant, c'est-à-dire les textes pour chaque leçon, les lectures de base, les textes à distribuer, les documents pour la rétroprojection et l'aide audiovisuelle, les exercices pour les travaux individuels ou de groupe, les études de cas, les directives pour les visites de sites, la méthodologie d'évaluation et les outils d'évaluation, les tests d'apprentissage et d'enseignement, etc.

Une dernière étape de la stratégie visant à rendre la formation efficace est de renforcer le programme de recherche et de développement :

en ce sens, demander à différentes agences de faire l'évaluation des besoins en formation et s'inspirer de leurs rapports pour préparer diverses activités nouvelles d'apprentissage et pour rechercher des méthodologies différentes. À la suite des récentes évaluations en ce qui concerne les besoins en formation, de nouvelles approches ont été définies ou redéfinies. À titre indicatif, en voici quelques-unes : l'élaboration systématique au sein de l'administration publique de contenus de formation conformes aux besoins des plans de carrière de façon à les intégrer à ces derniers ; la fixation d'objectifs, non pas uniquement axés sur l'élargissement des compétences professionnelles et de gestion, mais aussi sur le renforcement d'une structure organisationnelle ; la dynamisation des programmes, tant dans leur style que dans les méthodes et les contenus théorique et pratique, particulièrement en ce qui a trait au leadership, à la motivation, à la prise de décisions, à la planification, à la gestion des ressources humaines, au travail d'équipe, aux habiletés de communication et de négociation, etc.

Le domaine de la recherche et du développement au sein de l'ANAP s'appuie également sur de fréquents colloques, ateliers et projets de recherche concertés dans lesquels des dialogues continus peuvent être établis entre théoriciens et praticiens dans le but de créer un lien entre la formation et le perfectionnement. Les résultats des recherches pourraient servir de données afin de bâtir les plans de cours en ce qui a trait aux diverses formations : l'analyse des politiques gouvernementales, le comportement organisationnel et l'administration publique, l'administration comparative, la gestion de projets, la gestion des finances publiques, la gestion des ressources humaines, l'administration publique et les rapports sociaux entre les sexes, etc. Ces exemples, et bien d'autres encore, pourraient servir afin de proposer des réformes au gouvernement, faire des recommandations pour surmonter les obstacles inhérents à la réforme de l'administration publique, ou faire des tentatives de modélisation d'une administration publique moderne.

CONCLUSION

La formation est sans aucun doute la seule façon de stimuler les compétences en gestion. Elle fournit l'impulsion nécessaire pour mettre en branle les changements requis pour une saine gestion publique. La première question, la plus importante semble-t-il, qui doit être posée est la suivante : « Quels changements, parmi tous ceux qui ont lieu dans cet environnement transitoire où "tout change" (Nguyen, 1995), auront l'incidence la plus significative sur la formation des gestionnaires publics et quelles seront les implications de tels changements lorsqu'il s'agira ultérieurement

de former des gestionnaires publics efficaces (Rosenbaum, 2000) ? » La refonte continue des programmes de formation et de la pédagogie de l'ANAP entraîne un changement profond dans le domaine de l'administration publique et dans celui de la formation elle-même. La formation au sein de l'administration publique du Vietnam est devenue, au cours du processus de restructuration, la solution au problème soulevé par la réforme de l'administration. Ce perfectionnement des ressources humaines visant un renouvellement de la fonction publique est considéré avec la réforme institutionnelle et la refonte de la structure organisationnelle comme l'un des éléments clefs. La formation comme solution à la réforme de l'administration publique a donné un nouveau souffle au système dans son ensemble et l'a conduit vers une nouvelle voie. Par-dessus tout, elle a permis de franchir les obstacles qui nuisaient à la pratique d'une saine gestion.

BIBLIOGRAPHIE

- ABOONA, Y. *Training in an International Context : The International Training Centre of the ILO*, Turin, Dubaï, EAU, 2000. Document présenté lors de la « 6th International Conference on The Changing Role of Administrative Development Institutions in Management Development : Challenges and Strategies ».
- AVANZINI, G. *L'éducation des adultes*, Paris, Anthropos, 1996.
- BELLIER, S. *Ingénierie en formation d'adultes*, Paris, Éditions Liaisons, 1999.
- DOMINIC, P. *L'histoire de vie comme processus de formation*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- DROR, Y. « Delta-type senior civil service for the 21st century », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, 1997, p. 8.
- HAY, R.D. *Strategic Management in Non-profit Organizations*, New York, Quorum Books, 1990.
- HEATH, J. *Teaching and Writing Case Studies : A Practical Guide*, Bedford, Royaume-Uni, European Case Clearing House, 1997.
- HUNOT-CLAIREFOND, F. *Former les nouveaux managers*, Paris, Éditions Liaisons, 1996.
- JAIN, R.B. « Human resources development in Public Administration : A case study of India », dans A. NAKAMURA (dir.), *Comparative Studies*

- of Public Administration : Human Resource Development in Public Administration*, Tokyo, Japon, Éditions Dai-Ichi Hoki, 1994, Europa Local Government Center.
- KNOWLES, M.S., E.F. III HOLTON et R.A. SWANSON. *The Adult Learner*, Houston, Texas, Éditions Gulf, 1998.
- MALGLAIVE, G. *Enseigner à des adultes*, 3^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1998.
- NGUYEN, T.T. *Findings from the Public Administration Reform in the Eastern European Countries*, Hanoi, Éditions Documentation Centre, 1995.
- NGUYEN, T.T. « Reform of Government in Vietnam », dans A. NAKAMURA (dir.), *Reforming Government : New Concepts and Practices in Local Public Administration*, Tokyo, Japon, Gaitame Printing, 1998, Europa Local Government Center.
- ROSENBAUM, A. *New (and not so new) Issues for Administrative Development Institutions in the Next Decade*, Dubaï, EAU, 2000. Document présenté lors de la « 6th International Conference on The Changing Role of Administrative Development Institutions in Management Development : Challenges and Strategies ».
- SANER, R. et L. YIU. *Pilot Projects for Improving Working Procedures in Slovene Public Administration and Training Modules*, Ljubljana, Slovénie, Qps, 1997.
- VASU, M.L., D.W. STEWARD et G.D. GARSON. *Organizational Behaviour and Public Management*, 2^e éd., New York et Bâle, Marcel Dekker, 1990.

La réforme des programmes de formation initiale du degré supérieur à l'INAD du Liban

Edmond ESTA
Institut national d'administration et de développement (Liban)

Dans le prolongement de la décision des responsables de la Didacthèque internationale en management public de publier un ouvrage collectif faisant état des expériences de coopération des pays membres, il m'a semblé particulièrement pertinent de relater, voire d'analyser, l'expérience vécue au sein de l'Institut national d'administration et de développement (INAD) en ce qui concerne la réforme des programmes de formation initiale du degré supérieur.

Parce que cette expérience a fortement marqué l'institution et afin de faciliter la compréhension du lecteur – particulièrement le lecteur étranger – j'ai choisi de structurer ma présentation de la façon suivante : a) une première partie fera état du contexte de la formation à l'INAD du Liban au moment où il a été décidé de procéder à une réforme des programmes ; b) une seconde partie dressera un état de la situation du programme de formation initiale du degré supérieur, qui devrait permettre au lecteur de bien comprendre les points forts, et plus particulièrement les points faibles, du programme de formation tels qu'on pouvait les dégager au moment d'entreprendre la réforme ; c) une troisième partie portera sur la raison d'être et les modalités de la révision du programme mentionné ; d) enfin, une dernière partie établira une évaluation sommaire, qui peut être faite à ce moment-ci, de l'expérience vécue en matière de révision, ce qui devrait permettre de tirer quelques leçons en guise de conclusion.

En somme, ma présentation portera essentiellement sur l'expérience, vécue à l'INAD du Liban concernant la révision des programmes de formation initiale du degré supérieur, qui a été soutenue de façon compétente par les ressources mises à notre disposition par la Didacthèque internationale en management public. J'aimerais donc profiter de l'occasion pour remercier sincèrement les responsables de la Didacthèque pour l'appui technique et financier qu'ils nous ont prodigué, et qui a permis de réaliser nos objectifs en matière de révision des programmes de formation initiale.

1. LE CONTEXTE DE LA FORMATION À L'INAD DU LIBAN

L'Institut d'administration publique du Liban a été créé par décret-loi le 12 juin 1959¹ et rattaché dès le départ au Conseil de la fonction publique libanaise. Par ailleurs, l'Institut de formation en vue du développement, qui avait été créé au ministère du Plan, a été supprimé et ses missions, confiées à l'Institut d'administration publique nouvellement créé. À compter du 5 janvier 1965, ce nouvel institut devenait l'Institut national d'administration et de développement (INAD)².

La mission de l'INAD, telle qu'elle a été fixée par décret en juillet 1960³ et telle qu'elle est définie encore aujourd'hui, est de : a) préparer les personnes qui se destinent aux postes administratifs et à ceux relevant du domaine du développement dans les administrations et autres établissements publics ; b) former les fonctionnaires en exercice dans les postes mentionnés ; c) organiser les rencontres et séminaires nationaux et internationaux groupant des fonctionnaires et des non-fonctionnaires libanais et étrangers et portant sur des thèmes administratifs et relatifs au développement ; d) organiser des recherches, des enquêtes et des études touchant aux différents problèmes dans le domaine de l'administration publique et du développement, publier des bulletins, ouvrages, revues et autres imprimés et échanger avec les autres États et établissements toute information concernant l'évolution de l'administration publique et du développement.

En somme, la mission de l'INAD, telle qu'elle a été définie en 1960, touchait à la fois la formation initiale et continue, la recherche et la publication en administration publique et le rayonnement international à travers les diverses activités de coopération.

1. Décret-loi 114, article 13, alinéa 2, en date du 12 juin 1959.

2. Décret 742, en date du 5 janvier 1965.

3. Décret 4800, en date du 25 juillet 1960, et amendements.

En matière de formation, l'INAD comprend donc deux branches : a) la branche de formation initiale qui comprend elle-même deux niveaux, soit les degrés supérieur et moyen ; b) la branche de formation continue comprenant quatre niveaux de formation.

L'INAD est présentement géré par un conseil d'administration qui a aussi le statut de comité du Conseil de la fonction publique. Ce conseil ou comité est formé de trois membres, soit d'un président – en l'occurrence le président du Conseil de la fonction publique –, du directeur général du département de la formation du personnel et du directeur général du département de la formation. L'une des spécificités de la structure de direction de l'INAD tient donc au fait que le directeur général du département de la formation agit aussi comme directeur de l'INAD. À ce titre, il est d'ailleurs assisté d'une Direction des études et d'un Secrétariat général.

Pour donner plus de souplesse au fonctionnement de l'INAD, une loi relative à la création d'un établissement public, connu sous le nom d'Institut d'administration publique, et à la modification de certaines dispositions de divers décrets-lois⁴, a été approuvée assez récemment par la Chambre des députés et promulguée par le président de la République⁵. La teneur de cette loi ne sera pas sans affecter considérablement les missions, la structure et le fonctionnement de l'institution nationale chargée de la formation des fonctionnaires.

À titre d'exemples, mentionnons simplement les changements suivants : a) le département de la formation, rattaché jusqu'à tout récemment au Conseil de la fonction publique, a été à toutes fins pratiques supprimé ; b) le département des recherches et de l'orientation, existant sous cette appellation au sein de l'Inspection centrale depuis 1959, est devenu le Conseil de la fonction publique ; c) le nouvel « Institut d'administration publique », doté d'une personnalité morale, jouira donc à court terme de l'autonomie financière et administrative et sera soumis à un simple pouvoir de tutelle de la part du Conseil de la fonction publique.

C'est dire que le nouvel Institut aura beaucoup plus de pouvoirs qu'auparavant, qu'il sera beaucoup plus autonome sur les plans administratif et financier et qu'il sera mieux en mesure de prendre ses distances par rapport aux autorités politiques.

4. Décrets-lois 112, 114 et 115, du 12 juin 1959.

5. Loi 222, du 29 mai 2000.

Qui plus est, la loi nouvellement adoptée stipule expressément que l'Institut d'administration publique sera chargé des dossiers suivants : a) la formation initiale des fonctionnaires des administrations publiques des catégories 2, 3 et 4 du grade I du cadre administratif général⁶ ; b) la formation continue des fonctionnaires des administrations publiques, des établissements publics et des municipalités qui relèvent de la compétence du Conseil de la fonction publique ; c) la tenue des réunions ; d) les séminaires, recherches et études sur les différentes branches de l'administration publique ; e) la publication des bulletins, livres, revues et autres imprimés qui intéressent l'administration publique et qui traitent de ses problèmes ; f) la communication avec les instituts ou écoles d'administration publique des pays arabes et étrangers qui se lient avec l'État libanais par le biais d'échanges culturels et d'information.

Le nouvel Institut aura donc les coudées franches en ce qui concerne les orientations qu'il entend donner à ses programmes de formation, à ses programmes de recherche et de publication et à ses activités de coopération.

Enfin, le nouvel Institut sera géré par un conseil d'administration élargi par rapport à la formule actuelle puisque celui-ci sera constitué d'un président et de cinq membres nommés par décret⁷. Il faudra toutefois attendre la parution des textes relatifs aux statuts du nouvel Institut avant de porter un jugement sur la représentativité et la transparence du nouvel organisme.

En terminant cette présentation générale, mentionnons enfin que l'INAD maintient des relations très étroites avec les Écoles d'administration des pays arabes par le biais de l'Organisation arabe pour le développement administratif, l'une des agences de la Ligue des pays arabes. Soulignons au passage que le directeur de l'INAD est le représentant du Liban au sein de cette organisation.

L'INAD maintient également un lien étroit avec l'INA de la France grâce à une coopération depuis mars 1994⁸. Dans le cadre de cette convention, l'ENA a donc aidé l'INAD dans le développement de ses programmes

6. Sont donc exclus les hauts fonctionnaires de catégorie I.

7. Plus précisément, par décret puis en Conseil des ministres sur recommandation du Conseil de la fonction publique et sur proposition du président du Conseil des ministres.

8. Cette convention englobait les domaines suivants : développement de programmes d'études, de programmes de recherche, d'études de cas et de matériel pédagogique ; organisation conjointe de séminaires ; échange de participants d'un pays à l'autre à des programmes de formation ; visites mutuelles d'enseignement et de recherche ; échanges entre élèves, anciens élèves ou professeurs des deux institutions.

d'études, dans la formation de certains de ses formateurs, en les initiant notamment aux études de cas, dans l'organisation de séminaires se déroulant en France et dans la préparation d'une formation pour les fonctionnaires se tenant en France également – notamment à Paris et à Strasbourg. Des universitaires et fonctionnaires français ont ainsi participé à certains séminaires de formation organisés au Liban.

Plus récemment, soit en juin 1999, un protocole d'intention a été signé entre l'ENA français et le Conseil de la fonction publique libanaise dans le cadre duquel l'ENA souhaite développer sa coopération dans le domaine de la formation initiale.

Enfin, l'INAD est toujours lié par une entente particulière de partenariat avec l'ENAP du Québec (Canada) depuis 1995, et ce, dans le cadre de la Didacthèque internationale en management public⁹. Grâce à cette participation au sein de la Didacthèque, l'INAD a pu accroître ses capacités en ce qui concerne l'enseignement du management public, établir des liens avec l'ensemble des partenaires, etc. L'expérience vécue au sein de la Didacthèque a aussi contribué à promouvoir le savoir-faire canadien et à sensibiliser les ressources canadiennes aux dimensions particulières de la coopération avec le monde arabe.

Des activités bilatérales et multilatérales ont donc été réalisées conjointement avec les partenaires en tenant compte des intérêts de chacun dans le domaine de l'enseignement du management public¹⁰.

Dans les lignes qui suivent, un accent particulier sera mis sur l'expérience de révision des programmes de formation initiale du degré supérieur, puisque l'enseignement dispensé à l'INAD a été considérablement modernisé à la suite de cette expérience.

9. Outre l'INAD du Liban, les institutions suivantes sont représentées au sein de la Didacthèque internationale: l'Institut supérieur de management public du Cameroun (ISMP); l'Institut national d'administration publique du Mexique (INAP); l'École nationale d'administration de la Tunisie (ENA); et l'Institut national d'administration publique du Vietnam (INAP)

10. Elles ont touché les domaines suivants: étude des besoins de l'administration libanaise dans le cadre de la formation initiale du degré supérieur; révision des programmes de formation initiale du degré supérieur; évaluation du programme de formation initiale du degré supérieur; mise en place de nouveaux contenus en management public dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue du degré supérieur; formation de formateurs libanais à l'ENAP du Québec; missions d'études de la part de ressources de l'ENAP à l'INAD; organisation conjointe de séminaires au Québec et à l'INAD de Beyrouth; envoi de stagiaires à l'INAD de Beyrouth en mission d'études; raccordement de l'INAD au réseau de la didacthèque par le biais d'Internet; création du site Web de l'INAD; mise sur pied d'un centre de didacthèque en management public à l'INAD; rédaction de cas concernant l'administration libanaise.

2. LE PROGRAMME DE FORMATION INITIALE DU DEGRÉ SUPÉRIEUR : ÉTAT DE SITUATION

La formation initiale du degré supérieur constitue le pilier majeur de l'INAD du fait qu'elle fournit à l'administration libanaise les nouveaux gestionnaires de la troisième catégorie du cadre administratif.

Au moment d'entreprendre la révision du programme de formation initiale du degré supérieur, celui-ci était composé de 27 matières obligatoires dont l'étude s'étalait sur une période de 14 à 16 mois environ.

Le programme était offert en deux sessions totalisant 609,5 heures d'enseignement, dont 403 heures de cours magistral et 206,5 heures de recherche et de travaux pratiques.

La première session d'une durée de quatre mois comprenait 300 heures d'enseignement et avait pour objectifs : approfondir les connaissances théoriques d'abord et ensuite les connaissances pratiques de l'étudiant ; aider celui-ci à maîtriser les différentes techniques d'expressions orale et écrite ainsi que certaines méthodologies de recherche ; et enfin, sensibiliser l'étudiant à la réalité de l'administration publique et du développement.

Les matières enseignées dans la première session ainsi que l'importance (en heures) accordée à chaque matière apparaissent au tableau 1 reproduit à la page suivante.

La deuxième session d'une durée de cinq mois visait à approfondir les connaissances théoriques et pratiques propres à l'administration libanaise et visait à faire en sorte que l'étudiant acquiert les connaissances particulières en sciences administrative, économique et financière, de même qu'en relations publiques¹¹.

Les matières enseignées dans la deuxième session ainsi que l'importance (en heures) accordée à chaque matière apparaissent au tableau 2 du présent chapitre.

Il est important de souligner également que les deux sessions précitées étaient séparées par une semaine de congé et étaient suivies d'un stage de six semaines dans une administration publique. En plus, deux semaines étaient consacrées à la présentation et à la discussion des rapports de stage et six semaines, aux études de cas et aux travaux de recherche réalisés en groupe. Enfin, le tout était « couronné » par deux semaines intensives d'examens.

11. À noter que les matières telles que les langues étrangères, séminaires et bibliothèques, quoiqu'elles figurent dans les deux sessions, n'ont été comptées qu'une seule fois.

Notons au passage que l'INAD ne disposait pas – et ne dispose toujours pas – d'un corps professionnel permanent. L'institution fait plutôt appel à des vacataires en provenance des universités libanaises ou de l'administration pour enseigner ou superviser les travaux pratiques pour un nombre d'heures qui varie selon les cours et les sessions. Une grande partie de ces vacataires ont d'ailleurs reçu une formation soit de l'ENA de France, soit de l'ENAP du Québec, soit dans certains cas des deux établissements.

TABLEAU 1
Matières enseignées au cours de la première session,
programme de formation initiale du degré supérieur

Matières	Cours magistraux	Recherches et T.P.	Total
MANAGEMENT PUBLIC	45	25	70
Organisation administrative libanaise	12	9	21
La fonction publique et la gestion du personnel	12	9	21
Organisation et procédures de travail	7½	4½	12
Actes et contrats administratifs	12	9	21
Les principaux systèmes politiques mondiaux et le système politique libanais	12	9	21
Introduction à l'économie	12	9	21
Introduction à la méthodologie	12	9	21
Introduction à la statistique	7½	4½	12
Informatique	12	12	24
Langue étrangère	35	–	35
Séminaires sur la modernisation de l'administration	12	–	12
Bibliothèque	9	–	9
Total	200	100	300

En fait, un certain nombre de constats peuvent être tirés de la présentation précédente :

1. Le caractère obligatoire des cours, leur grande variété et la courte durée de certains cours.
2. La place relativement exiguë réservée à l'enseignement du management public comparativement aux cours portant sur l'administration et le droit administratif en particulier.

3. L'importance accordée au stage d'une durée de six semaines dans l'administration, le suivi (ou « monitoring ») méritant d'être considérablement renforcé.
4. La concentration des travaux de recherche sur une période de six semaines faisant suite – tout comme le stage – aux cours magistraux méritait réflexion dans un contexte où les travaux de recherche ne semblaient pas être particulièrement encouragés.
5. La nature même de l'examen final, conçu de façon à couvrir l'ensemble des matières et se déroulant sur une période de deux semaines.

TABLEAU 2
Matières enseignées au cours de la deuxième session,
programme de formation initiale du degré supérieur

Matières	Cours magistraux	Recherches et T.P.	Total
Contrôle administratif et politique des actes de l'administration	10½	6	16½
Contrôle financier des actes de l'administration	10½	6	16½
Contrôle juridique des actes de l'administration	10½	6	16½
Responsabilité du pouvoir public	12	9	21
Correspondance administrative et préparation de textes	10½	7½	18
Relations publiques et éthique dans la fonction publique	12	9	21
Recettes publiques	10½	6	16½
Comptabilité publique	12	12	24
Comptabilité nationale	9	6	15
Introduction au développement (la réalité libanaise)	12	9	21
Économie du Liban	10½	7½	18
Relations économiques internationales	10½	6	16½
Introduction à la démographie	7½	4½	12
Documentation et bases de données	9	12	21
Langue étrangère	35	–	35
Séminaires sur des sujets économiques et financiers	12	–	12
Bibliothèque	9	–	9
Total	203	106½	309½

C'est donc dans un contexte où il fallait repenser ce programme d'inspiration culturelle française que de nouveaux objectifs ont été définis et qu'une nouvelle orientation a été donnée au programme décrit plus haut.

3. LA RAISON D'ÊTRE ET LES MODALITÉS DE LA RÉVISION DU PROGRAMME

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour justifier le travail de révision du programme de formation initiale du degré supérieur de l'INAD.

En premier lieu, l'interruption de cette formation durant les années de guerre interne au Liban, soit environ de 1975 à 1990, avait rendu désuets, et donc inadaptés au contexte de l'après-guerre, la plupart des contenus alors dispensés. Il y avait donc lieu de procéder à la modernisation des programmes et des méthodes pédagogiques afin de s'assurer que les futurs fonctionnaires puissent relever les défis qui se posaient à l'administration libanaise alors en voie de reconstruction.

En second lieu, le moment était bien choisi puisque la participation de l'INAD à la Didacthèque internationale en management public lui permettait de profiter de l'expérience de certains instituts de formation – dont en particulier celui de l'ENAP du Québec (Canada) – et de la transposer pour ainsi dire dans le contexte libanais, tout en l'adaptant au milieu culturel propre à celui du Liban.

En troisième lieu, dans le contexte de la mondialisation et en particulier de l'ouverture de l'Union européenne, il devenait urgent de donner aux futurs gestionnaires de l'administration publique libanaise les connaissances (le savoir) et les habiletés (le savoir-faire) nécessaires à l'accomplissement efficace et efficient de leurs tâches et de leurs responsabilités. En somme, il était urgent que les futurs cadres de l'administration axent leurs actions sur la performance et l'atteinte des résultats plutôt que sur le respect des normes et l'application du contrôle.

En quatrième lieu, la révision du programme de formation initiale était d'autant plus nécessaire qu'il était urgent d'initier les gestionnaires libanais à la dimension « management » et en particulier à la dimension « management public ». Une révision des contenus et des méthodes pédagogiques s'avérait donc essentielle afin d'éviter de prendre un retard sérieux par rapport à l'enseignement dispensé à l'étranger.

Enfin, un besoin ressenti parmi les enseignants, voire même les étudiants de l'INAD, était de renforcer la formation pratique grâce à un

certain rééquilibrage des contenus d'enseignement de façon à ce que l'INAD ressemble davantage à un institut professionnel plutôt qu'à une institution universitaire.

En somme, c'est pour toutes ces raisons que la Direction de l'INAD a décidé de procéder à une révision majeure de son programme de formation initiale du degré supérieur, et ce, suivant certaines modalités qu'il convient d'esquisser à grands traits. On peut d'ailleurs rappeler brièvement les principales étapes qui ont été franchies dans le cadre de cette révision.

Une première étape a été celle de la formation ou de la mise sur pied d'un comité de révision du programme. Ce comité présidé par la directrice des études était formé de deux contrôleurs qui avaient déjà bénéficié d'une formation de courte durée à l'ENAP du Québec (Canada). Une stagiaire de l'ENAP agit d'ailleurs comme personne-ressource auprès de la présidente du comité tout au long du processus de révision. C'est ce comité qui a donc fait l'essentiel du travail de révision du programme.

Le travail du comité s'est ensuite poursuivi sur une période de quatre mois environ. Dix-huit réunions de travail ont été tenues¹². Tout au long du cheminement, un contact a été maintenu avec les ressources de la Didacthèque internationale à Québec de sorte que les échanges à propos des changements à apporter au contenu et aux méthodes pédagogiques ont été à la fois nombreux et réguliers. Une littérature portant sur certains programmes d'enseignement dans le domaine de l'administration et du management public a d'ailleurs été mise à la disposition du comité par les ressources de la Didacthèque internationale.

Au terme de son travail, le comité de révision a ensuite procédé à une consultation auprès du comité des études de l'INAD, comité présidé par le directeur de l'INAD et sur lequel siègent aussi bien certains vacataires que certains représentants de l'administration libanaise. C'est cette consultation qui a fourni l'occasion aux partenaires de l'INAD de donner leur avis par rapport aux changements proposés.

Enfin, les propositions de révision ont fait l'objet de décisions officielles de la part de la direction de l'INAD, et ce, après consultation auprès du Conseil de la fonction publique.

On peut d'ailleurs résumer ainsi l'essentiel des changements apportés au programme de formation initiale dans le cadre de la révision mentionnée :

12. Les réunions se sont déroulées entre le 15 février et le 17 juin 1999, à Beyrouth.

- Certaines activités de nature académique ont été tout simplement exclues du nouveau programme. Ce fut le cas de l'initiation au travail en bibliothèque et de la participation aux séminaires (occasionnels) portant sur la modernisation de l'administration – séminaires dorénavant réservés à la formation continue.
- Certaines matières ont carrément été supprimées. Ce fut le cas des cours portant sur les relations économiques internationales, l'introduction à la démographie, l'organisation et les procédures de travail et l'introduction à la comptabilité. La principale raison de ces suppressions tenait au fait qu'il était nécessaire de faire plus de place à l'enseignement du management public dans le nouveau programme. Dans cette optique, certains délestages devenaient donc inévitables.
- Le contenu de toutes les matières a été revu et des modifications significatives ont été apportées à plusieurs d'entre elles, comme on peut le constater à la lecture des documents reproduits en annexe. Par ailleurs, plusieurs nouveaux cours-matières, très étroitement liés à la problématique de la gestion publique, ont été proposés et retenus.
- L'anglais a été adopté comme seconde langue étrangère obligatoire dans le cadre du nouveau programme.
- Enfin, la structure du programme a été totalement modifiée pour la rendre plus compatible avec les structures de programme généralement observées au sein des établissements de formation des agents de l'État à l'étranger. Ainsi, la nouvelle structure a été articulée autour de quatre modules principaux décrits dans le tableau 3 du présent chapitre.

En terminant, il convient de souligner que peu de changements ont été apportés au « programme » de stages dans l'administration. Il a été convenu cependant que le suivi dans ce domaine serait considérablement renforcé de façon à s'assurer que les services administratifs et les stagiaires de l'INAD en retirent véritablement les bénéfices escomptés.

Peu de changements ont aussi été apportés aux activités de « recherches en groupe ». Il a été toutefois convenu qu'une plus forte emphase serait mise sur les travaux de recherche individuelle et de groupe dans le cadre des cours déjà dispensés et à venir. Les modifications apportées aux méthodes pédagogiques – grâce à l'introduction des nouveaux cours de gestion – devraient d'ailleurs faciliter la transition souhaitée.

TABLEAU 3
Structure du nouveau programme de formation initiale
du degré supérieur de l'INAD

Matières	Nombre d'heures
Module 1 : Le gestionnaire public et son environnement	
Les institutions administratives au Liban	21
Le système politique libanais et les principaux systèmes politiques dans le monde	21
Introduction à l'économie	18
Introduction au développement	18
Économie du Liban	15
Responsabilité du pouvoir public	18
TOTAL	111
Module 2 : Le gestionnaire public et l'organisation	
Introduction au management public	12
Planification stratégique	12
Les structures et l'organisation	6
Les habiletés de direction	9
Contrôle administratif et politique des actes de l'administration	15
Contrôle financier des actes de l'administration	15
Contrôle juridique des actes de l'administration	15
TOTAL	84
Module 3 : Le gestionnaire public et l'individu	
Évaluation de la performance	12
Gestion des ressources humaines	12
Leadership et motivation	9
Gestion des conflits	6
La fonction publique et le statut des fonctionnaires	21
Relations publiques	15
Éthique dans la fonction publique	12
Législations sociales	21
TOTAL	108

Module 4: Le gestionnaire public et les outils de gestion

Problèmes et prise de décision	12
Introduction à la méthodologie	18
Rédaction des textes administratifs	21
Les actes administratifs	21
Introduction à la statistique (français ou anglais)	12
Les recettes publiques	18
La comptabilité publique	18
TOTAL	118

Matières qui ne font pas partie des 4 modules :

Informatique (français ou anglais)	24
Documentation de bases de données	21
Langues étrangères (français et anglais)	70
Séminaires	24
TOTAL	139

Enfin, l'examen final qui s'échelonnait sur une période de deux semaines n'a pas été modifié de façon substantielle pour des raisons qui tiennent essentiellement à la culture du milieu. Cependant, cela va de soi que le contenu des nouveaux examens portera beaucoup plus sur le management et en particulier sur le management public.

Le tableau 4, reproduit en annexe, fait d'ailleurs état des étapes du calendrier de chaque session de formation initiale du degré supérieur et de leur durée dans le contexte du nouveau programme.

4. ÉVALUATION SOMMAIRE ET CONCLUSION

L'expérience de révision du programme de formation initiale, telle qu'elle a été vécue au sein de l'INAD, s'est avérée enrichissante à plus d'un titre.

D'abord, elle a permis à la Direction de l'INAD et à un certain nombre de ses professeurs-vacataires de revoir en profondeur les orientations, le contenu des cours et les méthodes pédagogiques utilisées dans le cadre du programme, et ce, à la lumière des développements ayant cours dans d'autres établissements de formation des fonctionnaires dans le monde.

TABLEAU 4

**Durée et étapes de chaque session de formation initiale
du degré supérieur**

Matières	Nombre d'heures
Première étape des études	4 mois
Congé	1 semaine
Deuxième étape des études	5 mois
Congé	1 semaine
Stages dans les administrations publiques	7 semaines
Discussion des rapports de stage	2 semaines
Congé	1 semaine
Recherches en groupe et études de cas	6 semaines
Examen final et classement des étudiants	2 semaines
TOTAL	14 mois

La révision du programme libanais – la première depuis la création de l'INAD – était d'ailleurs perçue dès le départ comme le moyen privilégié de se rapprocher des autres institutions de formation de même nature.

Il n'y a pas de doute, à cet égard, que les ressources humaines libanaises impliquées dans le processus de révision ont grandement bénéficié des discussions qui ont eu lieu au sein du comité de révision et des consultations qui ont été menées à l'interne et à l'externe, notamment en ce qui a trait aux orientations à donner au nouveau programme.

En second lieu, le fort accent mis dans le programme révisé sur l'enseignement du management public et sur l'utilisation de méthodes pédagogiques propres à assurer une formation plus pratique devrait contribuer, pour finir, à rapprocher sensiblement l'INAD et l'administration libanaise. Tout cela devrait donc aider l'INAD à mieux répondre aux besoins d'une Administration en voie de modernisation.

Cette Administration qui est déjà engagée dans un processus de réforme doit en effet compter sur une fonction publique compétente et performante, c'est-à-dire capable de gérer les politiques et programmes publics avec efficacité et efficience et de façon responsable. Or, parce qu'il revient à l'INAD de former les futurs cadres de l'administration, il est essentiel que l'institution de formation chargée de cette responsabilité soit en mesure de répondre aux attentes des gestionnaires publics modernes moins orientés sur le strict respect des lois et règlements que sur l'atteinte

des résultats et la qualité des services aux citoyens. Ce sont donc ces valeurs modernes de gestion qui pour ainsi dire sont mises de l'avant dans le cadre du nouveau programme.

Enfin, il convient de souligner que, si la révision du programme de formation initiale du degré supérieur a été conduite avec succès, ses retombées devront faire l'objet d'un suivi méticuleux au cours des prochaines années.

En effet, c'est une chose que de moderniser des contenus de formation ou de modifier des méthodes pédagogiques jugées parfois désuètes, mais c'en est une autre que de changer les comportements et mentalités.

L'argument vaut d'ailleurs autant pour les professeurs-vacataires qui seront appelés à adapter leur enseignement à la réalité du nouveau programme que pour les fonctionnaires – actuels et futurs – dont le souci est de contribuer à la modernisation des pratiques de gestion qui ont cours dans l'administration.

Souhaitons qu'une seconde phase de développement de la Didacthèque internationale en management public puisse permettre à l'INAD de bénéficier de l'appui nécessaire à la gestion efficace du changement amorcé par la révision mentionnée.

Enseignement du management public dans les institutions africaines de formation

Expérience de l'Institut supérieur de management public du Cameroun

Léon Bertrand NGOUO*

Institut supérieur de management public (Cameroun)

Depuis le début des années 1980, les réformes administratives en cours d'implantation dans les administrations africaines au sud du Sahara visent à faire de l'expertise managérielle l'un des éléments essentiels de la modernisation de la gestion publique en Afrique. Ainsi les institutions universitaires et de service public offrent, en Afrique, divers programmes de formation en management à leur clientèle.

Créé en 1985 avec l'appui de la coopération canadienne, l'Institut supérieur de management public (ISMP) du Cameroun est un établissement de service public qui participe à cet effort de modernisation de l'administration africaine en se spécialisant dans l'enseignement et la consultation en management public. Appuyé par l'École nationale d'administration publique (ENAP) de Québec, l'ISMP a, pendant les quinze dernières années, assuré la formation de milliers de hauts fonctionnaires des secteurs public, parapublic et privé au Cameroun et dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

* Léon Bertrand Ngouo occupe actuellement la fonction de Secrétaire permanent à la Réforme administrative au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative au Cameroun. Professeur/consultant à l'ISMP depuis 1987, il a été directeur adjoint chargé des affaires académiques de l'Institut, de mars 1994 à décembre 1997, puis directeur par intérim de janvier 1998 en mai 2000.

La présente contribution donne une lecture des leçons de cette expérience de l'Institut. Elle décrit l'approche d'enseignement de management adoptée par l'Institut compte tenu de la spécificité de sa mission et analyse l'apport de l'ISMP à l'enracinement de la culture managérielle dans l'administration au Cameroun. Le texte est introduit par une description des traits dominants de l'environnement administratif national, pour permettre de mieux comprendre les enjeux du contexte dans lequel s'implantent les réformes administratives qu'accompagnent les offres de formation en management. De la lecture faite de ce contexte, il se dégage quelques défis qui doivent être relevés par l'ISMP en vue de la réalisation optimale de sa mission, eu égard aux orientations de son deuxième plan de développement (1998-2003). Ces défis sont regroupés en quatre catégories : les défis du désapprentissage et la congruence correspondant au profil des étudiants/participants ; celui de la pertinence des contenus de la formation offerte ; le dilemme du coût des prestations de services offerts par l'Institut ; puis le défi concernant l'éthique.

1. TRAITS CULTURELS DOMINANTS DE L'ENVIRONNEMENT ADMINISTRATIF NATIONAL

Au Cameroun, comme dans la plupart des pays d'Afrique au sud du Sahara, l'organisation sociale traditionnelle et l'influence conjuguée des effets de la colonisation et de la mondialisation contribuent au développement au sein de l'administration d'une culture dont les traits dominants sont sous-tendus par une double rationalité : une rationalité bureaucratique traditionnelle du type Wébérien ou moderne du type managériel ; une rationalité quasi-ethnocentrique résultant de la place centrale des valeurs communautaires dans l'organisation sociale.

1.1. Cultures bureaucratiques dominantes

Dans leur processus de développement les administrations publiques africaines sont confrontées à la coexistence de deux principales sous-cultures bureaucratiques. L'une héritée de la culture bureaucratique des pays colonisateurs, fondée sur le paradigme de la légitimité juridique, l'autre inscrite dans le principe des réformes du Plan d'ajustement structurel (PAS) et fondée sur la rationalité managérielle de la quête de l'efficacité au coût optimal.

La légitimité juridique prescrit la conformité à la règle comme étant le seul comportement connu et attendu de l'agent public qui s'expose alors

à des repréailles s'il en déroge. Dans cette logique, l'administration publique est bâtie sur le modèle étatique jacobin, fortement centralisé et revendiquant le monopole du pouvoir public.

Selon Parenteau (1992, p. 5-22), la rationalité managérielle valorise l'action, les résultats, les réalités concrètes. Ici le principal objectif poursuivi par les réformes du PAS est celui de l'amélioration de l'efficacité de la fonction publique au sens, notamment, qu'elle devienne « plus performante, plus simple et plus expéditive, plus compétente et plus responsable » (Biya, 1986, p. 54).

Par ailleurs, Rouban (1995, p. 37) soutient que ces deux principales sous-cultures contribuent à définir un certain nombre de facteurs de réussite dans la carrière des agents de la haute administration, facteurs que l'on retrouve du reste dans d'autres administrations. Il s'agit essentiellement des capacités intellectuelles et des connaissances professionnelles dans un corps spécifique du réseau de relations personnelles.

En l'état actuel de la transformation de l'administration publique sous l'influence des diverses réformes réalisées (plans quinquennaux, PAS, etc.), la culture administrative reste fortement marquée par de nombreux problèmes dont :

- L'absence d'une véritable politique de développement des ressources humaines au sein de l'administration : faible degré de fluidité permis entre secteurs professionnels ; inexistence de plans de carrière ; non-reconnaissance effective de l'importance de la formation continue dans la stratégie de gestion des compétences nationales.
- L'absence quasi totale de mécanismes de contrôle des résultats et d'incitation à prendre des responsabilités et à les assumer positivement ou négativement favorise le développement accentué d'une espèce de « double morale » qui rend admissible des pratiques non conformes à l'éthique professionnelle.

1.2. Prédominance de la rationalité ethnocentrique

La littérature (Kamdem, 1993 ; Ngouo, 2000) dégage quelques traits dominants de l'organisation sociale traditionnelle en Afrique, parmi lesquels trois éléments susceptibles d'influencer le processus de réformes implantées dans les administrations africaines :

- Adoption de l'approche existentielle des problèmes : les valeurs liées à la vie et à l'épanouissement de l'individu sont privilégiées.

- Richesses et diversité de l'univers cosmogonique : à chaque fait social, à chaque comportement humain, une signification originelle et parfois métaphysique est attribuée.
- Prépondérance des valeurs communautaires : l'individu est inséré dans un tissu social dont il ne peut que difficilement sortir, au risque d'être isolé par le groupe.

La rationalité ethnocentrique sous-tendue par l'influence de la valeur de la famille et du village, d'une part, et l'omniprésence de la vitalité ethnique d'autre part, amène l'agent public à adopter certains comportements dont :

- Entretenir une famille généralement très nombreuse et assumer des responsabilités dans la promotion du développement économique de sa localité d'origine.
- Déployer de multiples chaînes d'action pour contrôler tout processus décisionnel jugé vital pour l'ethnie ou mettre en œuvre des mesures visant à permettre aux ressortissants de son ethnie d'accéder à certains avantages identifiés.

Toutes ces valeurs sociales profondément enracinées dans les traditions locales constituent des éléments critiques des aspects qualitatifs des administrations africaines. En dépit des écrits et des discours sur l'impact, au bénéfice du citoyen-usager du service public, de la rationalité managérielle adoptée par les réformes en cours, ces éléments maintiennent l'agent public africain dans les comportements et attitudes du fonctionnaire qui tire sa légitimité et les ressources à redistribuer de la puissance publique dont il se croit être l'incarnation.

Les réformes du PAS, qui visent à la fois l'introduction de nouvelles méthodes de gestion et la modification des rapports du service public avec les citoyens-usagers (préoccupation de bonne gouvernance), se heurtent ainsi à la présence, au sein même de l'administration publique, de valeurs qui ne sont ni celles du respect avec une certaine « froideur » des paramètres juridiques, ni celles de la garantie d'un usage optimal (efficacité, efficience, pertinence) des fonds publics tout en respectant les règles d'éthique.

De plus, et avec les changements intervenus dans les valeurs politiques nationales depuis les années 1990 par l'entrée des pays africains dans l'ère du pluralisme politique, on observe l'apparition de l'influence politique avec l'importance grandissante que prennent le soutien politique et l'existence d'un parrain comme facteurs de réussite dans la carrière du fonctionnaire de la haute administration.

2. APPROCHE D'ENSEIGNEMENT DU MANAGEMENT PUBLIC ADOPTÉE PAR L'ISMP

Ici sont analysées successivement la spécificité de la mission de l'Institut dans le contexte national, l'approche d'enseignement adoptée et les mesures de contrôle de qualité.

2.1. Spécificités de la mission de l'ISMP

L'Institut supérieur de management public (ISMP) est une institution dont la raison d'être est de *former au management des gestionnaires déjà en poste*. Le but visé est de faire de ces hauts responsables, des acteurs avertis et outillés pour assumer un *leadership efficace* dans la consolidation, au sein de leur milieu de travail, des changements en cours dans l'administration publique. Pour garantir cette formation, qui est aussi bien initiale (programme de maîtrise en management public) que continue (sessions de perfectionnement organisées régulièrement), son caractère professionnel, la mission de l'Institut comporte également un volet de *recherche appliquée* qui prend trois formes principales : la recherche-développement, la recherche-action et les explorations thématiques. La recherche s'appuie sur les cadres conceptuels développés au cours de la formation ou bien sur des préoccupations organisationnelles nées de l'application des outils enseignés. La formation quant à elle profite de la réalisation des mandats de recherche pour garder, au dire de Lassègue (1992, p. 20), un *contact permanent avec la pratique*, le management étant fondamentalement une science de l'action.

À côté de l'École nationale d'administration et de magistrature du Cameroun qui forme dans le domaine de l'administration et de la magistrature suivant la rationalité juridique du modèle bureaucratique traditionnel, l'ISMP apporte un autre regard et développe d'autres habiletés qui découlent des paradigmes managériaux. Si les apports de ces deux domaines se complètent, ils sont cependant sur le plan épistémologique fort différents. Payette (1992, p. 7) résume ainsi les contributions des auteurs qui ont analysé les facettes de ces différences :

- **La rationalité du modèle bureaucratique d'administration** apparaît calquée sur la raison juridique qui met l'accent sur la prévisibilité absolue des comportements, la standardisation des actions, la hiérarchisation des fonctions, la centralisation des décisions, la généralité et l'impersonnalité des règles objectives et abstraites. La conformité à la règle est nettement plus valorisée que les critères d'efficacité.

- **La rationalité managérielle** est vigoureusement centrée sur les résultats et vise l'agencement rationnel des moyens matériels et humains, en vue d'atteindre dans des conditions optimales les objectifs fixés. Pour elle, le choix des moyens et leur agencement sont soumis à l'atteinte des buts ; la loi est un cadre qui définit les limites et non pas un modèle qui prescrit les processus à suivre. La rationalité managérielle valorise l'action, les résultats, les réalités concrètes.

Dans le contexte national de culture et de structure du type bureaucratique décrit, l'ISMP, de par son essence et l'esprit de ses textes organiques, est chaque jour confronté au redoutable défi d'être un modèle de formation et de management parmi les institutions camerounaises.

La conscience de cet impératif de rapprochement des contenus des interventions (formation et recherche) avec la pratique effective de l'enseignement et de la gestion de l'Institut a amené ses dirigeants respectifs à favoriser le développement d'une culture *participative/responsabilisatrice* dans son approche d'enseignement et dans ses rapports tant avec les ressources internes qu'avec ses clients et partenaires divers.

2.2. Approche d'intervention adoptée par l'ISMP

En plus des programmes d'activité qui sont élaborés annuellement, un plan stratégique pour une période de cinq ans, un programme-cadre d'application de ce plan stratégique et un document-cadre d'organisation du programme de maîtrise professionnelle en management public constituent les documents de référence qui orientent et structurent les activités de l'Institut.

Pour réaliser toute activité à l'Institut, l'approche utilisée est celle du *travail en équipe*. Les sessions de formation et les cours de maîtrise se donnent en équipe (formule de *team-teaching*), les projets de recherche et de consultation sont menés également en équipe. Les équipes comprennent des professeurs permanents de l'Institut, des intervenants externes (enseignants ou professionnels) invités lorsque la nécessité se fait sentir et des ressources travaillant dans la division des services d'appui : finance, comptabilité, informatique et audio-visuel, gestion du matériel, etc.

Cet engagement soutenu de la Direction pour le travail en équipe et pour l'enrichissement des fonctions de tout le personnel de l'Institut, représente pour elle sa contribution à la constitution des conditions de soutien et de support qui doivent être réunies pour garantir une revalorisation du travail des ressources axée sur le développement d'une plus grande collégialité et d'un plus grand sentiment d'*empowerment*.

L'empowerment qui exprime l'idée du renforcement du pouvoir des collaborateurs se traduit ici par une participation soutenue à toutes les activités de l'Institut et l'exercice d'un réel leadership individuel en matière de formation en management au Cameroun.

Par ailleurs, la logique décrite par Ngouo *et al.* (étude IISA/AIEIA, 1997, p. 150), qui sous-tend la dynamique des interactions de l'Institut avec ses clients et ses différents partenaires, est fondée sur des négociations constituantes, en ce sens, comme le définissent Doray et Maroy (1995, p. 667), que chaque relation est une *construction sociale unique* dont les traits sont le résultat de négociations et de compromis réalisés par les différents acteurs impliqués. Ainsi, le choix du contenu de chaque session de formation est précédé par une étape de diagnostic exploratoire effectué au sein de l'unité de travail du client. L'approche didactique utilisée est résolument du type andragogique. Toute intervention donne lieu à une évaluation des prestations de l'Institut par le client directement bénéficiaire (formation) ou utilisateur, tiers payeur.

En adoptant une telle démarche, extrêmement coûteuse sur les plans humain, financier et temporel, comme on le verra plus loin, le but visé dans la gestion de l'Institut est triple : 1) situer les enjeux professionnels spécifiques des deux groupes de ressources d'interventions (enseignants et ressources d'appui) autour de la production de *résultats pertinents aux attentes du client*, de façon à éviter le problème d'inversion des fins et des moyens plutôt courant dans les institutions de formation ; 2) produire, tout au long du processus de réalisation d'un mandat de formation, un *consensus* autour des différents points abordés sur les savoir, savoir-faire et savoir-être afin d'optimiser les chances de l'implantation de changements réussis dans les organisations concernées ; 3) encourager par cette approche de coopération, le développement d'un esprit d'innovation aussi bien parmi les ressources d'intervention de l'Institut qu'au sein des organisations qui bénéficient de ses services.

2.3. Mesures de contrôle de qualité à l'ISMP

Trois principaux mécanismes sont actuellement utilisés à l'ISMP pour garantir la qualité des services qu'il offre. Il s'agit des cellules thématiques, du conseil académique et de la formation des formateurs.

Les cellules thématiques, encore dénommées *cellules de recherche, d'étude et de formation (CREF)*, sont des unités académiques qui regroupent chacune au moins trois enseignants permanents de l'Institut et qui ont pour mandat général, d'une part la conception, l'élaboration, la diffusion et l'évaluation des produits d'enseignement en management ; d'autre part,

la conception, la conduite et l'évaluation de recherches, d'études et de consultations dans différents domaines du management des organisations, tels que décrits dans le programme-cadre de l'ISMP. Chaque cellule est placée sous la responsabilité d'un de ses membres qui a pour mandat principal de l'animer et de coordonner ses activités. Ces cellules sont différentes des équipes d'intervention, telles que décrites plus haut, en ce sens que l'équipe d'intervention est constituée pour produire un résultat bien spécifié en termes d'objectifs, de clientèle, de durée, de lieu, de coût, etc. Une équipe d'intervention qui comporte souvent des ressources d'appui, est composée généralement de ressources professorales qui appartiennent à plusieurs cellules.

Le Conseil académique constitue, avec les divisions, les deux organes dont dispose la direction générale de l'Institut pour exercer ses attributions. Instance de conseil, cet organe a pour mandat de valider tout projet de document à caractère académique prêt à être communiqué (formation ou rapport de consultation) à un client, de même que les résultats des travaux des cellules académiques, et d'examiner toute autre question de portée académique que lui présente la Direction.

La mission de l'Institut comporte aussi un volet « formation des formateurs » qui s'adresse essentiellement aux postulants professeurs à l'ISMP et aux professeurs déjà en poste à l'Institut. Lorsqu'il est mis en œuvre, ce volet vise à donner aux professeurs et futurs professeurs de management public à l'ISMP des habiletés de formateurs aux adultes (andragogie), de même que des aptitudes de chercheur et de consultant en développement organisationnel. Parmi les modalités de mise en œuvre de ce volet, figurent notamment le recyclage permanent, la formation initiale de niveau supérieur en management, les études doctorales.

3. CONTRIBUTION DE L'ISMP À L'ENRACINEMENT DE LA CULTURE MANAGÉRIELLE DANS L'ADMINISTRATION

Dans la réalité de la dynamique des interactions entre les différents acteurs impliqués, quelle sera la contribution de l'Institut à l'enracinement de la culture managérielle dans l'administration ? Cette contribution est analysée ici à l'aide d'une grille articulée autour des quatre principaux rôles des institutions de formation pour le secteur public qui se dégagent de la littérature (Clark, 1998, p. 459-460), à savoir : contribution au développement du personnel, engagement direct et pratique dans les apports pour influencer le comportement des agents, analyse et recherche, établissement de lien entre la théorie et la pratique.

3.1. Contribution au développement du personnel

L'option pour l'enseignement du management public à l'ISMP comme substrat de sa raison d'être participe de la reconnaissance de l'*approche managérielle* comme un moyen applicable à toutes les organisations pour accroître leur productivité au quadruple plan de l'atteinte des résultats (efficacité), de l'utilisation optimale des ressources (efficacité), de la pertinence des résultats produits par rapport aux attentes des bénéficiaires et de l'éthique (bonne gouvernance). Les étudiants et participants à cet enseignement acquièrent des connaissances et développent des attitudes leur permettant de faire aisément face aux exigences de participation, de responsabilité et de leadership au sein de leur milieu de travail. Les compétences ainsi acquises sont ensuite appliquées à la gestion des institutions auxquelles ils appartiennent dans la société civile (ONG, Comité de Développement, etc.) ou dans la vie politique.

L'approche andragogique retenue par l'Institut et qui est mise en œuvre suivant une démarche de *formation/action* amène les fonctionnaires participants ou étudiants au programme de Master's Degree, comme le mentionne Clark (1998, p. 460), à réfléchir à ce qu'ils font, comment ils le font, aux modes de changement de leurs propres environnements et à la façon dont ils devraient eux-mêmes changer. Ainsi en privilégiant l'implication responsable des participants/étudiants, les échanges et enrichissement réciproques entre ces derniers, la recherche et la découverte de solutions optimales et consensuelles aux problèmes abordés, l'ISMP, à travers ses enseignements, encourage les agents qui s'adressent à lui, à engager un processus continu de réflexion sur leur travail. Le personnel ainsi formé devient lui-même, par son discours, par ses habiletés et son comportement dans l'action, un agent multiplicateur des pratiques managérielles dans son organisation.

Depuis sa création en 1985, l'ISMP a accueilli plusieurs milliers de hauts responsables dans le cadre de ses différents programmes de formation. Le tableau 1 donne une illustration, pour la période 1995-2000, de la répartition des participants/étudiants reçus, suivant les postes de responsabilité et le sexe.

3.2. Engagement direct et pratique

Selon Clark (1998, p. 460), il s'agit pour toute institution de formation, de promouvoir le développement d'une réflexion des participants aux formations offertes sur la conception et le fonctionnement des structures et processus propres à leurs organisations. Les formateurs ont ainsi l'occasion de fournir à ces fonctionnaires assistance et soutien grâce à leurs idées

TABLEAU 1
Distribution par postes de responsabilité
des participants/étudiants aux formations offertes par l'ISMP
dans la période de juillet 1995-avril 2000.

Année	NOMBRE DE PARTICIPANTS/ÉTUDIANTS							TOTAL
	PRIMA ET PROGRAMME GÉNÉRAL		PROGRAMME SUR MESURE			MASTER DEGREE		
	Directeurs et Ass.	Chef de Service et Ass.	DG, SG et Ass.	Directeurs et Ass.	Chef de Service et Ass.	Directeurs et Ass.	Chef de Service et Ass.	
1995								
H	195	102	40	92	85			
F	33	52	04	08	32	-	-	
Total	228	154	44	100	117			643
1996								
H	105	72	04	75	94			
F	25	13	01	06	21	-	-	
Total	130	85	05	81	115			416
1997								
H	123	94	44	38	83			
F	17	12	07	14	23	-	-	
Total	140	106	51	52	106			455
1998								
H	112	170	08	66	34	15	09	
F	21	19	01	23	33	-	02	
Total	133	189	09	89	67	15	11	513
1999								
H	150	123	78	79	216	10	17	
F	19	32	21	10	30		03	
Total	169	155	99	89	246	10	20	788
2000								
H	109	57	32	87	93	-	-	
F	24	05	06	31	44	-	-	
Total	133	62	38	118	137	/	/	488
TOTAL PÉRIODE	933	751	246	529	788	25	31	3 303

* Ce chiffre inclut les participants au séminaire des recteurs.

Source: Données statistiques recueillies auprès du Service de gestion des étudiants et des stagiaires de l'ISMP.

et en posant des questions plutôt qu'en vendant leurs solutions. À l'égard des exigences de ce rôle, il a été souligné que pour l'ISMP qui a opté pour une logique de négociations constituantes dans ses rapports avec ses

clients et différents partenaires, la construction d'un programme de formation initiale professionnelle comme son programme de Master's Degree ou l'élaboration d'une offre de formation continue n'est pas le simple décalque de besoins saisis dans l'environnement. C'est le fruit d'un travail de *négociation* entre la hiérarchie qui formule la demande, l'agent qui bénéficie de la formation et bien souvent le tiers (bailleur de fonds) qui appuie un programme de réforme dans le pays.

Ce travail de négociation se fait d'abord lors d'un diagnostic exploratoire que l'Institut réalise dans l'organisation cliente avant la mise en œuvre de tout programme de formation. Il se poursuit au cours de chaque session à travers l'approche de *formation andragogique* adoptée par l'ISMP, une approche dont la condition principale de succès se traduit par l'adéquation entre les caractéristiques des problèmes organisationnels du participant et les capacités intrinsèques de ce dernier, comme le relève Mintzberg (1988-1989, p. 92), qui écrit :

Le système idéal de formation au management [...] consiste à prendre des individus plongés dans les problèmes [...] d'un secteur donné, puis à ajouter à leurs connaissances implicites et leur intuition naturelle ce qu'il y a de mieux dans le domaine du développement des compétences, du savoir conceptuel et des techniques éprouvées afin qu'ils puissent envisager d'un œil nouveau ce qui leur est déjà très familier.

À travers cet engagement de l'Institut, le but recherché est un rapprochement effectif et serré entre les logiques de formation élaborées à l'ISMP et celles véhiculées par les projets qui émanent de l'administration des secteurs public, parapublic et privé. Il devrait s'ensuivre une plus grande et significative appropriation des contenus de la formation que l'on peut observer, entre autres, par leurs effets et impacts sur l'orientation et la formulation des politiques et programmes publics. Aujourd'hui cet effort d'appropriation s'observe surtout dans les textes et les discours relatifs aux programmes de réformes des services publics en cours au Cameroun : nouveau statut général de la fonction publique de l'État (décret n° 94/1999) ; programme national de gouvernance ; loi sur les établissements publics et entreprises des secteurs public et parapublic (loi 99/016), pour citer quelques exemples.

3.3. Analyse et recherche

Dans le cadre du rôle d'analyse et de recherche comme l'entend Clark (1998, p. 461), les institutions s'emploient à collecter de l'information pour les activités d'enseignement et de formation, et à être au courant des idées

nouvelles. Il s'agit d'un rôle centré « sur la pensée, la conceptualisation, l'analyse et la recherche rigoureuse de modèles et de règles » à travers l'engagement avec le monde des praticiens.

Dès la création de l'Institut, on a perçu le rôle capital de cette dimension de recherche tant pour lui permettre d'accomplir sa mission à travers les activités de consultation en développement organisationnel (DO) que pour soutenir et renforcer le caractère professionnel du volet formation de cette mission.

Le programme-cadre (ISMP, 1993, p. 34-38) de l'Institut souligne l'importance du volet recherche/consultation et son interrelation avec le volet formation en ces termes :

La recherche appliquée vise à contribuer à une meilleure compréhension du fonctionnement de l'administration et à favoriser l'adaptation des contenus des enseignements.

[...] Le conseil en management est entendu comme un service professionnel offert à une organisation par des personnes qualifiées [...] dans l'identification des problèmes, la recherche des solutions appropriées et, au besoin, l'implantation de certaines solutions.

Outre les apports des cellules thématiques sur ce plan, dans la pratique, la principale ligne directrice des délibérations du Conseil académique est l'effectivité et l'optimisation de l'interfécondation entre les deux volets. Ainsi, il est prêté attention à ce que les activités, les produits et les résultats des suivis de chaque projet servent aux autres projets dans tous les domaines d'intervention de l'Institut.

Cet engagement s'est traduit par un certain nombre de travaux réalisés par l'ISMP dans le cadre aussi bien de la consultation ou d'études diverses que dans celui des travaux des étudiants au programme de Master's Degree en management public. Les tableaux 2 et 3 donnent une illustration de la variété des thèmes de ces travaux.

TABLEAU 2

L'ISMP dans le rôle d'analyse et recherche pour la période 1990-2000 : études/projets de consultation

Année/ période	Titre de l'activité ou de la contribution	Organismes bénéficiaires	Organisations intervenantes	Observations
1990-1992	Réforme de la formation dans les établissements du CENAM	MINFOPRA, MINAT, MINJUSTICE, ENAM, ISMP, ITAF	ISMP ENAP du Québec	Réforme ayant conduit à l'autonomie de l'ISMP et de l'ENAM
1992-1993	Analyse des besoins de formation des gestionnaires et de perfectionnement des enseignants de l'enseignement technique au Cameroun	Lycées SOFATI Projet PAET Dossier CONFEMEN	ISMP Coopération canadienne MINEDUC	
1990-1994	Diagnostic organisationnel de la FPC dans le cadre du projet « DSA : dimension sociale de l'ajustement structurel »	MINFOPRA	ISMP	
1995-1997	Programme de Renforcement des capacités de gestion du MINFOPRA	MINFOPRA	ISMP et autres Institutions	Financement PNUD
1998	Diagnostic Organisationnel de CAMDIAGNOSTIC	MINREST	ISMP Coopération canadienne	
1999-2000	Étude-diagnostique pour l'élaboration et la mise en circulation de la carte de santé informatisée au Cameroun	MINSANTE	ISMP	En cours
	Étude de simplification des procédures de gestion du MINEDUC	MINEDUC	ISMP/ BANQUE MONDIALE	En cours de finalisation
2000	Projet REGAINS (Recensement général du personnel de l'État)	MINEFI, MINFOPRA	Cabinet BCST-France ISMP	En cours

TABLEAU 3

**Quelques thèmes d'études réalisées par les étudiants
aux cours du programme de Master's Degree de l'ISMSP**

Année/ Période	Titre du cours	Thème/Sujet de l'étude	Organisme ciblé
1998/1999	Méthodes de recherche et d'intervention en milieu organisationnel	Contribution de la recherche-action au développement de l'APC	MINAT
	Méthodes de recherche et d'intervention en milieu organisationnel	La facturation fictive dans l'APC	Ministère des Finances
	Méthodes de recherche et d'intervention en milieu organisationnel	L'impact de la corruption sur la performance organisationnelle	Ministère des Postes et Télécommunications
	Formulation des problèmes et prises de décision	Problématique de la gestion du partenariat institutionnel entre le ministère des Affaires sociales et les œuvres sociales privées au Cameroun	Ministère des Affaires sociales
	Formulation des problèmes et prises de décision	Comment faire face aux défis du phénomène des enfants de la rue	Province du Nord
	Marketing social et communication publique	La pratique du bilinguisme institutionnel dans l'APC	Centre Pilote
	Marketing social et communication publique	La scolarisation des jeunes femmes dans la partie septentrionale au Cameroun	Ministère de l'Éducation nationale
	Gestion des projets	L'éradication de l'analphabétisme au Cameroun à travers le Comité national d'alphabétisation	MINJES
1999/2000	Gestion des projets	La gestion du spectre de fréquences radioélectriques	MINPOSTEL
	Méthodes de recherche et d'intervention en milieu organisationnel	Rationalisation de la production du Journal Officiel	SG/PRC
	Méthodes de recherche et d'intervention en milieu organisationnel	Étude des effets psychologiques de la proximité de la retraite sur la disponibilité du militaire en fin de carrière	Ministère de la Défense
	Formulation des problèmes et prises de décision	Comment remotiver le personnel dans l'APC	Administration publique camerounaise
	Marketing social et communication publique	Le marketing et la lutte contre le SIDA	Ministère de la Santé
	Marketing social et communication publique	Vaincre la corruption dans l'APC	Fonction publique
	Gestion des projets	Rationalisation et renforcement de l'efficacité des centres sociaux du ministère des Affaires sociales	MINAS

3.4. Interface entre théorie et pratique

À propos de ce rôle, Clark (1998, p. 461) écrit :

Les institutions de formation se situent entre la théorie et la pratique. [...] Elles jouent le rôle de l'interprète de l'une vis-à-vis de l'autre. [...] La valeur à ajouter est d'aider ceux qui sont intimement impliqués dans le monde de la gestion publique et du gouvernement à prendre du recul par rapport à leur expérience et à leurs problèmes pratiques quotidiens, à réfléchir à ce qui se passe avec eux et leur environnement, et à voir comment ils peuvent améliorer ce qu'ils font.

La valeur à ajouter à travers ce rôle d'interprète peut prendre plusieurs formes : amélioration des carrières des bénéficiaires des produits offerts ; contribution à l'articulation de la problématique de la gouvernance aujourd'hui caractérisée par « son ferment d'idées et son pluralisme » ; appui à l'introduction de changements dans les milieux de travail de ceux qui servent le service public, etc.

Compte tenu de la nature changeante de la gestion publique et de la gouvernance, l'exercice de ce rôle d'interface (comme du reste les précédents) expose les institutions de formation à de nombreux défis (Clark, 1998, p. 463) dont celui de la *critique de la pensée et de la pratique* et celui du *transfert d'expérience*.

Pour le défi de la critique de la pensée, écrit Clark (1998, p. 464) : « La tâche consiste à stimuler la pensée, encourager la recherche d'alternatives, et légitimer la recherche de quelque chose de différent. » S'agissant du défi de transfert d'expérience, poursuit Clark (1998, p. 465) : « Les institutions de formation qui travaillent dans de nombreuses situations nationales différentes ont un rôle spécial à jouer dans l'utilisation de l'expérience tirée d'une situation nationale et dans l'expérience à poser des questions et à alimenter une critique applicable à une autre situation. »

L'ISMP, dont le management est la discipline de spécialisation, est éminemment interpellé par ce rôle et les exigences de ses doubles défis sous-jacents.

En effet, au plan épistémologique, il est souligné (dans Lassègue, 1992 ; Parenteau, 1992 ; Santo et Verrier, 1993) que l'efficacité du management vient de ce qu'il réunit à la fois la science et la pratique pour aborder, (voir March, 1988 ; Mintzberg, 1984, p. 310-335) dans la perspective de l'action, la complexité des problèmes organisationnels. Si les sciences lui donnent des méthodes et des résultats de leurs progrès, la pratique permet au management de tenir compte des *contraintes et des limites* formulées par la théorie. Face à cette exigence, il devient urgent, entre autres, de définir le *cadre paradigmatique* qui permet de se

prononcer sur la pertinence des outils managériels enseignés ou utilisés dans un contexte organisationnel ou socioculturel national donné. Le risque de la tentation des enseignants de faire du management une science pour elle-même est en effet énorme. De même, est grand chez les dirigeants (voir Bourgoin, 1984 ; Gauthey et Xardel, 1990) celui de transplanter dans leur unité de travail des rationalités incompatibles avec leur propre culture organisationnelle.

Le tableau 4 donne une illustration des actions concrètes accomplies par l'ISMP depuis 1994 dans le cadre de l'exercice de ce rôle aussi bien à travers l'organisation de conférences publiques ou la participation aux activités des réseaux internationaux en administration que la publication d'un bulletin dédié à la promotion du management dans l'administration publique.

L'une des grandes leçons de l'exercice de ce rôle d'interface est la prise de conscience de la persistance d'un double dilemme :

- Celui, par rapport à la pratique, d'une volonté d'ouverture sur la réalité mouvante d'une administration en développement et l'attitude orthodoxe et quasiment défensive affichée par les agents publics. Une attitude qui découle, entre autres, de la prééminence de l'État dont on ne veut pas accepter l'évolution du rôle.
- Celui, par rapport à la théorie des exigences du statut épistémologique du management (Lebraty, 1992, p. 144-145) et les difficultés à combiner la capitalisation du savoir et le désapprentissage qu'implique l'apprentissage d'une discipline qui a le double statut de science et d'art. Nous revenons ci-dessous sur ce dilemme repris comme un défi.

TABLEAU 4

**L'ISMP dans le rôle d'interface entre théorie et pratique
durant la période 1994-2000 : conférence/publication**

Année/ période	Titre de l'activité ou de la contribution	Organismes bénéficiaires	Organisations intervenant	Observations
1994	Conférence publique sur l'éthique dans l'administration publique camerounaise	Administration camerounaise	ISMP, MINFOPRA	
1995	Participation à la xxiv ^e conférence de l'IISA à Dubai	Toutes les administrations internationales	IISA/AIEIA Institutions des pays d'accueil	Deux communications dont l'une publiée dans la revue RISA

TABLEAU 4 (suite)

L'ISMP dans le rôle d'interface entre théorie et pratique durant la période 1994-2000 : conférence/publication

Année/ période	Titre de l'activité ou de la contribution	Organismes bénéficiaires	Organisations intervenant	Observations
1996-1998	Participation au groupe de travail IISA/AIEIA sur la formation continue comme instrument de changement dans l'administration	Toutes les administrations	Groupe de travail IISA/AIEIA	Ouvrage édité par l'IISA/AIEIA
1997	Participation aux états généraux de l'administration publique de Québec	Toutes les administrations	IISA AIEIA Institutions des pays d'accueil	Une communication
1997-1998	Participation au groupe de travail de l'Étude de l'IISA/CEGPD de Maastricht sur la gestion des programmes de réforme de l'administration centrale	Toutes les administrations	Groupe d'étude IISA/CEGPD	Ouvrage édité par l'IISA/CEGPD
1998	Conférence publique sur la contribution du management à l'amélioration du service public *	Toutes les administrations	ISMP – DIMAP	
	Participation à la xxv ^e conférence de l'IISA à Paris	Toutes les administrations	IIS AAIEIA Institutions des pays d'accueil	Une communication
1999	Participation à la conférence internationale spécialisée	Toutes les administrations	IISA AIEIA Institutions des pays d'accueil	Une communication publiée dans la revue RISA, 66(1), mars 2000, p. 105-118
2000	Répertoire mondial de la fonction publique	Toutes les administrations	ISMP IISA	Étude réalisée en préparation de l'assemblée générale des Nations Unies de 2001 sur l'administration publique

* Avec l'ouverture du cycle de Master's Degree, l'ISMP anime un organe d'information et de formation en management qui se veut à la fois théorique et pratique.

À l'égard de ce dernier dilemme, l'absence d'un cadre paradigmatique propre aux racines africaines et sous-tendant les concepts fondamentaux du management apparaît être une difficulté majeure dans l'exercice par une institution de formation du service public en Afrique, des différents rôles cernés par Clark et repris dans la présente contribution.

4. DÉFIS À RELEVER PAR L'ISMP

Les enjeux de la gouvernance et les exigences nouvelles de compétitivité d'une administration publique au service d'un État régulateur ont rendu plus que pertinente la mission de l'ISMP au regard des besoins et attentes de l'administration publique camerounaise. Mais pour réaliser cette mission, l'Institut se heurte à de nombreuses difficultés qui constituent autant de défis qu'il devra relever pour pouvoir atteindre lui-même ses objectifs de développement au coût optimal. Les défis qui s'inscrivent dans la logique de son dernier plan de développement (1998-2003) sont regroupés ici en quatre catégories : les défis du désapprentissage et de la congruence liés au profil des étudiants, le défi de la pertinence des contenus de formation, le dilemme du coût des prestations de service et le défi de l'éthique.

4.1. Les défis liés au profil des étudiants

La clientèle du volet formation de la mission de l'ISMP est composée de hauts cadres des organisations et des organismes des secteurs public, parapublic, péripublic et privé. Il s'agit généralement de cadres du niveau stratégique ou du niveau de contrôle de gestion qui sont en poste et qui viennent suivre un programme de perfectionnement d'une durée limitée variant entre trois et dix jours, ou s'inscrire à des cours donnés entre 17 h et 21 h dans le cadre du programme de Master's Degree. Les étudiants au programme de Master's Degree sont recrutés parmi les candidats possédant, entre autres, une expérience professionnelle appropriée d'au moins cinq ans et une expérience de gestion d'au moins deux ans à la date de fermeture du concours d'admission. Posséder une grande expérience des organisations et une capacité à diriger qui a déjà fait ses preuves (Mintzberg, 1988-1989 et 1996) constituent ainsi les principaux critères de sélection aux différents programmes de formation offerts par l'ISMP. Selon Mintzberg (*ibid.*, p. 87), le choix de cette option fondée sur le souci de capitalisation de l'expérience du participant postule que :

Les managers chevronnés ont la possibilité de faire le lien entre les concepts et leur expérience telle que vécue. [...] Ainsi ils peuvent tester la validité d'une théorie à la lumière de leur propre expérience.

Cependant, l'opérationnalisation de cette option n'est pas sans soulever des problèmes d'ordre pédagogique qui sont autant d'éléments du défi à relever par l'Institut pour assurer de façon efficace une formation en management dans une perspective de développement organisationnel véritable. Deux de ces éléments d'ordre pédagogique apparaissent, à la lumière de l'expérience actuelle de l'ISMP, particulièrement préoccupants : tout d'abord la combinaison de la capitalisation du savoir et le « désapprentissage », ensuite le respect du principe de la congruence.

4.1.1. La combinaison de la capitalisation du savoir et le désapprentissage

Un regard holistique sur l'organisation, le management apparaît un corpus ouvert à toutes les innovations et dont la nature essentielle, selon Lebraty (1992, p. 139), se traduit par : « L'aptitude à transgresser les contraintes d'un problème donné ou anticipé, afin de trouver une solution voulue et construite grâce à des changements de logique. » Or pour être créatif et pouvoir transgresser les contraintes diverses d'un problème, il faut bien souvent désapprendre, c'est-à-dire « faire table rase » des connaissances déjà accumulées. Et, comme le relèvent également Aubery et Tilliette (1991, p. 70) : « L'apprentissage à ce stade est un mélange de *maîtrise de soi* et de *déprise de soi*, c'est-à-dire qu'il comporte la réflexion et un certain désapprentissage des choses qu'on a tenues pour vraies, un changement de soi, la perte d'une identité factice pour devenir pleinement soi-même. » Pour l'apprenant, le processus de formation se traduit ici par une *combinaison de la capitalisation du savoir et un désapprentissage*, à travers divers types d'exercices : recadrage et réflexion sur les règles de jeu (étude de cas) ; résolution de problèmes mal structurés (nouveau, complexité, ambiguïté) ; introspection guidée sur ses propres pratiques (analyse critique de certaines décisions prises dans le passé) ; réflexion sur l'éthique (zone limite entre contrainte technique et contrainte morale, éthique commune dans les structures en réseau).

L'approche andragogique adoptée par l'Institut permet d'admettre que cet exercice de combinaison de la capitalisation du savoir et du désapprentissage se déroule sans la moindre difficulté. Loin s'en faut pourtant, lorsqu'on observe les participants/étudiants au cours ou qu'on analyse leurs évaluations des formations reçues.

Lors de la formation (perfectionnement et cours de maîtrise) les participants/étudiants sont plus portés à copier les divers messages passés, à exiger des définitions précises et univoques, à solliciter des modèles types de prise de décision ou de résolution de problèmes organisationnels. Un comportement qui renforce cette logique de fermeture à l'intérieur d'un

ensemble de règles et qui se trouve à l'antipode de la logique d'ouverture, de créativité et d'innovation du management. Ils restent ainsi figés sur une lecture linéaire des phénomènes organisationnels et l'obéissance à des règles rigoureusement formulées au contraire de celle, holistique, d'un manager, fondée sur le refus de la *fatalité* du cadre donné. Généralement ils donnent l'impression d'être plutôt émerveillés et enchantés par l'accumulation d'un vocabulaire nouveau, celui du management, et la perspective d'apprendre des techniques jusqu'ici ignorées comme l'analyse de situation, la prise de décision, la résolution de conflit, la négociation, etc.

L'analyse des évaluations, quant à elle, révèle certaines incohérences entre, d'une part, le degré élevé de satisfaction par rapport à la pertinence et la qualité des contenus des formations reçues et, d'autre part, l'appréciation mitigée du niveau d'applicabilité de ces contenus. Ces incohérences pourraient ainsi indiquer que les participants sont restés à l'étape de la capitalisation des connaissances dont ils ont apprécié la nouveauté ou tout au moins l'utilité potentielle, mais n'ont pas franchi l'étape complémentaire du « désapprentissage » des choses tenues pour vraies, de « destruction créatrice » pour reprendre l'expression de Schumpeter citée (1992, p. 145) par Lebraty. L'absence ou la faiblesse de cet exercice de destruction créatrice a pour conséquence le faible niveau des effets et des impacts des formations reçues sur le développement organisationnel des administrations publiques. L'ISMP ne peut rester indifférent à ce constat, sans compromettre dangereusement les chances de réalisation optimale de sa mission.

4.1.2. *Le respect du principe de congruence*

Depuis près d'une quinzaine d'années l'ISMP¹ œuvre à la modernisation de l'administration du Cameroun en mettant l'accent, comme on l'a vu plus haut, sur l'approche managérielle fondée sur l'innovation, la créativité et le refus de la *fatalité du cadre donné*.

L'étudiant, le participant à ses propres formations est perçu et traité comme un acteur de changement qui, à la fois par ses *discours (le dire)* et ses *actes (le faire)* va traduire par des gestes concrets les programmes et projets inscrits dans la politique gouvernementale de réforme administrative.

1. Avec d'autres institutions internationales à travers divers programmes de renforcement des capacités de gestion des agents publics.

Pourtant, aujourd'hui encore, le diagnostic effectué dans le cadre du Programme national de gouvernance (PNG, janvier 1999) relève un certain nombre de dysfonctionnements de l'administration publique au Cameroun, parmi lesquels :

Une administration peu soucieuse des besoins des usagers ; quasi-absence de voies de recours non contentieux pour les usagers mal servis ; mauvais accueil ; rançonnement des usagers ; lenteurs dans le traitement des dossiers ; traitement sélectif desdits dossiers ; absence au poste de travail.

Au regard de l'arsenal des textes déjà pris, lesquels renferment de nombreuses innovations en matière de modernisation de l'administration, la persistance de ces dysfonctionnements démontre une incohérence et un désaccord notoire entre le dire² et le faire à travers la réalisation effective des actions retenues dans la matrice des opérations de réformes envisagées. Cette incohérence ou ce désaccord trahit chez les acteurs du changement, parmi lesquels on retrouve les nombreux étudiants et participants aux formations de l'ISMP, un très faible niveau de **congruence**. Ce décalage observé montre l'incapacité des hauts responsables en poste, ayant suivi les formations à l'ISMP, à appliquer dans le cadre des missions des unités placées sous leur responsabilité les méthodes et techniques du management dont ils sont pourtant convaincus. À cet égard, Aubery et Tilliette (1991, p. 73) énoncent trois traits fondamentaux de succès observés chez des managers ayant réussi à être performants à long terme :

Un sens de l'intégration [...], un sens de la maîtrise ou le sentiment que l'on contrôle sa vie plutôt que d'être contrôlé par des facteurs externes, et enfin un sens du défi où la recherche de nouveauté et le goût du risque l'emportent sur le confort des certitudes et de la sécurité.

Préoccupé par les effets (utilisateurs) et les impacts (société) de son action sur le développement de l'administration camerounaise, l'Institution ici encore ne peut rester indifférente au degré encore fort élevé du décalage observé. D'où l'importance pour elle de ce défi de congruence qui, dans une certaine mesure, est le prolongement pédagogique du défi du désapprentissage déjà décrit.

2. Parmi les textes relatifs à la modernisation de la fonction publique, on peut citer ceux qui portent sur des innovations en matière de gestion des ressources humaines : *Nouveau statut général de la Fonction publique de l'État* ; *mise en place d'un Système informatique de gestion intégré des personnels de l'État* (SIGIPES) ; *élaboration des Plans d'organisation et d'effectif* (POE).

On ne peut s'empêcher de relever ici les inquiétudes que suscite (ou devrait susciter) dans l'encadrement de l'Institut, l'observation de ce décalage entre le dire et le faire chez les étudiants inscrits au programme de Master's Degree, lesquels ont l'opportunité d'aller plus en profondeur dans l'étude des concepts et méthodes managériels.

4.2. Les défis de la pertinence des contenus de formation

Le problème de la pertinence des contenus de formation en management s'analyse sous deux angles principaux : celui de l'ordre logique du management et celui des paradigmes sous-jacents aux concepts managériels et propres aux racines culturelles africaines.

4.2.1. *Pertinence du contenu à l'ordre logique du management*

Il a déjà été relevé plus haut par Lebraty (1992, p. 197) que le management est de l'ordre de la créativité, du refus constructif des règles du jeu. Dans un même sens, Aktouf (1994, p. 98) souligne que le management est avant tout une *praxéologie*, un ensemble de préceptes destinés à être traduits et mis en rapport entre les gens et un *passage à l'acte*. De ce fait, conclut-il :

Des connaissances de plus en plus fragmentaires et désincarnées représentent un réel danger. Celui de remettre entre les mains de moins en moins responsables (parce que de plus en plus encombrées de certitudes et de « boîtes à outils » en guise de savoir et de culture), un pouvoir technologique de plus en plus grand.

Du point de vue didactique, il se pose ici la question de l'importance ou de l'emphase accordée à certains éléments de contenus tels que les « boîtes à outils » ou les « recettes » pour résoudre tel ou tel problème posé, les approches quantitatives comptables et financières, les approches juridiques, etc. L'importance ainsi accordée se fait au détriment d'éléments pertinents à la logique managérielle comme le mode symbolique et ses applications dans les organisations, le mode relationnel et le sens du relatif, de l'esprit critique et de l'humilité.

Le défi que l'ISMSP doit relever sur ce plan est celui de la révision de son approche de formation de ses formateurs en management. Les réflexions qui conduiront à l'adoption d'une nouvelle approche se situeront ici au double plan épistémologique et prospectif d'une part, et valoriseront l'apprentissage au détriment de l'accumulation des connaissances d'autre part. Sur le plan épistémologique, la littérature (Lebraty, 1992, p. 147) suggère trois éléments constitutifs d'une nouvelle approche

dans cette perspective : la pensée à l'envers³ ; le recours à la pensée latérale qui est celle de la création des idées, des concepts et de l'attribution de valeurs à ces derniers ; l'expérimentation en management.

4.2.2. *Prise en compte des paradigmes propres aux racines africaines*

Le problème ici va au-delà de celui qui découle des théories de la contingence organisationnelle, pour aborder celui de la compréhension, en profondeur, des mécanismes du jeu contextuel. Aktouf (1984, p. 47) relève le caractère déterminant de cette dimension en s'interrogeant sur l'efficacité de l'enseignement du management à des personnes, des lieux ou des cultures « où, officiellement ou non, idéologiquement et explicitement ou non, les sacro-saints principes de *rentabilité/coûts/bénéfices/surplus* ne sont pas les valeurs dominantes ». Une telle interrogation devient une préoccupation majeure pour une institution de formation en management en Afrique, continent écartelé entre l'héritage de son passé colonial et celui de ses traditions ancestrales. D'ailleurs, et face aux diverses tensions caractéristiques du contexte national, tel que décrit au début de cette contribution, Bourgoin (1984, p. 206) affirme que : « Le salut des organisations qui se développent en Afrique ne se trouve nulle part ailleurs que *dans un effort volontaire et collectif* pour donner à l'entreprise une dimension affective et communautaire enracinée dans certaines valeurs. » Mais quelles valeurs ?

Pour nous, ces différentes interpellations sont l'expression de la recherche d'un outil d'investigation scientifique, de paradigmes véritablement africains et sous-jacents aux concepts du management. Un paradigme, précisons-le avec Marylin Ferguson (1981, p. 2), est « une sorte de structure intellectuelle permettant la compréhension et l'explication de certains aspects de la réalité. » À titre d'exemple, parmi les concepts managériaux largement repris dans les programmes de réformes en cours dans l'administration publique, ceux de la **participation**, de la **responsabilité** et du **leadership** occupent une place centrale. Mais comment s'approprier ces concepts en Afrique où *participation*, *manipulation* et *gestion* par la concertation semblent induire la même réalité ; la responsabilité dans le respect des normes et procédures administratives prime largement sur la responsabilité par rapport aux résultats produits dans la réalisation

3. Il s'agit ici de se familiariser avec des itinéraires opposés à ceux qui ont souvent été appris. Penser des situations, les identifier à des solutions, trouver à quel type de problèmes elles correspondent, etc.

d'un projet concret de développement et les conditionnalités aux prêts d'ajustement orientent le comportement de l'État dans son rôle de régulateur de l'économie au détriment des préoccupations de développement arrêtées dans un plan à moyen et long terme. Ces exemples peuvent se multiplier.

Il y a pour ainsi dire, urgence de définir des paradigmes propres aux racines africaines pour guider l'enseignement du management dans ce continent. En effet, le succès des programmes de renforcement des capacités institutionnelles en Afrique ne peut être effectif et durable sans cet effort préalable de définition de cadre proprement africain d'appropriation des apports des théories et pratiques managérielles développées sur d'autres continents. Il s'agit d'un défi qui interpelle toutes les institutions de formation en management en Afrique, dont l'ISMP.

4.3. Le dilemme du coût des prestations de l'ISMP

Les ressources financières de l'ISMP proviennent essentiellement de deux sources, soit la subvention de l'État et le produit des prestations de ses services. On a constaté au Cameroun que moins de un pour cent (1 %) de la masse salariale globale de l'État est consacrée à la formation continue des agents publics, et ce, même si la part des coûts de formation continue supportée par les pouvoirs publics connaît une progression continue depuis l'exercice 1993-1994 (Ngouo *et al.*, étude IISA/AIEIA, 1997, p. 139). Lorsque ces sommes sont effectivement débloquées, elles ne sont pas prioritairement affectées à la formation dans les institutions nationales, les missions à l'étranger offrant, semble-t-il, plus de moyens pour réaliser des gains marginaux.

Cette réalité place l'ISMP face à un dilemme : la subvention de l'État ne peut couvrir qu'une très faible proportion des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Institut et il ne peut facturer ses prestations au coût réel, les bénéficiaires ne disposant pas de ressources propres suffisantes⁴ pour honorer une facture très élevée. En effet, tous les diagnostics exploratoires qu'effectue l'Institut avant la réalisation du moindre de ses projets occasionnent des dépenses que seul l'établissement supporte,

4. Il convient d'atténuer cette affirmation en mentionnant que, bien souvent, pour des raisons utilitaires évidentes, certains marchés sont confiés à des cabinets privés dont l'offre financière est de loin supérieure à celle de l'Institut qui présente du reste les meilleures garanties d'exécution du mandat. L'ISMP s'est en effet toujours refusé de payer pour avoir un marché. Il espère comme on le verra plus loin (défi de l'éthique) que ce genre de pratiques disparaîtra grâce à la ténacité des autres dirigeants d'institutions de formation, chacun d'eux ayant le devoir de l'exemplarité.

l'élaboration d'une offre de service n'entraînant pas nécessairement la conclusion d'un contrat ; et même si c'est le cas, le client n'accepte pas d'en supporter le coût. Le recours à un tiers payeur financièrement solide s'avère alors inéluctable. Mais on est dans un environnement socio-culturel où la formation permanente n'est pas la préoccupation majeure des entreprises parapubliques ou privées qui souffrent également des conséquences de la crise économique. De même sévit une concurrence autant incisive que déloyale des cabinets privés.

Ce dilemme se transforme pour l'Institut en un véritable défi de développement institutionnel dans le profond respect de la valeur de l'excellence qu'il cultive. Où trouver en effet les fonds nécessaires au perfectionnement de ses ressources professorales, à l'élaboration de contenus de formation qui tiennent compte des préoccupations de pertinence dégagées plus haut et à l'implication de l'ISMP dans le suivi des formations qu'il propose ?

4.4. Le défi de l'éthique

À la faveur des réformes en cours visant la modernisation de l'administration publique, de nombreux cabinets de formation et de consultation en management sont aujourd'hui implantés au Cameroun. De même, bénéficiant des appuis découlant de certaines conditionnalités des prêts à l'ajustement structurel dans nos pays, des cabinets internationaux interviennent notamment dans le domaine de la consultation sur le marché camerounais déjà fort étriqué. La principale difficulté rencontrée par l'Institut provient ici de deux sources principales : ses coûts réels, qui ne peuvent supporter une concurrence comme décrite ci-dessus et, dans une certaine mesure, le caractère déloyal de cette concurrence.

Ces pratiques ont deux visages. L'ISMP a un personnel permanent hautement qualifié ; or tel n'est pas le cas pour les cabinets concurrents qui, bien souvent, gagnent les marchés de la formation et de la consultation. Alors, premier cas de figure, ils se retournent naturellement vers les ressources de l'Institut qu'ils recrutent à titre de consultant pour réaliser les mandats reçus. Le marché est réalisé à la satisfaction du client, mais l'Institut, auquel s'est subtilement identifié le Cabinet, n'a rien gagné. Deuxième cas, le cabinet privé est créé par des ressources de l'Institut qui sont soit toujours en activité à l'ISMP, soit récemment mises en retraite anticipée. La confusion avec l'ISMP est alors totale ; le consultant (à l'appui de sa carte de visite) s'est présenté comme appartenant à cette institution, les supports didactiques sont quasiment les mêmes, les contenus des messages clés sont identiques.

Il se pose ici un véritable problème de comportement éthique des ressources professorales de l'Institut qui se traduit par un faible degré de conformité aux valeurs démocratiques (loyauté et imputabilité) et un faible niveau de congruence entre le dire (à travers les enseignements offerts) et le faire (comportement dans l'action). Ces cas de comportements déloyaux envers l'Institution peuvent être complétés par ceux qui consistent tout simplement à détourner des marchés que des clients s'apprêtaient à confier à l'ISMP ou bien à répandre des rumeurs susceptibles de ternir son image. La pratique est peut-être courante dans le milieu universitaire, mais est-elle conforme aux valeurs acceptées et, du reste, enseignées, qui plus est, par l'ISMP ?

Il est certain que la crise morale, observée dans la société en général et dans les administrations publiques à travers le monde (Kamto, 1997, p. 378 ; Ngouo, 1997, p. 568), entraîne « une sorte de dessèchement éthique » (*ibid.*, p. 356), dans l'administration publique camerounaise. *Mais quel mérite l'ISMP aurait-il d'exister si ce n'était pour faire les choses autrement et créer, de ce fait, les conditions favorables à l'émergence des valeurs fondamentales propres à générer les attitudes compatibles avec les exigences de la bonne gouvernance des institutions publiques ?*

Tel est le sens que nous donnons à ce défi de l'éthique dans la présente contribution.

En d'autres termes si les écoles et institutions de formation en gestion estiment devoir jouer un rôle significatif dans le renforcement de la gestion des ressources humaines et du changement dans les administrations, comme telle est du reste leur vocation, ce sentiment doit se traduire dans les faits par *leur aptitude à être déjà des modèles de comportement*. Si cette exigence est remplie, non pas seulement à travers les enseignements offerts, mais surtout traduite en actes quotidiens posés par les ressources en poste dans ces institutions, alors il est permis d'espérer que demain sera un autre jour pour les organisations publiques sur le plan de leur gouvernance.

CONCLUSION

La crise économique, particulièrement âpre pour les pays africains au cours des vingt dernières années, et le phénomène de la mondialisation qui ont marqué la fin du siècle, ont entraîné une véritable rupture dans la conception du rôle de l'État. Cette mutation est accompagnée par un bouleversement des approches de gestion des affaires publiques, avec un accent mis sur la recherche des résultats, la qualité des services rendus au

citoyen-usager et la responsabilité des différents acteurs. Sur le plan opératoire, l'approche managérielle semble ainsi être désignée pour *remplacer* l'approche bureaucratique classique davantage bâtie sur le modèle étatique jacobin, qui revendique le monopole du pouvoir public.

Les réformes adoptées dans divers pays africains pour appuyer les changements organisationnels qui découlent de cette mutation ont retenu, entre autres, la création des institutions de formation en management ou l'introduction des enseignements de management dans les établissements existants.

Cette contribution a été l'occasion d'examiner à quel niveau l'ISMP, une institution de formation en management au Cameroun, se situe dans ses efforts pour relever les défis qui l'interpellent dans l'accomplissement de sa mission.

Si des résultats significatifs et encourageants sont relevés à cette étape du parcours, on doit fortement s'interroger sur les effets et les impacts de ces résultats sur le développement de la culture managérielle au sein des administrations publiques africaines, lesquelles évoluent dans un environnement administratif spécifique.

Les leçons qui se dégagent de cette expérience d'une quinzaine d'années de l'Institut, amènent à considérer deux éléments critiques à surveiller pour le succès du développement de la culture managérielle dans ce contexte administratif particulier :

- *Le degré de congruence des acteurs* : il s'agit ici de la nécessité pour tous les acteurs qui interviennent dans les programmes de réforme en cours dans l'administration publique, d'accroître le niveau de cohérence entre les textes (*les écrits*), les discours politiques (*le dire*) et les actions concrètes au sein des administrations (*le faire*).
- *Le défi d'une nouvelle didactique de management* : lequel consiste à s'interroger sur la pertinence du contenu des enseignements donnés, à aider les participants et les étudiants à développer des mécanismes d'apprentissage qui cadrent avec la logique du management et à définir un cadre paradigmatique propre aux racines africaines pour guider l'enseignement de cette discipline dans le continent africain.

Les exigences de la bonne gouvernance des institutions publiques à cette aube du 3^e millénaire requièrent, en outre, de toute institution de formation qui enseigne, un niveau de comportement éthique beaucoup plus élevé qu'auparavant. En effet, le management étant une remise en

cause des contraintes et autres normes, le développement des managers efficaces nécessite une plus grande attention sur la question du *pourquoi* davantage que sur celle du *comment*. Et sur le plan du comportement, le meilleur exemple du changement n'est-il pas *celui que l'on donne soi-même* ?

BIBLIOGRAPHIE

- AKTOUF, O. « Le management et son enseignement : entre doctrine et science ? », *Revue Gestion*, vol. 9, n° 2, avril 1984, p. 44-49.
- AUBERY, B. et B. TILLIETTE. *Savoir faire savoir : L'apprentissage de l'action en entreprise*, 2^e édition, Paris, InterÉditions, 1991.
- BIYA, P. *Pour le libéralisme communautaire*, Paris, Groupe média international, 1986.
- BOURGOIN, H. *L'Afrique malade du management*, Paris, Éditions Jean Pollec, 1984.
- CLARK, M. « Les défis qui se posent aux institutions de formation du service public », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 64, n° 3, septembre 1998, p. 459-469.
- CORKERY, J., T. OULD DADDAH, C. NUALLAIN et T. Ô LAUD. *La gestion de la réforme du secteur public : Une étude comparative des expériences de divers pays en matière de gestion de programmes de réforme des institutions administratives du gouvernement central*, Bruxelles/Maastricht, IISA/ECDPM, décembre 1998.
- DORAY, P. et C. MAROY. « Les relations éducation/travail : quelques balises dans un océan conceptuel », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 21, n° 4, 1995, p. 661-688.
- FERGUSON, M. *Les enfants du verseau : pour un nouveau paradigme*, Paris, Calman-Levy, 1981.
- GAUTHEY, F. et P. XARDEL. *Le management interculturel*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1990.
- INSTITUT SUPÉRIEUR DE MANAGEMENT PUBLIC (ISMP). *Programme-cadre*, Yaoundé, Noir sur blanc, 1993.
- KAMDEM, E. « Ni Taylor, ni Folklore : Forcer un management interculturel et créatif », *Cahiers ITEC -CETAI/CVD -ESSEC*, CAM, mars 1993, p. 1-35.

- KAMTO, M. « Réaffirmation des valeurs et du professionnalisme de l'administration », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 63, n° 3, septembre 1997, p. 347-363.
- LASSÈGUE, P. « Défense et illustration de la gestion », dans *Encyclopédie du management*, Tome 1, Col. J.P. HEIFER et J. ORSONI, Paris, Vuibert, 1992, p. 13-22.
- LEBRATY, J. « Management et gestion : Quel apprentissage ? », *Économies et société, série Sciences de Gestion*, n° 18, juillet 1992, p. 131-159.
- MARCH, J.G. *Décisions et Organisation*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1988.
- MINTZBERG, H. *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1984.
- MINTZBERG, H. « Formons des managers, non des MBA ! », *Harvard-l'Expansion*, hiver 1988-1989, p. 84-92.
- MINTZBERG, H. « Vision de l'enseignement : Entrevue avec Henry Mintzberg par André Briand », *Revue Organisation*, vol. 5, n° 2, été 1996, p. 127-130.
- NGOUO, L.B. et autres. « La formation continue comme instrument pour le changement », dans R. SANNER, L. STREHL et L. YIN (dir.), *L'administration publique : le cas du Cameroun*, Bruxelles, IISA/AIEIA, 1997, p. 121-158.
- NGOUO, L.B. « Responsabilité et transparence dans les organisations gouvernementales au Cameroun : examen des dispositions institutionnelles », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 63, n° 4, décembre 1997, p. 557-577.
- NGOUO, L.B. « Organizational development consulting in the context of structural adjustment in sub-saharan Africa : Role and responsibility of consultants », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, n° 1, mars 2000, p. 103-116.
- PNG/Comité Sectoriel Administration publique. *Rapport diagnostic de la composante administration publique*, Yaoundé, Noir et Blanc, janv. 1999.
- PARENTEAU, R. *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université de Québec, 1992.
- PAYETTE, A. « Éléments pour une conception du management public », dans R. PARENTEAU (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université de Québec, 1992, p. 3-24.

ROUBAN, L. « La “culture” de la fonction publique et la réforme administrative », dans G. LETERS (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval, 1995, p. 19-48.

SANTO, V.M. et P.E. VERRIER. *Le management public*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1993.

Troisième partie

Les femmes
et l'administration
publique

Carrières de femmes

Perspectives québécoises et internationales dans le secteur public

Marie-Michèle GUAY, Ph. D.
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Depuis les dernières vingt années, on observe que les femmes se distinguent dans la sphère publique pour se réaliser, exprimer leurs compétences et vivre au grand jour leurs ambitions professionnelles.

Au Québec, au Canada comme ailleurs, l'univers du travail se féminise et les femmes s'affirment désormais dans leurs choix de carrière et leurs choix politiques : entre l'obtention du droit de vote, l'accès à l'éducation, les changements sociaux et les réformes économiques et administratives qui valorisent la contribution des femmes à la vie des entreprises et des administrations, les conditions de vie des femmes ont grandement évolué. Malgré la lenteur des progrès concernant la présence des femmes dans les organisations et les contraintes qui pèsent sur le niveau et le genre de participation de ces femmes au marché du travail, on les considère dorénavant dans plusieurs secteurs d'activité comme des partenaires de premier plan¹.

Si on revient en arrière, on constate que les femmes ont remporté d'importantes victoires sur le plan des lois. Aux États-Unis, au cours de la décennie 1970, le Congrès vota 71 textes de lois sur les droits des femmes,

1. *La promotion des femmes aux postes de direction*, Genève, Bureau international du travail, 1997.

soit 40 % de toute la législation votée sur le sujet au xx^e siècle : des processus similaires d'innovation législative ont aussi été notés dans d'autres pays. En Allemagne, un secrétariat d'État à la condition féminine a été créé en 1986 ; plus près de nous, le gouvernement du Québec adopte une politique d'ensemble de la condition féminine en 1978, et quelques années plus tard, en 1987, il met sur pied un programme d'accès à l'égalité pour les femmes de la fonction publique. Actuellement au gouvernement du Québec, tous les ministères et organismes partagent la responsabilité de l'amélioration des conditions de vie des femmes. Toutefois, c'est la ministre responsable de la Condition féminine qui veille d'une façon particulière au respect des droits et des intérêts des Québécoises².

Au Québec, la situation des Québécoises est donc considérée comme légèrement en avance non seulement sur celles des femmes européennes et américaines mais également sur celle des autres Canadiennes. Si 40 % des femmes constituent plus de 40 % de la population active du monde, présentement au Québec près de 55 % d'entre elles occupent un emploi rémunéré, clé de voûte de l'autonomie économique. Concrètement, alors qu'à peine 21,8 % des postes de direction sont en 1995 occupés par des femmes (Gagnon et Létourneau, 1997), elles représentent, en 2000, 36,8 % des employés de ce secteur³. On ne peut également passer sous silence que, depuis le 21 novembre 2001, tous les employeurs au Québec dont l'entreprise compte 10 personnes salariées ou plus devraient avoir rempli leurs obligations en vertu de la Loi sur l'équité salariale. L'équité salariale vise à attribuer à des emplois traditionnellement occupés par des femmes un salaire égal à celui d'emplois traditionnellement occupés par des hommes, et ce, même si ces emplois sont différents, la condition étant qu'ils soient de valeur identique.

Afin de mieux saisir ce qui s'est fait au Québec surtout depuis les 25 dernières années, nous allons d'abord décrire les gains réalisés par les femmes au niveau de la formation et ensuite poursuivre avec les événements et les actions gouvernementales qui ont marqué ces années. Nous présenterons ensuite les obstacles qui demeurent, malgré ces victoires concernant l'accès aux postes de direction dans l'administration publique. Nous signalerons également les tactiques personnelles qu'utilisent les femmes pour développer leur carrière et parvenir aux échelons supérieurs, de même que les stratégies que les organisations devraient mettre en place

-
2. Le Secrétariat à la condition féminine, Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, 1999.
 3. Gouvernement du Québec, *L'effectif de la fonction publique du Québec*, Bibliothèque nationale du Québec, 2000.

pour les appuyer. À ce chapitre, nous illustrerons concrètement comment des femmes de plusieurs pays ont enrichi leur réflexion sur leur carrière et les moyens de la développer dans le contexte d'un séminaire sur la carrière des femmes cadres, organisé par la Didacthèque internationale du Management publique à l'École nationale d'administration publique.

1. LA SITUATION AU QUÉBEC : LES GAINS AU NIVEAU DE LA FORMATION

Dans une société à l'enseigne de la diversité, on observe au Québec que les femmes ont conquis un à un les droits qui en font les égales juridiques des hommes. Elles ont, au fil des dernières vingt-cinq années, bouleversé les traditions et pris leur place dans plusieurs sphères des activités sociales.

Par ailleurs, il est intéressant de constater que la main-d'œuvre féminine a envahi de façon massive d'importants domaines du marché du travail, même les moins traditionnels. Lorsque l'on examine les statistiques concernant la fréquentation universitaire, on constate là aussi les gains : entre 1978 et 1994, la proportion des femmes inscrites à l'université passe de 44 à 56 %, ce qui est semblable à la moyenne canadienne (54 %). Selon les chiffres présentés par le ministère de l'Éducation⁴, elles sont majoritaires au baccalauréat, à parité avec les garçons à la maîtrise et occupent 40 % des places au niveau du doctorat. En 1998, les femmes représentent 25 % du personnel enseignant canadien, et 12 % des professeurs titulaires⁵.

Au niveau du baccalauréat (premier cycle), la fréquentation des femmes se situe à 59 % : celles-ci sont majoritaires en sciences humaines (75 %) et en sciences de l'éducation, en sciences de l'administration, et enfin en sciences de la santé. En sciences pures, les femmes gagnent doucement du terrain depuis 10 ans. Les inscriptions au baccalauréat sont passées de 45 % à 48 % entre 1990 et 1996. Elles ont apporté dans ce domaine une manière de voir les choses un peu différente de celle de leurs collègues masculins et on observe qu'elles font valoir l'importance de nouveaux sujets de recherche.

4. Ministère de l'Éducation, Direction des statistiques et des études quantitative, 2000.

5. Orientation, portrait de l'université au Canada, Association des universités et collèges du Canada, 1999.

En ce qui concerne la maîtrise (deuxième cycle), les femmes sont devenues majoritaires depuis 1994. Elles représentaient à cette époque 51,5 % de la clientèle étudiante. Au niveau du doctorat, 42 % des étudiants inscrits en 1996 étaient des femmes.

De plus, lorsque l'on consulte les statistiques des universités québécoises, on observe qu'une plus grande proportion des femmes persistent à poursuivre des études avancées, à tel point que des mesures ont été adoptées pour encourager les hommes à poursuivre leurs études. Selon les chiffres disponibles, de 1995 à 1999, 52 % des diplômes de maîtrise et 39 % des diplômes de doctorat ont été décernés à des femmes⁶. À l'Université du Québec, on retrouve 54 % de femmes et 46 % d'hommes dans les effectifs étudiants au niveau des programmes de maîtrise (deuxième cycle). En 1998, à l'École nationale d'administration publique, 46 % des femmes sont inscrites dans les programmes de 2^e et 3^e cycles⁷. Les dernières statistiques indiquent qu'en l'an 2001, 57 % des étudiants inscrits au programme de maîtrise sont des femmes et que 55 % des inscriptions au doctorat sont féminines. De 1970 à 1992, l'ENAP a décerné 450 maîtrises et diplômes de 2^e cycle à des femmes et depuis six ans, c'est 1 031 femmes de plus qui ont été diplômées.

D'après les informations du ministère de l'Éducation québécois, les filles ont, dans l'ensemble, de meilleures notes que les garçons. Elles ont donc de ce fait accès à nombre de disciplines contingentées où elles se retrouvent en majorité telles que médecine, administration, sciences de la santé. Toutefois, elles choisissent rarement des carrières scientifiques. Afin de favoriser des gains dans ces filières, le gouvernement québécois a créé en 1999 un comité interministériel mobilisateur en vue d'assurer la progression des Québécoises dans les sciences et l'innovation technologique.

Donc, on peut constater au chapitre de la formation des gains évidents pour les femmes québécoises : les statistiques de la dernière décennie confirment, nous venons de le voir par les chiffres qui précèdent, cette croissance soutenue des inscriptions féminines mais, de plus, elles laissent entrevoir des taux de plus en plus élevés, à la fois sur le plan de la persévérance jusqu'à l'obtention d'un diplôme et aussi de la persistance jusqu'aux deuxième et troisième cycles.

6. Ministère de l'Éducation du Québec, Direction des statistiques et des études quantitatives, 2000.

7. Rapport annuel 1998-1999, École nationale d'administration publique, Université du Québec, 19 p.

Comment expliquer ces pas de géants depuis ces dernières années ? Quel est donc le contexte qui a favorisé et appuyé les changements culturels et structurels qui appuient maintenant au Québec la situation et le développement de la carrière des femmes ?

2. LES ÉVÉNEMENTS CLÉS ET LES ACTIONS GOUVERNEMENTALES

Lorsqu'on se réfère aux repères historiques liés à la condition féminine au Québec, on peut mettre en évidence certains moments clés.

Le 25 avril 1940, 5 ans avant la France et 20 ans après les États-Unis, les femmes obtiennent enfin le droit de voter et, en 1961, c'est l'élection de la première femme députée québécoise et ministre. En 1964, le Parlement de Québec adopte la loi qui met fin à l'incapacité juridique de la femme mariée : grâce à cette loi, la femme mariée n'a plus besoin de la signature de son mari pour effectuer des transactions courantes comme ouvrir un compte de banque. Elle peut désormais exercer une profession différente de celle de son mari et si elle se marie sous le régime de la « séparation de biens », elle peut administrer ses biens et en disposer. Il faudra ensuite un peu moins de dix ans avant que le gouvernement québécois s'intéresse à ce qu'il est convenu d'appeler la « condition féminine » et qu'il reconnaisse officiellement qu'il y a des rattrapages considérables à consentir. À la demande de la Fédération des femmes du Québec, le gouvernement met sur pied en 1973 le Conseil du statut de la femme, étant donné que cet aspect de la juste situation des femmes au sein de la société faisait problème à ce moment-là. Actuellement, l'assemblée nationale québécoise compte 29 femmes sur 125 parlementaires (23 %) et la chambre des communes canadienne, 60 femmes sur un total de 301 parlementaires (20 %). À cause de certaines critiques et perceptions négatives à l'endroit des politiciens, certaines femmes hésitent encore à s'engager.

En France, depuis 1997, 30 % des femmes font partie de l'Assemblée nationale et au Parlement européen, cela mérite d'être souligné, 40 % des élus français sont des femmes (Gigou, 1997).

Au Québec en 1987, c'est enfin l'adoption du premier programme d'accès à l'égalité pour l'ensemble des femmes de la fonction publique, et en 1992 on adopte le deuxième programme pour les années 1992-1997. Ces programmes visent deux objectifs principaux : 1) éliminer les éléments discriminatoires des règlements, politiques, directives et pratiques en gestion des ressources humaines ; 2) assurer un juste équilibre de la représentation des femmes et des hommes à tous les niveaux et dans tous les

secteurs de la fonction publique. Finalement, en mai 1996, le gouvernement dépose le projet de loi 35 qui, après une consultation publique et certains amendements, est adopté à l'unanimité le 21 novembre 1996 par l'Assemblée nationale du Québec. La loi vise essentiellement un objectif de justice sociale: « donner au travail féminin, essentiel dans plusieurs sphères de la vie économique, la valeur qui lui revient. »

À cela s'ajoutent, selon *Le Devoir* du 5 mars 2000, des acquis qui ont fait faire aux femmes des pas de géant dans la lutte pour l'égalité: la loi sur l'équité salariale, la loi sur la perception des pensions alimentaires, le service gratuit de médiation familiale et la nouvelle allocation familiale dont bénéficient surtout les parents travailleurs à faible revenu.

Soulignons également le nouveau programme « À égalité pour décider », doté d'un budget de 1 million sur 5 ans, qui vise à promouvoir l'augmentation du nombre de femmes dans les structures locales et régionales québécoises.

Afin de mieux saisir certains éléments cités précédemment, on retrouve au tableau suivant les résultats obtenus suite à l'application du premier programme ainsi que l'évolution de la représentation féminine à la fonction publique québécoise de mars 1987 à mars 2000.

TABLEAU 1
Évolution de la représentation féminine – 1987-2000⁸

Catégorie d'emploi	Représentation féminine			
	Mars 1987	Mars 1992	Mars 1996	Mars 2000
Haute direction	9,9 %	13,2 %	24,1 %	35,2 %
Encadrement supérieur	7,2 %	12,0 %	15,2 %	20,6 %
Encadrement intermédiaire	13,9 %	15,7 %	18,6 %	25,2 %

3. LES OBSTACLES À LA REPRÉSENTATION DES FEMMES

Malgré les gains au niveau de la formation, les politiques et appuis gouvernementaux dont nous avons parlé précédemment, on constate que les femmes demeurent sous-représentées dans la fonction publique québécoise, particulièrement aux niveaux de l'encadrement supérieur. Entre mars 1987 et mars 1996, le personnel d'encadrement supérieur augmente

8. Gouvernement du Québec, *L'effectif de la fonction publique du Québec*, Bibliothèque nationale du Québec, 2000, tableau 6, 30.

de 7,2 % à 16,0 %. En 1999, les femmes cadres supérieurs comptent pour 19,1 % des effectifs. Même si des projets ont été élaborés pour contrer cette situation, des barrières subsistent toujours. Quelles sont donc ces barrières qui empêchent encore les femmes d'accéder à des postes de gestion au niveau stratégique ?

À cet effet, plusieurs types d'obstacles peuvent être mis en évidence pour expliquer la lente progression des femmes au sein des organisations (Ragins, Townsend et Mattis, 1998 ; Gagnon et Létourneau, 1997).

D'entrée de jeu, on peut dire que la sous-représentation numérique des femmes constitue la principale barrière à leur succès organisationnel. On peut aussi signaler les stéréotypes et les préconceptions des dirigeants sur le rôle, les capacités et compétences que maîtrisent les femmes, et également leur exclusion de certains des réseaux informels de communication : à cet effet, les femmes doivent donc saisir toutes les occasions pour développer les compétences utiles pour exercer des rôles de gestion et constituer des réseaux qui pourront leur servir d'appui lors de la sélection pour des emplois au niveau supérieur. On peut ajouter aussi le manque d'expérience de gestion dans certains postes opérationnels, et également le manque de « mentors » ou de « parrains » qui pourraient, par leur expérience, favoriser le développement de leur carrière en leur donnant accès à des informations et à des personnes occupant des postes stratégiques (Guay, 2000). En effet, la rareté des modèles et des mentors féminins ne permet pas toujours à la femme d'avoir accès aux informations privilégiées plus facilement accessibles aux hommes, on sait pertinemment que le fait d'avoir un mentor constitue un levier important pour le développement de leur carrière (Hale, 1995 ; Guay, 1997).

Au niveau culturel, d'autres barrières existent (Kirsch et Ryan, 1991). Pour réussir à se frayer un chemin significatif dans la hiérarchie, les femmes doivent en effet composer avec cette culture de gestion dominée par les hommes, dont elles ont été historiquement exclues. Pas facile de changer cette culture lorsqu'on est minoritaire ! Soulignons enfin certaines barrières psychosociales telles que la peur du succès, les difficultés à concilier la vie privée et la vie publique, les ambivalences de certaines femmes face à l'exercice du pouvoir, et parfois le peu de support ou d'appui de la part de leur famille immédiate. Enfin, selon Harel-Giasson (1993), certaines d'entre elles ont de la difficulté à accepter que la gestion exige des compétences de négociation, de réseautage ainsi que la nécessité de prendre des décisions impopulaires, etc. Elles ont donc à développer ces compétences et à les exprimer, si elles veulent progresser dans leur carrière et réussir à mieux vivre les enjeux liés au pouvoir.

4. LES STRATÉGIES PERSONNELLES

Face à ces barrières, quelles sont les stratégies que peuvent utiliser les femmes pour les contourner ? À cet effet, on peut signaler certaines stratégies qui sont fréquemment utilisées par les femmes nord-américaines. Le tableau 2 présente les stratégies et la fréquence avec laquelle elles ont été utilisées.

TABLEAU 2
Stratégies d'avancement utilisées par des femmes nord-américaines

Stratégie	Fréquence
• Performer au-delà des attentes	77 %
• Développer un style avec lequel les collègues masculins sont confortables	61 %
• Chercher les mandats à haute visibilité	50 %
• Avoir un « parrain », un mentor qui a beaucoup d'influence	37 %
• Se construire un réseau de collègues qui ont de l'influence	28 %
• Accepter d'être mobile dans l'entreprise	23 %
• Prendre des initiatives pour discuter de ses ambitions de carrière avec ses supérieurs	15 %
• Accepter de voyager et de changer de lieu géographique	14 %
• Parfaire sa formation (éducation)	12 %
• Changer d'organisation ou de service	12 %
• Développer ses compétences de leadership en dehors de l'organisation	11 %
• Acquérir une expérience internationale	5 %

À la lumière des données qui précèdent, on note les efforts que font les femmes pour performer au-delà des attentes qui leur ont été signifiées et l'importance accordée par ces femmes aux mandats et affectations difficiles qui procurent de la visibilité. Notons aussi la nécessité incontournable du mentor ou du parrainage comme facteur clé dans leur stratégie de développement de carrière. Sur cette question du mentorat, signalons que son importance a été soulignée par plusieurs études empiriques (Ragins, 1989 ; Hale, 1995 ; Noe, 1988 ; Guay, 1999, 2000). Si la présence du mentor est cruciale pour quiconque veut développer sa carrière, ce facteur semble particulièrement critique pour les femmes qui veulent avoir accès à des postes de gestion : il est en effet un élément incontournable pour appuyer la progression de carrière des femmes et faciliter le développement des compétences clés utiles pour réussir dans l'univers de la gestion. De plus, le mentorat est un excellent moyen pour faciliter la visibilité

des femmes, leur conférer une légitimité accrue et leur donner accès aux hommes qui occupent des postes de haute direction et à leurs réseaux. Il est toutefois dommage que cette pratique ne soit pas implantée avec succès ailleurs que dans les organisations nord-américaines : malgré ses effets bénéfiques pour la carrière des femmes, des auteurs nous rappellent qu'en France ce levier n'est pas beaucoup utilisé (Laufer et Fouquet, 1997).

Une recherche sur la carrière des femmes cadres nous a confirmé que les femmes du mitan sont très motivées par l'exercice de ce rôle (Guay, 1992) et qu'elles maîtrisent assez bien les compétences qui sont nécessaires : confiance en soi, ouverture, négociation d'ententes claires, capacités à fournir de la rétroaction utile (Hale, 1995). Il faut souligner toutefois que la motivation pour le mentorat ne semble pas être une affaire de « genre » : selon Guay (1999a), c'est d'abord l'expertise et les compétences qui comptent : écouter, fournir de la rétroaction utile, donner accès à de l'information pertinente et des réseaux, donner des conseils sur les stratégies performantes pour développer sa carrière, tirer parti de sa marge de manœuvre, etc.

5. LES STRATÉGIES ORGANISATIONNELLES

Parmi les stratégies que devraient privilégier les organisations, on peut tout d'abord citer l'importance de la formation : pour les dirigeants et acteurs stratégiques des gouvernements, les femmes qui veulent avoir accès à des postes clés doivent parfaire leur formation dans le domaine de l'administration ; il ne faut pas hésiter à développer par le biais de la formation continue les compétences managériales, intellectuelles, interpersonnelles et celles liées à l'environnement sociopolitique leur permettant d'être des gestionnaires performantes. Ces compétences peuvent également être développées par le biais de mandats, d'expériences significatives permettant aux femmes d'apprendre et de se démarquer par les défis liés à ces expériences (supervision, gestion de conflits, etc.). Selon Gosselin (1992), ces compétences peuvent aussi être développées au contact de personnes qui servent de modèles et qui font preuve de talents qui inspirent les gens qui les côtoient, et enfin développées au travers certaines difficultés ou échecs qui favorisent des apprentissages (McCall, Lombardo et Morrison, 1988). De plus, il nous semble absolument incontournable que les organisations implantent des politiques et des formules de travail flexibles, appliquent des politiques d'embauche visant avant tout le recrutement des femmes, favorisent la mise sur pied de programmes officiels de mentorat tels que ceux qui s'implantent actuellement dans les secteurs publics québécois et canadien (Guay, 1999a), et enfin responsabilisent les

dirigeants sur la gestion de l'avancement des femmes. Au Québec, plusieurs ministères pratiquent les formules de travail flexible, et appliquent la discrimination positive face à l'embauche.

Cela n'exclut pas non plus l'intérêt de mettre en place un processus individuel de planification de carrière permettant à chaque femme de se fixer des objectifs, à la mesure de ses aptitudes, de ses intérêts et, bien sûr, des contraintes et opportunités de son environnement. C'est ce qui mène à des entretiens de développement de carrière ou à la mise sur pied de programmes de mentorat. Une étude de Gagnon et Létourneau (1997) sur les facteurs qui influencent l'accès des femmes aux emplois supérieurs dans la fonction publique québécoise souligne d'autres facteurs : selon les auteurs de cette étude, il faut que l'État affirme haut et fort son appui à l'égalité, que les hauts dirigeants s'y engagent (cohérence entre discours et gestes) et que les gestionnaires intermédiaires y participent, que l'on perçoive des avantages incontournables à l'embauche des femmes, et enfin que l'accès à l'égalité soit intégré à la planification stratégique.

Sans l'application de telles mesures, les femmes continueront à se heurter à des barrières invisibles, des « plafonds de verre » qui les empêcheront d'accéder aux postes stratégiques dans les organisations (Laufer et Fouquet, 1998). Par ailleurs, il ne faut pas oublier que ces mesures doivent être accompagnées d'efforts pour changer les mentalités et en cette matière, on ne peut pas envisager de mutation spontanée. Il faut permettre aux ajustements et transformations nécessaires de se faire lentement, mais sûrement.

6. DÉVELOPPER SA CARRIÈRE AU FÉMININ : UNE STRATÉGIE DE FORMATION EN CONTEXTE INTERNATIONAL

Ce qui précède met en évidence la nécessité d'un partage de responsabilité au niveau de la gestion de carrière : celle des femmes et celle des organisations. Et malgré la chance que les femmes ont de se réaliser professionnellement, il demeure donc très important pour les femmes de bien cerner la direction qu'elles veulent donner à leur développement professionnel. Voilà pourquoi il peut être utile à chaque étape de leur carrière de répondre aux questions suivantes : Quels sont les caractéristiques culturelles, politiques et économiques de mon environnement ? Quels sont mes intérêts, mes besoins, mes valeurs clés ? Quelles sont mes compétences ? Dans quel type de contexte ces compétences sont-elles utiles ? Quelles sont celles que je devrais développer ? Comment réduire l'écart

entre ce que je suis et ce que je veux devenir? Comment contribuer au marché du travail, gérer ma carrière tout en respectant les exigences et les responsabilités liées à ma vie familiale et sociale?

Répondre à ces interrogations et faire le point sur sa carrière constituent tout un défi. Voilà pourquoi, dans le cadre des activités de la Didacthèque internationale en Management public, l'ENAP a proposé à des femmes de plusieurs pays participant à ce projet, de faire le point sur leur carrière et d'amorcer une réflexion sur les besoins de formation et les actions pouvant appuyer leurs objectifs de développement professionnel.

Ce séminaire sur le développement de carrière s'est dans un premier temps déroulé à Québec avec des participantes de la Tunisie, du Cameroun, du Maroc, du Mexique, du Vietnam, du Liban. Ces femmes ont pu réfléchir et échanger avec des femmes provenant de divers pays, mais aussi apprendre comment dans leur milieu de travail respectif, elles pouvaient accompagner d'autres femmes dans le développement de leur carrière. D'autres séminaires de même type ont ensuite été dispensés au Maroc et également au Vietnam.

7. LA DÉMARCHE DU SÉMINAIRE

Après avoir été introduites aux aspects théoriques du développement de carrière et aux enjeux spécifiques liés à leur étape de vie par le biais d'auteurs tels Dupuis *et al.* (1989), Levinson (1996), Guay (1992), Riverin-Simard (1984), les femmes ont ensuite été invitées à faire un diagnostic de leur situation spécifique et à identifier les contraintes et opportunités propres au développement de leur carrière dans leur pays respectif, et ce, afin d'inscrire plus clairement leur réflexion dans les caractéristiques culturelles, politiques et économiques de leur pays.

Le diagnostic de carrière :
un premier pas pour éclairer la situation des femmes

Le diagnostic de carrière sert à orienter, à préciser la direction que l'on veut donner à notre vie professionnelle et à mieux cerner les améliorations que l'on veut apporter à sa propre situation. C'est déjà à ce moment assumer sa responsabilité face à son développement de carrière et s'assurer qu'il se fait en toute cohérence avec nos intérêts, motivations et valeurs clés.

Le diagnostic de carrière sert également à mettre en évidence les liens et interdépendances entre les différents aspects de nos engagements : la vie professionnelle, personnelle et sociale. Selon Schein (1978, 1995), on

ne peut réfléchir à sa carrière de façon isolée, et cela est particulièrement vrai pour les femmes. De plus, il ne faut pas oublier que le niveau d'engagement quant à sa carrière varie selon les enjeux et opportunités des étapes de vie.

D'après certaines recherches réalisées avec des femmes à l'étape du mitan de leur vie (Guay, 1992 ; Lieblich, 1986), on observe qu'elles accordent une assez grande importance à leur vie professionnelle à ce moment de leur cheminement. Au mitan de leur vie, leur bien-être et leur engagement semblent être reliés à leurs capacités de jouer des rôles qu'elles ont choisis plutôt que ceux qui, traditionnellement, leur ont été imposés par la société.

De plus, leur quête d'identité ne semble pas passer exclusivement par la carrière ; l'intérêt et le plaisir reliés au travail à faire, leur goût de se réaliser, d'influencer leur milieu, et finalement un intérêt à réussir leur vie affective, sont des éléments au cœur de leurs préoccupations. Elles veulent se réaliser mais pas à n'importe quel prix !

Des résultats de recherche indiquent que la quarantaine semble également être pour les femmes un moment significatif pour faire le point : évaluer leur passé et ce qui leur tient à cœur pour l'avenir ; analyser les écarts entre ce qu'elles ont réussi et ce qu'elles auraient voulu réaliser. Contrairement aux hommes qui ont à ce moment une conscience plus aiguë des limites d'avancement, plusieurs femmes profitent de la quarantaine pour reconsidérer les différents aspects de leur vie. Un moment donc de diagnostic, de bilan qui met pour certaines femmes la réalité à dure épreuve ! (Dupuis *et al.*, 1989 ; Guay, 1992).

Comment faire ce diagnostic ?

Comment mieux cerner ses projets professionnels ?

À cet effet, plusieurs outils et modèles existent pour favoriser la réflexion des personnes qui veulent faire le point et mieux cerner les différents aspects qui composent leur réalité. Au moment du séminaire international, nous avons souligné aux femmes que les outils que l'on utilise pour faire le diagnostic (exercices pour préciser les intérêts et les valeurs, analyse des ancrs de carrière, profils de compétences, analyse des forces motrices et restrictives en regard d'objectifs professionnels, etc.) s'inscrivent dans une démarche en quatre étapes (voir tableau 3) :

- une étape incontournable d'autoévaluation où l'on prend conscience de ses atouts, intérêts, forces et faiblesses et apprend de ce fait, à mieux se connaître. À cet effet, les femmes ont été invitées à faire le point à l'aide d'outils tels les ancrs de carrière (Schein,

1995), l'Indicateur de Tempérament Myers-Briggs (Krebs, Hirsch et Kummerow, 1990) et une rétrospective sur leur cheminement de carrière ;

- une étape d'analyse des écarts entre les acquis et les objectifs déjà atteints et les rêves que l'on voudrait réaliser ;
- une étape où il faut examiner de près les opportunités, les possibilités et les contraintes du contexte de travail et leurs incidences sur la vie personnelle et l'équilibre travail-famille ;
- et enfin, une étape où il est nécessaire d'élaborer un projet de développement professionnel afin d'identifier de quelle façon et avec quels moyens il sera possible de satisfaire ses aspirations professionnelles. À cette étape, les femmes ont été invitées à se projeter dans le futur en élaborant un scénario leur permettant de clarifier la direction à donner à leur carrière et les contraintes et limites dont elles devront tenir compte pour que tout se passe tel que désiré.

TABLEAU 3
S'occuper de sa carrière au féminin (Guay, 1999b)

Auto-évaluation	Évaluation de l'environnement	Test avec la réalité	Plan de développement professionnel
<ul style="list-style-type: none"> • Qui suis-je ? (valeurs, attitudes, intérêts) • Mes acquis : <ul style="list-style-type: none"> – forces – faiblesses – compétences – connaissances – réussites • Mes environnements professionnels préférés 	<ul style="list-style-type: none"> • Besoins de l'organisation • Stratégie de l'organisation • Barrières, obstacles, contraintes familiales et sociales • Politiques internes et externes 	<ul style="list-style-type: none"> • Résultats de l'auto-évaluation • Résultats de l'évaluation de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs à court et à moyen termes • Moyens clés • Actions d'appui • Mesures de contrôle • Incitatifs

À partir de ce scénario, les femmes ont pu élaborer un plan qui devait être souple et tenir compte du fait que les aspirations de carrière peuvent évoluer avec le temps et selon les circonstances de l'environnement externe et interne (santé, vie affective, changements d'orientation, transformations organisationnelles, etc.). Elles ont en outre précisé les objectifs qui leur tenaient à cœur, les compétences à acquérir, les comportements à

développer ainsi que les actions d'appui nécessaires à l'atteinte des objectifs du plan (formation, groupes de réflexion, échanges individuels, mentorat, lectures, réseau, défis spéciaux, etc.).

Les femmes des divers pays inscrites au séminaire sur le Développement de carrière ont donc été en mesure, par le biais de cette démarche, de mieux saisir l'importance de prendre en charge la responsabilité de leur carrière et d'ajouter les résultats liés à l'analyse de leur situation à leur projet de développement de carrière respectif.

Elles ont de plus, saisi l'importance d'aller chercher les appuis nécessaires et utiles pour maximiser les effets de leur réflexion : quelles que soient les caractéristiques particulières du contexte de ces participantes, toutes ont compris la nécessité d'aller chercher du support auprès de personnes plus expérimentées pour consolider leur confiance en elles-mêmes et identifier des défis à la hauteur de leurs compétences. Et enfin, elles sont reparties mieux outillées pour donner du support à leurs employés et à d'autres femmes qui voudraient elles aussi amorcer une réflexion sur le développement de leur carrière.

EN GUISE DE CONCLUSION

Au Québec, la solution aux problèmes de la condition des femmes n'est pas uniquement du ressort de l'État, elle exige une action concertée et une collaboration des principales intéressées et de plusieurs partenaires sociaux. Ce qui précède représente un témoignage éloquent à cet égard !

Les femmes québécoises et d'ailleurs ont fait des pas de géant, marqué des points, mais elles doivent consentir des efforts pour consolider leurs acquis et se pencher sur les stéréotypes et les préjugés qui subsistent encore malgré tout à leur endroit au niveau des organisations et de leur vie personnelle. De plus, elles doivent assumer la responsabilité qui leur revient quant à la prise en charge de leur carrière. Au niveau des entreprises, il faudra revoir les modes d'organisation du travail, là où convergent les problèmes et certaines solutions, aider les hommes et les femmes dans leurs rôles de parents et de travailleurs en mettant à leur service des modes d'accueil et de garde de qualité, mieux adaptés et plus diversifiés.

Nous avons vu que certains obstacles sont encore profondément enracinés et qu'ils empêchent certaines évolutions de se faire. Nous croyons que la clé principale réside dans la formation des femmes et leurs capacités à maximiser les apprentissages liés à leurs expériences. Sans cela les femmes ne pourront selon nous, à long terme, jouer pleinement

leur rôle de citoyenne et influencer le cours des choses. Les initiatives proposées aux femmes de plusieurs pays dans le cadre des activités de la Didacthèque internationale en Management public constituent à notre avis un excellent appui en ce sens. Il y a encore beaucoup à faire concernant les difficultés que les femmes connaissent dans leur vie professionnelle, en raison de la nature des emplois qu'elles occupent, des nouveaux modes de fonctionnement des marchés du travail et surtout de la difficulté à concilier vie familiale et professionnelle (Guérin, Rhnima et St-Onge, 2000). L'influence de ces aspects nous a été amplement confirmée par les participantes au séminaire.

Il faut donc au Québec comme ailleurs continuer à consolider les gains et encourager les femmes à faire entendre leur « voix ». Il ne faut pas oublier que l'accès à l'égalité des femmes passe par une transformation radicale des modèles de socialisation et d'éducation des deux sexes, pour que les responsabilités soient davantage partagées plus équitablement autant dans la vie privée que dans la vie publique. Sans des transformations décisives au niveau des mentalités, des appuis et des encadrements législatifs pour supporter les changements nécessaires, les femmes continueront à se heurter à des « plafonds de verre » qui, telles des barrières invisibles, continueront à les empêcher d'accéder aux postes de direction dans le secteur public. Dans certains pays, il est évident que ces transformations seront plus longues à opérer, compte tenu de la situation juridique et sociale des femmes. On ne peut en ce sens que continuer à encourager les Nations Unies à poursuivre son formidable travail en appuyant de ses programmes les pays qui font des efforts pour favoriser l'emploi et la carrière des femmes.

Plusieurs batailles sont encore à mener au quotidien pour que les droits formellement reconnus puissent enfin être exercés par les femmes. Voilà pourquoi il faut que les organisations mettent en place des mesures correctives appuyées par une volonté claire de la haute direction (inclusion des femmes dans les programmes de formation, assouplissement de l'aménagement du temps de travail, des services de garde diversifiés et de qualité, des programmes valorisant la diversité en terme de recrutement, etc.) et que les femmes identifient les actions et les projets à mener pour agir sur leur situation et leur carrière afin d'enclencher le processus de changement nécessaire. Les stratégies que doivent utiliser les femmes sont nombreuses : elles varieront évidemment en fonction du type de barrières reliées à l'avancement de leur carrière et de la spécificité de chaque contexte de travail et de chaque culture. Ce qui est clair, c'est que pour agir sur leur carrière et passer à travers le plafond de verre, elles doivent agir sur plusieurs fronts et s'assurer des appuis incontournables à leur réussite. Sans cela, point de salut !

BIBLIOGRAPHIE

- DUPUIS, P. et al. *Le mitan de la vie et la vie professionnelle des directions d'école du Québec*, Montréal, Les Éditions Agence d'Arc, 1989, 174 p.
- GAGNON, Y.C. et F. LÉTOURNEAU. « Les facteurs qui influencent l'accès des femmes aux emplois supérieurs », *Revue Gestion*, vol. 22, n° 4, 1997.
- GIGOU, E. *Être une femme en politique*, Paris, Plon, 1997.
- GOSSELIN, A. « Bâtir sa carrière sur son expérience », *Revue internationale de Gestion*, septembre 1992, p. 43-47.
- GUAY, M.-M. « Carrières de femmes cadres au mitan de la vie », *Revue Gestion*, vol. 17, n° 1, 1992.
- GUAY, M.-M. « Le mentorat : un levier pour relever le défi de la performance des organisations publiques », dans M.-M. GUAY (dir.), *Performance et secteur public – Réalités, enjeux et paradoxes*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1997, p. 127-139.
- GUAY, M.-M. « Mentorat et développement de carrière, Direction des ressources humaines Canada, Région du Québec », Rapport de recherche, 36, Montréal, École nationale d'administration publique, 1999a, 14 p.
- GUAY, M.-M. « La carrière au féminin : plaisirs et défis », *L'infodidacte*, 3, décembre 1999–janvier 2000, 1999b, p. 15-18.
- GUAY, M.-M. « Le mentorat : un appui pour briser l'isolement et renforcer la culture organisationnelle », *Revue Sources-ENAP*, vol. 15, n° 1, janvier-février 2000.
- GUÉRIN, G., A. RHNIMA et S. ST-ONGE. « Le travail et la famille : l'équilibre est-il possible ? », *Revue Effectif*, juillet-août 2000, p. 15-19.
- HALE, M. « Mentoring women in organizations : Practice in search of theory », *American Review of Public Administration*, décembre, vol. 25, n° 4, 1995, p. 326-339.
- HAREL GIASSON, F. « Sans les habiletés politiques, point de salut ! », *Revue Gestion*, novembre 1993, p. 130-139.
- KISCH, J. et Charles RYAN. « Perceptual barriers to leadership », *International Journal of Career management*, vol. 3, n° 4, 1991, p. 22-26.
- KREBS HIRCH, S. et J.M. KUMMEROW. *Introduction aux types psychologiques dans l'organisation*, Edmonton, Psychometrics Canada Ltd, 1990, 32 p.

- LAUFER, J. et A. FOUQUET. « Les femmes dans l'entreprise : le plafond de verre est toujours là », *Revue française de Gestion*, juillet-août 1998, p. 143-145.
- LAUFER, J. et A. FOUQUET. *Effet de plafonnement de carrière des femmes cadres et accès des femmes à la décision économique*, Paris, Groupe HEC, Centre d'études de l'emploi, Service des droits des femmes, 1997.
- LEVINSON, D. *The Seasons of a Woman's Life*, New York, Ballantine Books, 1996.
- LIEBLICH, A. « Successful career women at midlife : Crisis and transitions », *International Journal of Aging and Human Development*, vol. 23, n° 4, 1986, p. 301-312.
- MCCALL, M.W. Jr., M.M. LOMBARDO et A.M. MORRISON. *The Lessons of Experience : How Successful Executives Develop on the Job*, Boston, Lexington Books, 1988, 210 p.
- NOE, R.A. « An Investigation of the Determinants of Successful Assigned Mentoring Relationships », Durham, N.C., *Personnel Psychology*, vol. 41, 1988, p. 457-479.
- RAGINS, R.B. « Barriers to Mentoring : The Female Manager's Dilemma », New York, NY, *Human Relations*, vol. 42, n° 1, 1989, p. 1-22.
- RAGINS, R., B. TOWNSEND et Mary MATTIS. « Gender gap in the executive suite : CEO's and female executives report on breaking the glass ceiling », *Academy of Management Review*, vol. 12, n° 1, 1988, p. 28-42.
- RIVERIN-SIMARD, Danielle. *Étapes de vie au travail*, Montréal, Les Éditions St-Martin, 1984.
- SCHEIN, E. *Career Dynamics : Matching Individual and Organizational Needs*, Reading, MA, Addison Wesley series, 1978.
- SCHEIN, E. *Les ancrs de carrière : découvrir ses propres valeurs*, Montréal, Éditions Actualisation, 1995, 68 p.

Les défis de la formation féminine

Le contexte de la professionnalisation de l'administration publique mexicaine

Elena Jeannetti DÁVILA
Institut national d'administration publique (Mexique)

La situation actuelle de changements considérables, tant politiques et économiques que juridiques et sociaux, que vit notre pays affecte inéluctablement son développement. En ce sens, les changements économiques supportent dans une grande mesure les schèmes de la mondialisation et de l'inévitable interdépendance entre les États. Quant aux politiques, on approche davantage de la présence accélérée de la démocratisation dans les systèmes permettant un plus grand développement. La dimension sociale se dirige vers une nouvelle dynamique des individus et des groupes sociaux où la démocratie prétend s'exercer par la voie électorale et par la participation directe des citoyens dans le domaine public.

Cette situation nous a mené à la présentation de scénarios de l'administration publique où ces constituantes jouent un rôle fort pertinent puisqu'elles sont la source de grandes décisions et de formulation de politiques qui ont pour objectif de combler le plus possible les besoins et solutionner les problèmes qui affligent la société mexicaine. Les institutions publiques sont les protagonistes engagés de tout un processus qui permet au gouvernement d'exécuter ses politiques de développement, de contrôle, de surveillance ainsi que d'évaluer ses différents programmes inscrits dans la politique économique et sociale de notre pays.

Dans ce contexte, les fonctionnaires publics (tant les hommes que les femmes) qui occupent des postes de responsabilité relèvent tous les jours de grands défis, mais s'engagent surtout à optimiser leur gestion par un leadership réel et effectif qui leur permet, d'une certaine façon, d'affronter ces grands défis et d'adopter les solutions les plus adéquates. Afin de remplir cet engagement, le Mexique doit compter sur des hommes et des femmes préparés, capables d'affronter les exigences de notre Nation. Mais comment y parvenir ? Par le biais de la formation, la mise à jour et la professionnalisation du facteur humain qui permet d'ouvrir de nouvelles options de développement personnel et professionnel aux individus.

La participation des femmes dans le domaine public doit être prise en compte et encouragée car la professionnalisation de l'administration publique devra être retenue comme un des moyens importants de développement de la condition féminine pour la fonction publique. C'est ce thème qui sera abordé dans le présent texte.

1. LES DÉFIS DE LA FORMATION FÉMININE DANS LE CONTEXTE DE LA PROFESSIONNALISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MEXICAINE

Compte tenu des changements et des événements vécus aujourd'hui dans notre pays et dans le nouveau contexte mondial, l'État mexicain est contraint d'assumer de nouvelles responsabilités, reflétées dans des politiques d'action, dans le but d'adapter la Nation au développement du régionalisme et de la mondialisation.

Le panorama actuel dans le monde, et en particulier au Mexique, met en évidence la nécessité de promouvoir des politiques prospectives qui mènent aux développements économique, politique, social et culturel du pays afin que les résultats s'y reflètent tant au niveau interne qu'externe, et ce, malgré l'ambiance de scepticisme et d'incertitude.

L'injustice sociale dans notre société est alarmante, en particulier pour la femme. Il faut des compétences institutionnelles pour comprendre l'ampleur des carences ; il faut des compétences politiques pour amoindrir les inégalités sociales et aussi des compétences administratives pour apporter des solutions déterminantes au bénéfice avant tout de ceux et celles qui sont soumis à la pauvreté.

On ne peut pas nier que la femme mexicaine fut présente dans toutes les tâches sociales, y inclus de manière significative dans les actions de revendications qui ont défini notre patrie et notre nationalité. Cependant

sa participation à la vie publique est moins forte qu'autrefois. Toutefois, une prise de conscience des droits à l'équité entre hommes et femmes s'opère lentement.

Nous devons prendre note qu'au Mexique, la femme accéda tardivement à l'éducation supérieure, à la formation scientifique, à la préparation politique, à l'expérience et à la participation active dans les partis politiques et aux hautes charges administratives ; ce qui explique sa faible présence aux niveaux supérieurs du gouvernement, situation qu'il est urgent de renverser au bénéfice d'une authentique démocratie. Statistiques à l'appui, de nombreuses études soulignent les iniquités sociales vécues par la femme. Ces études mettent en évidence la disparité des possibilités d'emploi et des options professionnelles des femmes par rapport aux hommes.

Toutefois, on peut observer au fil du temps jusqu'à quel point les femmes se sont intégrées dans une société autrefois organisée par et pour les hommes. De plus en plus de femmes réussissent aujourd'hui dans des fonctions publiques, et les universités comptent parmi leurs étudiants, un grand nombre de femmes qui ont démontré leur potentiel intellectuel.

C'est dans les universités qu'il est encore plus important de situer l'analyse des conditions et des défis qu'affrontent les femmes. En effet, cela permet de placer au centre de la discussion, à la fois les relations possibles entre les caractéristiques spécifiques de l'exercice d'une profession et l'identité féminine, reconstruisant l'expérience des femmes dans une sphère où s'articulent de façon plus notoire des éléments liés au savoir, aux croyances et aux valeurs qui à leur tour façonnent, ou peuvent façonner, une vision féminine de la vocation de fonctionnaire, de gestionnaire, d'enseignante ou de chercheuse.

L'éducation de la femme est stratégique pour l'amélioration de sa condition dans la mesure où, en plus de transmettre des connaissances et de contribuer à développer des habiletés et des compétences, on y inculque des valeurs essentielles qui favorisent la croissance des personnes, renforcent leur dignité et encouragent de nouvelles options et perspectives de vie.

La professionnalisation des femmes vise à ce qu'elles soient plus nombreuses à exercer leurs droits et ainsi tendre vers une pleine égalité professionnelle et sociale et, sur cette solide base, lui permettre d'accomplir ses responsabilités de citoyennes. Il faut doter le personnel des capacités et des attitudes qu'exige la nouvelle approche de qualité. La complexité de l'État moderne est caractérisée par une société partiellement radicalisée et combative qui réclame des espaces de pouvoir à l'intérieur

du pouvoir lui-même, sans une authentique vocation collective. L'administration publique constitue un puissant mécanisme de régulation sociale face à une société civile décidée et active ; par conséquent, elle requiert le développement intensif d'une culture administrative qui englobe tous les secteurs d'activité.

La modernisation de l'État implique un changement profond dont la préparation et la mise en œuvre d'une fonction publique de carrière et la professionnalisation des membres. Ceci implique une transformation radicale des comportements bureaucratiques, de la formation, de l'investissement intellectuel, des valeurs et des connaissances. La formation des fonctionnaires publics, hommes et femmes, doit s'imbriquer dans le changement, selon une grande vision nationale et internationale que les circonstances mondiales imposent.

La problématique au Mexique est l'absence d'un véritable programme de professionnalisation de l'administration publique dont un système de nominations et de promotions au mérite. L'absence d'un tel système a comme effet un manque de personnel possédant des compétences techniques et professionnelles reconnues. D'où la nécessité de sélectionner les fonctionnaires publics en fonction de profils parfaitement définis et spécifiques aux fonctions. Au Mexique, la société demande de plus en plus de services de qualité et des fonctionnaires qui régissent leur comportement selon un code d'éthique, des valeurs et des engagements sociaux.

Le nouveau gouvernement s'engage à amorcer des initiatives qui mènent à une fonction publique de carrière comme fondement prioritaire de la professionnalisation du service public. Les processus de réorganisation et de réorientation de l'appareil administratif exigent un système de formation permanente des fonctionnaires publics afin de compter sur des gestionnaires capables d'affronter les changements continus de l'environnement social, économique et politique.

La professionnalisation représente également une motivation et un appui à la participation de la femme dans le secteur public. Cela signifie :

- la reconnaissance de sa compétence et de la responsabilité sociale qu'implique l'exercice de ses fonctions dans le secteur public ;
- l'exigence des droits et devoirs en contrepartie de son travail ;
- la responsabilité d'un engagement social et institutionnel qui font la promotion de l'efficacité, de l'efficacités et de l'effectivité institutionnelle ;

- l'appui et la reconnaissance pour être considérée dans le cadre des processus de formation permanente (formation, mise à jour et professionnalisation) de la fonction publique en accord avec le niveau de ses connaissances et compétences dans le poste occupé ;
- une rétribution juste.

Bref, la professionnalisation permettrait, tant aux hommes qu'aux femmes, de revendiquer la place qui leur revient comme moyen d'atteindre les idéaux de justice, de liberté et de bien-être social dans le cadre de l'État.

La professionnalisation de la fonction publique devrait constituer une option d'appui au *Programme de modernisation de la gestion publique 2001-2006* et aiderait à corriger plusieurs des situations vécues au Mexique. Il permettrait entre autres :

- La redéfinition du système de recrutement des divers niveaux de direction administrative formant un nouveau répertoire des fonctions de l'administration publique fondé sur la préparation universitaire, les aptitudes, les attitudes et les compétences au travail, et où les postes seraient assignés à la suite de concours pour faire carrière dans le service public professionnel.
- La création d'un système national de formation permanente pour les fonctionnaires publics de profession qui veulent se maintenir à l'avant-garde. Cela leur permettrait d'acquérir les outils nécessaires pour se présenter à des concours et accéder à des promotions, des hausses de revenus, etc.
- La révision et structuration d'un système de mesures incitatives afin de stimuler le travail des fonctionnaires publics. Les mesures ne seraient applicables qu'à ceux qui se démarquent par leur rendement professionnel.
- L'implantation de programmes d'amélioration continue et d'évaluation du rendement au niveau institutionnel dans chaque entité ou constituante de l'administration publique mexicaine.
- Un cadre juridique normatif qui réglemente le rôle du fonctionnaire et l'inscrit dans un système et une structure hiérarchique. La fonction principale de ce cadre normatif de procédures serait d'agencer les mécanismes d'embauche, de formation, d'évaluation du rendement, d'ascension et de promotion, de même que les échelles salariales et de rémunérations et les conditions de retraite.

- Une restructuration administrative des manuels de procédures et d'organisation de chaque institution et leur diffusion auprès des fonctionnaires publics.
- La promulgation de lois sur le service civil de carrière stipulant les lignes directrices dont le fonctionnaire doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions.

De cette façon, la professionnalisation du service civil de carrière permettrait de régulariser, de contrôler et de superviser le travail dans les différents organes gouvernementaux et d'opter pour une fonction publique bien formée et apte aux postes à combler dans l'administration publique.

1.1. Les défis de la participation féminine dans la fonction publique

L'implantation au Mexique d'un système de professionnalisation dans les institutions implique un certain nombre de changements. Dans le domaine du travail, la notion de profession serait au centre même de l'activité professionnelle des individus car ceux-ci auraient la responsabilité, de plus en plus importante, de systématiser leurs expériences et développer certaines habiletés et compétences pour progresser au sein de l'institution et de générer constamment de profondes transformations compte tenu de la conjoncture actuelle.

Un aspect d'une extrême importance à considérer parmi ces défis concerne ce que commentait le D^r Royce Hanson, professeur d'économie politique de l'Université du Texas à Dallas lors d'une conférence à l'INAP. Le D^r Hanson affirmait que : « Pour former des gestionnaires efficaces dans l'administration publique, il faut former en premier lieu le facteur humain par la prise de conscience d'un raisonnement moral ou éthique et, en deuxième instance, ces gestionnaires doivent s'intégrer à des programmes de planification stratégique de l'organisation et la gestion plus globale de ces mêmes programmes où l'on intègre les mesures de la planification de carrière à travers lequel le facteur humain sera l'agent promoteur du changement¹. » En ce sens, les institutions publiques doivent pouvoir compter sur des personnes intelligentes, préparées,

1. Commentaire de Royce Hanson lors de la conférence *Gobierno: ética y corrupción en E.U.* [Gouvernement: éthique et corruption aux États-Unis], le 10 novembre 1998 à l'INAP.

capables de créer de nouveaux scénarios qui aident à un meilleur développement personnel, professionnel et de carrière dans les domaines administratif, technique et de gérance.

Un système de professionnalisation de la fonction publique tout en exigeant un engagement ferme de la part de l'organisation chargée de mener à terme ce système, constitue surtout un grand défi pour les fonctionnaires publics de notre pays. Dans le cas des femmes, ce sera l'occasion du développement pour lequel elles ont tant lutté et qui se refléterait dans l'acquisition d'un nouveau rôle de participation, tant au niveau personnel, professionnel que social; ce qui favoriserait un plus grand engagement de responsabilité et de développement des compétences propres à leur identité.

Le gestionnaire dont a besoin l'administration publique doit posséder les qualités suivantes : la capacité de gérance et de concertation, l'expérience technique et administrative, la capacité de synthèse, la capacité de travailler en équipe, un sens de la communication et un grand sens des responsabilités au travail. Il doit également posséder de solides relations politiques, commerciales et financières ainsi que sociales : il devra compter sur de bons appuis au gouvernement, notamment dans les secteurs social, syndical et financier. Il doit posséder une grande motivation politique, idéologique, nationaliste et de dépassement.

Ajoutons que de nos jours, pour bien diriger, il ne suffit pas d'analyser profondément une question ou d'élaborer un bon plan d'action, il faut aussi convaincre les personnes avec lesquelles on travaille. En ce sens, les compétences politiques sont indispensables pour atteindre des résultats concrets au sein des organisations et pour progresser dans une profession.

Ainsi, le Mexique a besoin de fonctionnaires qui participent régulièrement à des sessions de formation permanente ; de fonctionnaires préparés qui font respecter les droits, mettent en action les plans et établissent des stratégies plus égalitaires. De nos jours, avoir un diplôme ne suffit plus si l'on veut atteindre des objectifs ambitieux au sein des institutions. Les cours, les séminaires, les diplômes, les spécialisations, les maîtrises ou les doctorats, facilitent un apprentissage continu et applicable aux institutions. La formation continue, en ce sens, permet également aux hauts fonctionnaires de partager des valeurs communes, des valeurs créatives.

Au Mexique, comme dans plusieurs pays, on est de plus de plus conscient des inégalités entre les femmes et les hommes dans toutes les sphères de la société. Les institutions qui œuvrent au bénéfice des femmes ont beaucoup contribué à ce processus de sensibilisation, ce qui a permis

de mettre ce thème à l'ordre du jour des organismes fédéraux et locaux qui prétendent mettre en évidence le développement d'une manière plus concrète.

Un aspect fondamental du processus de développement de notre pays est l'intégration des femmes dans tous les plans et projets, non seulement en tant que bénéficiaires, mais en tant que protagonistes de ces mêmes plans et projets. C'est pour cette raison qu'il convient de prendre en considération la contribution actuelle des hommes et des femmes dans les diverses sphères de la société, leurs besoins et leurs priorités spécifiques et de mesurer l'impact des actions politiques quotidiennes, de même que tout propos concernant les décisions et la planification nationale.

Il faut mentionner que l'amélioration de la situation de la femme est essentielle à la réalisation du potentiel économique, politique et social du Mexique. Le fait est que, dans la mesure où les femmes acquièrent les mêmes droits juridiques et économiques ainsi que les mêmes options sociales que les hommes, on consolidera un État fort et démocratique face aux défis qu'imposera bientôt ce nouveau millénaire dans le cadre de la mondialisation.

2. LA FORMATION ET L'ÉDUCATION AU MEXIQUE : LE CAS DE LA FEMME

Ces derniers trente ans, il y a eu d'importants progrès dans l'éducation de la population en général ; les taux d'analphabétisme ont chuté considérablement et les écarts entre la formation des hommes et des femmes ont diminué, surtout pour la jeune génération, ce qui a permis d'accroître peu à peu la présence de la femme à des niveaux supérieurs de la formation universitaire.

Aujourd'hui, les taux d'inscription des femmes et des hommes à presque tous les niveaux d'enseignement révèlent une plus grande équité quant à l'accès à l'école et à l'enseignement supérieur. En fait, la moyenne se répartit maintenant en parts égales. Durant les trente dernières années, l'inscription de femmes a grosso modo doublé dans 82 programmes de l'Université nationale autonome du Mexique, ce qui signifie une moyenne de 48,56 %. En ce qui concerne les études supérieures, 39,5 % des étudiants de spécialisation sont des femmes, pourcentage qui monte à 40 % au niveau de la maîtrise et du doctorat. On a aussi atteint une plus grande collaboration des femmes aux fonctions exécutives de l'université, dans des secteurs où sa présence était autrefois plus rare. Des 127 postes de direction à l'UNAM, 37 sont détenus par des femmes, soit 18,53 %.

D'autre part, un simple diagnostic nous permet d'affirmer que rares sont les femmes qui, à ce jour, occupent des fonctions supérieures au sein de l'État. Par exemple, des 18 secrétariats d'État, seulement trois femmes en sont titulaires (secrétariat au Tourisme, secrétariat au Développement social et secrétariat à la Réforme agraire). On peut affirmer que celles-ci ont démontré, par leurs capacités, qu'elles valent bien les confrères masculins dans l'accomplissement de leurs responsabilités.

Et si on recule dans le passé, selon les statistiques soulignées par le Programme national de la Femme, de 1953 à 1999, seulement sept femmes furent secrétaires d'État comparativement à 190 secrétaires masculins. Aux postes de haute direction de la structure gouvernementale, elles représentent en moyenne moins de 10 %². Cette enquête indique aussi que, des 14 298 fonctionnaires publiques, seulement 30 % de celles-ci occupent des postes de niveau intermédiaire ou supérieur dans l'administration publique fédérale constituée de 47 704 fonctionnaires en l'an 2000.

Par ailleurs, on constate que la participation plus importante des femmes se situait dans les secteurs suivants : secrétariat aux Finances et au Crédit public (33,3 %), présidence de la République (32,7 %), secrétariat au Commerce et au Développement industriel (30,9 %), secrétariat à l'Éducation publique (30,1 %), secrétariat à la Santé (29,7 %), Institut mexicain de Sécurité sociale (26,1 %), Loterie nationale (19,8 %), Ponts et Chaussées fédéraux (18,2 %).

Le Mexique accuse manifestement un déficit quant à la participation féminine à certains échelons supérieurs tels que les sous-secrétariats, les *oficialías mayores* (intendances) et les secrétariats d'État. Le gouvernement actuel tente de renverser la situation de la participation minoritaire des femmes dans l'administration publique en appuyant son intégration à des postes de haute responsabilité. Il reste cependant beaucoup à faire pour élever la position de la femme à des niveaux dignes de la reconnaissance intellectuelle et professionnelle.

Par ailleurs, des données du Tribunal fédéral de justice indiquent qu'aujourd'hui le secteur de grande importance quant à la participation de la femme est celui de l'administration judiciaire où l'intégration des femmes de 1980 à 1994 s'avère la plus élevée, comparativement aux autres secteurs publics. « À la Cour suprême de justice, elles ont une forte

2. Enquête réalisée par la Commission nationale de la femme, Secrétariat du Gouvernement, Mexico, 1999, p. 12.

présence aux postes les plus élevés : 20 % des ministres, 12 % des magistrats et 23 % des juges de district. Dans l'ensemble, les femmes occupent autour de 19 % des postes les plus élevés du pouvoir judiciaire³. »

À cet égard, on peut supposer que la participation de la femme dans l'administration judiciaire est la plus élevée de la fonction publique. Ceci est probablement dû aux horaires de travail qui sont plus flexibles que dans d'autres sphères publiques. Cette flexibilité lui permet de disposer du temps nécessaire à sa formation dans son domaine de travail et d'accéder à des spécialisations, maîtrises ou doctorats, principalement dans les matières connexes de sa pratique professionnelle, ou bien d'accéder à l'enseignement. De cette façon, elle met constamment à jour ses connaissances et compétences nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Dans les autres sphères publiques, la femme qui occupe un poste de niveau intermédiaire ou supérieur a moins de possibilité de participer à des activités de formation. Elle doit s'investir davantage pour accélérer son processus de développement professionnel.

Quant à la vie de familiale, toutes les hypothèses soulevées ici impliquent la délégation de certaines fonctions à des parents, à du personnel embauché ou à des services de garde publics ou privés pour en assurer la supervision et la surveillance. Ces modalités permettent à la femme de maintenir un équilibre entre le travail et la famille. C'est pourquoi il faut commencer à la base même, c'est-à-dire dans les foyers mexicains et offrir dès l'enfance de meilleures chances d'accès à l'égalité pour les femmes.

Il est très important de commencer à changer la conception qui veut que si la femme réalise une activité quelconque avec l'homme, elle rend un service ou une aide ; cependant, si c'est l'homme qui réalise une activité avec la femme, il est en train de la protéger. C'est plus facile de promouvoir une activité conjointe de participation où les activités et les fonctions qu'exercent à la fois les hommes et les femmes soient de pertinence équivalente. Pour pouvoir exercer une activité ou une fonction remarquable et d'envergure, la femme doit compter sur des éléments, des connaissances, des compétences et des attitudes qui la mènent à un meilleur rendement personnel et professionnel. La professionnalisation serait donc un des facteurs éducatifs d'impor-

3. *Desafíos de carrera de la mujer mexicana en el ámbito de la academia y la función pública* [Défis de la profession de la femme mexicaine à l'université et dans la fonction publique], collection Praxis, n° 104, INAP, Mexico, 1998, p. 29.

tance à partir duquel la femme peut acquérir les connaissances propres à sa profession et se doter d'une vision à long terme de sa carrière professionnelle⁴.

3. L'INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, LA PROFESSIONNALISATION ET LA FEMME MEXICAINE

Certes, il existe dans notre pays, comme nous l'avons mentionné dans le présent article, une lutte permanente pour accroître et améliorer la participation des femmes dans tous les domaines. On a parlé de la recherche de changements au niveau législatif où on énonce des propositions pour que la femme soit un facteur actif au sein des affaires publiques dans le cadre de l'exercice du pouvoir.

Différentes propositions furent soumises pour la participation équitable des femmes dans l'administration publique et les charges conférées par élection populaire. Durant les dernières campagnes électorales et sous l'actuel gouvernement, des thèmes connexes aux intérêts des femmes furent considérés dans l'intention de motiver leur participation. Cette problématique, d'une extrême importance, qu'est le renversement des iniquités de genre doit continuer d'être prise en considération. Cette situation limite les options d'avancement et de développement de la femme mexicaine. La présence des femmes à des postes de commande, même faible et au prix d'efforts tenaces et de maints combats, se consolide tout en restant minoritaire.

Dans le contexte de la participation de la femme sur la scène publique, l'INAP maintient fermement son engagement par la réalisation de son objectif premier qu'est la promotion et l'enseignement des sciences administratives et de la gestion publique au pays. L'INAP considère pertinent de contribuer à l'amélioration de la situation de la femme mexicaine par le biais du développement des 73 programmes de formation. L'exemple de la maîtrise en management public avec ses 11 promotions, différents programmes de spécialisation, diplômes, cours de mise à niveau, ateliers, séminaires, colloques, conférences et tables rondes sont

4. Claudia RODRÍGUEZ B., *La profesionalización del servicio público como propuesta para un mejor desarrollo de la Administración Pública en México* [La professionnalisation de la fonction publique – Proposition pour un meilleur développement de l'administration publique au Mexique]. Travail final du module 4 : L'administration publique et la participation de la femme du Programme « La participation de la femme à l'administration publique et en politique », Mexico, INAP, 1999.

organisés avec le même objectif, à savoir contribuer à la formation, la mise à niveau et la professionnalisation des fonctionnaires du secteur public et là où la présence de la femme est de plus en plus marquée.

Ces programmes de formation répondent aux besoins spécifiques des différentes entités et constituantes de l'administration publique mexicaine et aux changements vertigineux dans la vie nationale. En ce sens, la dynamique de développement soutenue à l'INAP est vitale pour le futur de la formation et de la professionnalisation des hommes et des femmes dans le secteur public. Afin de contribuer à la résolution de divers problèmes qui affligent notre pays, l'INAP élabore des scénarios prospectifs qui font l'esquisse du contexte socioéconomique où les processus de mondialisation, de changement économique, d'explosion démographique, de transitions politiques – qui influencent les processus d'enseignement, de formation, de mise à niveau et de professionnalisation – exigent un personnel au diapason des besoins actuels, ainsi que des spécialistes de formation et d'expérience, qui participent avec efficacité et efficience au développement institutionnel.

À partir des scénarios de transition, on constate que le renforcement de la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG) exigent davantage des organismes publics en termes d'efficacité et d'efficience. L'INAP cherche de nouveaux paradigmes scientifico-technologiques qui sous-tendent un concept de modernité vers une nouvelle organisation. Les programmes universitaires insistent davantage sur ces thèmes.

De nouveaux schèmes de développement des sciences administratives ont mené à l'utilisation d'une technologie de dernière génération qui sert à outiller la formation à distance d'une sorte de *classe virtuelle* dont l'objectif est de diffuser aux usagers les connaissances et les recherches en matière de management public et d'atteindre également plus de secteurs sociaux.

Dans un proche avenir, l'INAP devra relever d'importants défis étant donné qu'il est perçu comme la maison du fonctionnaire public où la professionnalisation est l'essentiel de sa raison d'être, et ce, sans oublier l'équité de genre. L'INAP continuera de travailler en faveur du développement et de la participation des femmes mexicaines avec un parti pris entrepreneurial, en même temps que se professionnalisent les différents domaines des secteurs public, privé et social.

En ce sens, l'INAP offre un programme de formation intitulé « La participation de la femme à l'administration publique et en politique », qui en est à sa troisième édition. Le programme vise à analyser et à étudier le rôle de la femme dans la société mexicaine en général, et dans le

domaine de la politique et de l'administration publique en particulier, afin de transmettre des techniques, outils et connaissances nécessaires au renforcement de la professionnalisation de la fonction publique. Ce programme permet aux femmes d'acquérir une meilleure préparation personnelle et professionnelle par le développement de leurs compétences et des habiletés caractéristiques à l'identité féminine. Il permet également de leur enseigner les techniques et connaissances qui concernent les secteurs public et administratif, sans perdre de vue l'importance de leur insertion dans ces champs d'intervention.

Ce programme est composé de six modules dont les thèmes généraux sont :

- les antécédents historiques du développement de la femme dans notre pays ;
- le nouveau rôle de la femme comme agent de changement ;
- l'État, le gouvernement et l'administration publique ;
- l'administration publique et la participation de la femme ;
- le leadership, le développement organisationnel et la participation politique ;
- la prospective de la femme mexicaine dans le domaine de l'administration publique et de la politique.

Il faut mentionner que pour compléter et maintenir l'intérêt sur la question, les participantes ont organisé des présentations de livres ou d'œuvres liés au thème de la participation de la femme. À ce jour, deux présentations ont été faites. La première fut celle du livre *Les femmes dans la prise des décisions*, œuvre réalisée par la Commission nationale de la femme au Secrétariat du gouvernement, et la deuxième fut celle de la thèse doctorale intitulée *La situation juridique de la femme paysanne au Mexique* dont l'auteure est M^{me} Mamay de León Aldaba, sous-directrice de la Direction nationale des opérations régionales au Secrétariat des finances et du développement administratif.

Il faut mentionner également que le corps professoral chargé des travaux académiques du diplôme est composé de spécialistes de compétences universitaires reconnues, ayant pour la plupart complété des études de 2^e et 3^e cycles dans de prestigieux établissements mexicains et de l'étranger. Ces personnes exercent des fonctions publiques et politiques très importantes au Mexique, notamment M^{me} Graciela Herrera Sánchez, directrice générale au Centre d'éducation et de la culture de l'École nationale d'études professionnelles techniques, M^{me} Adriana Vila,

directrice générale du Centre du leadership de la femme, le D^r Ricardo Uvalle Berrones, professeur prestigieux de l'Université nationale autonome du Mexique et de l'INAP, et M^{me} Hilda Aburto Muñoz, professeure dont la renommée n'est plus à faire dans les milieux universitaires.

L'INAP a effectué une révision de ces programmes en vue de collaborer au développement des attitudes et des aptitudes des participantes et d'y inclure des thèmes favorisant sa professionnalisation. De cet exercice est né ce diplôme. Ce diplôme est un engagement pris par l'INAP dont la préoccupation principale a toujours été, et ce, depuis sa création, de contribuer à la diffusion et à la promotion des sciences administratives au Mexique. L'attention est portée sur chacune des nécessités ou des problèmes rencontrés dans les établissements d'administration publique, dont celui de la place de la femme au sein de l'appareil gouvernemental.

L'INAP contribue d'une autre façon à la problématique de l'équité de genre en organisant des conférences, panels, tables rondes où l'on étudie, analyse et réfléchit sur la situation de la femme. Les conclusions servent à formuler des propositions afin d'alimenter les débats et trouver des solutions aux problèmes touchant spécifiquement les femmes.

En tant que partie intégrante des nouveaux processus de formation, de mise à niveau et de professionnalisation au moyen de la classe virtuelle, on entend tenir compte du développement de thèmes d'équité de genre qui permettront à plus d'hommes et de femmes de prendre conscience de la situation des femmes et de chercher ensemble les éléments essentiels du changement social et culturel au Mexique.

CONCLUSION

Au Mexique, la participation de la femme dans la fonction publique est restreinte, comme nous venons de le constater. Cependant la femme dans notre pays continue de chercher de nouveaux espaces de participation et de croissance personnelle et professionnelle. Son intérêt à pénétrer de nouveaux domaines de développement est persistant et on peut fréquemment voir l'enthousiasme qu'elle déploie pour atteindre l'insertion professionnelle sur le marché du travail, surtout dans l'enseignement.

Même formées et éduquées adéquatement, les femmes courent le risque de rester en marge des tâches transcendantes de l'État, et ce, malgré la transition qui se vit au pays. L'État mexicain à cet égard doit être de plus en plus audacieux, démocratique, visionnaire, moderne et égalitaire. Les femmes doivent occuper un espace public de choix car elles représentent rien de moins que la moitié de la population, c'est-à-dire près de

51 millions de citoyennes. Le Mexique ne peut pas gaspiller ce pourcentage de talent national, surtout dans des moments difficiles pour chacun et pour l'humanité. C'est un potentiel important dont on doit tirer profit pour se développer.

Il demeure que dans notre pays on parle déjà de progrès quant à la participation de la femme à l'essor économique du pays, situation inexistante autrefois. En ce sens, le facteur primordial pour atteindre la réussite économique est l'investissement dans le capital humain et de surcroît féminin. De là l'urgence d'investir dans l'éducation, la recherche et les infrastructures.

Pour hausser sa compétitivité sur le marché international, le Mexique doit améliorer sa technologie, la qualité de vie des citoyens et ses connaissances. Il sera impossible d'atteindre l'égalité des chances pour tous sans une éducation plus poussée et de meilleure qualité. Tout cela doit être accompagné de politiques qui améliorent les conditions du marché du travail tant pour les femmes que pour les hommes.

Sans aucun doute, ces réflexions invitent à des changements de conception, de conscience politique, de préparation générale et de stratégie sociale, d'une évaluation permanente autour de la totalité du savoir-faire politique et cela requiert des actions. Une des solutions est la persistance dans la proposition de mise en œuvre du système de professionnalisation de la fonction publique au Mexique.

En mettant en œuvre le service civil de carrière comme fondement de la professionnalisation de la fonction publique dans notre pays, cela permettra dans un premier temps de se donner un cadre pour de nouvelles options de développement pour les femmes.

Le simple fait que la femme ait accès, à chances égales, aux mêmes options d'emplois, de professions, de mesures incitatives ou de rémunérations que ses collègues, voilà qui serait déjà innovateur. N'empêche que pour cela, il lui faut faire la preuve de ses connaissances, ses aptitudes, ses compétences, son professionnalisme et ses attitudes de développement pour la responsabilité assignée. Ses capacités et habiletés de même que son potentiel seront démontrés lors de l'atteinte de ses objectifs et de la réalisation de ses interventions dans les différentes sphères d'activité où elle exerce. Avec la professionnalisation du service civil de carrière, la femme trouverait ce qu'elle cherche tant : l'équité de genre en milieu de travail.

Il faut tout de même être conscient que la femme aura à assumer plus de responsabilités et de défis personnels qu'auparavant, conjuguant ces défis avec les activités du foyer et leurs responsabilités comme mères

et comme épouses. Sans oublier l'engagement personnel qu'elle devra assumer dans d'autres champs d'activité tels que l'académique, l'artistique, le culturel, le récréatif, le social, pour ne citer que ceux-là. Ici les femmes devront savoir administrer un emploi très serré de leur temps si elles veulent matérialiser leurs objectifs. D'autre part, la femme devra être en constant processus de formation, d'actualisation et de professionnalisation ; sinon, sa carrière risque de se diriger vers un échec.

Aussi le système de professionnalisation de la fonction publique apporterait-il diverses solutions avancées par les femmes pour corriger la situation actuelle.

Mais on parviendrait surtout à réaliser qu'il est important que le travail de la femme soit pris en compte au mérite de sa compétence et de son labeur, et que celle-ci soit en mesure d'en faire la démonstration. Afin d'implanter un système de professionnalisation de la fonction publique dans notre pays, on pourrait soumettre deux propositions :

1. En premier lieu, la création d'un organe chargé de mener à terme ce projet. Il sera indépendant de tout organisme gouvernemental de sorte à maintenir une autorité réelle et morale indiscutable, mais il recevra l'appui de l'exécutif fédéral et ses décisions seront sans appel. Un cadre juridique normatif qui stipule les grandes lignes de l'implantation de ce système, sera nécessaire.
2. L'Institut national d'administration publique pourrait être considéré dans le cadre de cette première proposition comme comité chargé de la certification de la fonction publique qui devra compter sur un budget destiné spécifiquement à l'essor du service civil de carrière dans notre pays et à la professionnalisation des programmes universitaires qui seront mis sur pied comme projets à cet fin.

Pour cela, l'INAP se donnerait une coordination interne spécifique pour mener à terme le système de professionnalisation de la fonction publique. Son mandat serait de promouvoir le système en travaillant divers thèmes comme :

- planification, organisation et budgétisation ;
- contrôle et évaluation du système ;
- étude, analyse du système et prospective institutionnelle ;
- portefeuille professionnel (lequel établirait des réseaux d'information sur les curriculums professionnels des fonctionnaires publics diplômés de l'INAP aux entités et constituantes du secteur public) ;

- recrutement et sélection du personnel, subdivisé lui-même en thèmes opératoires comme les concours et l'embauche, les évaluations, les rapports, les résultats, la promotion des appels de candidatures, etc.

Ce dernier point permettra de hausser les normes d'embauche de professionnels pour les entités et constituantes du gouvernement, en plus du niveau professionnel du service public dans notre pays.

L'INAP devra maintenir le niveau d'excellence de son personnel enseignant hautement spécialisé avec des mécanismes de sélection très bien définis, car de cela dépend la formation des gestionnaires qui seront appelés à des charges de haute responsabilité dans l'administration publique. L'efficacité et l'efficience de qualité totale devront être l'objectif de l'INAP. Par conséquent, il faudra consolider un groupe de chercheurs et des effectifs universitaires de haut calibre.

En ce sens, l'INAP jouerait un rôle essentiel puisque depuis ses débuts, sa mission est de contribuer à la professionnalisation, la formation et la préparation de fonctionnaires de l'administration publique fédérale par la mise sur pied de programmes de formation bien cimentés. Ces programmes permettent en effet l'acquisition de connaissances actualisées et des échanges d'information dans l'intention d'améliorer les processus administratifs et de hausser la productivité avec qualité, efficacité et efficience dans les fonctions des diverses entités et constituantes du secteur public. Et surtout, à travers l'Institut, le fonctionnaire public pourrait poursuivre sa préparation pour se soumettre au système de concours lors de la sélection à des postes de l'administration publique.

Il faut mentionner que l'une des caractéristiques de l'INAP est précisément la recherche indispensable d'une transformation dynamique au sein de l'administration publique au Mexique.

Il ne faut pas oublier que dans certains pays, la mise en œuvre d'une réforme administrative fut possible en grande part, à l'existence préalable d'un solide système de service civil. Au Mexique, le problème consiste en l'étroite relation entre le système politique et le service civil. C'est précisément ce lien indéniable qui rend difficile la portée de l'économie et l'efficience dans le secteur public mexicain. C'est pour cela que la lutte doit s'accroître afin de permettre l'atteinte d'un meilleur développement de l'administration publique et, de ce fait, de notre pays.

Par la suite, on proposerait que le pouvoir législatif, par l'entremise de l'Intendance générale des finances de la Chambre des députés et de l'Assemblée des représentants, se charge d'initier une commission mixte pour l'évaluation de la fonction administrative. On pourrait alors intégrer

des consultants externes pour éviter la prise de décisions partisans. Ce pourrait être une autre des options pour professionnaliser le service public au Mexique.

BIBLIOGRAPHIE

CABRERO, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público* [De l'administrateur au gestionnaire public], Mexico, INAP, 1995.

HANSON, Royce. *Gobierno : Ética y Corrupción en Estados Unidos* [Gouvernance : éthique et corruption aux États-Unis], conférence du 10 novembre 1998 à l'Instituto Nacional de Administración Pública.

HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana. *Administración y Desarrollo de Personal Público* [Administration et développement du personnel], Mexico, INAP.

RUVIROSA, N. Gustavo. *Reflexiones acerca de la Función Directiva*, Material didáctico proporcionado en la Especialidad en Administración Pública [Réflexions autour de la gérance, Manuel didactique dans le cadre de la spécialisation en management public], Mexico, INAP, 1996.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Reflexiones sobre Administración Pública [Réflexions sur la gestion publique], n° 89, Mexico, INAP, 1995.

COLLECTIF sous la direction de Elena JEANNETTI DÁVILA. *Desafíos de Carrera de la Mujer Mexicana en el ámbito de la Academia y la Función Pública* [Défis professionnels de la femme mexicaine dans le cadre de la formation universitaire et de la fonction publique], dans *Práxis*, n° 104, Mexico, Ed. INAP, 1998.

RODRÍGUEZ B., Claudia. *La Profesionalización del Servicio Público como Propuesta para un Mejor Desarrollo de la Administración Pública en México*. Travail final du module 4: La Administración Pública y la Participación de la Mujer del Diplomado : La participación de la Mujer en la Administración Pública y en la Política, Mexico, INAP, 1999.

RODRÍGUEZ B., Claudia. *Planeación Estratégica Prospectiva para el Instituto Nacional de Administración Pública* [L'Institut national d'administration publique : planification stratégique et prospective], Travail final du cours de maîtrise Théorie des systèmes organisationnels-Maîtrise en management public, Mexico, INAP, août 1998.

SAXE-FERNÁNDEZ, John. *Globalización, Poder y Educación Pública*, Mexico, 1999.

VELASCO, María Elena. Conférence « Superación profesional : Plan de Formación Permanente, Productividad y Competitividad » [Avancement professionnel : plan d'études, formation permanente, rendement et compétitivité] lors du colloque national « Desafíos de carrera de la mujer mexicana en el ámbito de la Academia y la Función pública » [Défis professionnels de la femme mexicaine dans le cadre de la formation universitaire et de la fonction publique], Mexico, INAP, octobre 1998.

Chapitre 16

Gérer le plateau de carrière des cadres Le cas des femmes cadres de l'administration publique tunisienne

Louise LEMIRE, Ph. D.
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Anissa Ben HASSINE
École nationale d'administration (Tunisie)

Lors de la deuxième rencontre du Comité-conseil pour la participation des femmes aux activités de la Didacthèque internationale en management public de l'École nationale d'administration publique (ENAP) en novembre 1997, on convenait que chaque établissement partenaire tiendrait localement un colloque ayant pour thème général les enjeux et défis de la carrière des femmes dans l'administration publique. Les objectifs de telles manifestations étaient, entre autres, de stimuler la réflexion autour du thème de la carrière de ces femmes, d'identifier leurs besoins en matière de développement des compétences, et de créer des liens entre les participants aux différents colloques.

À l'École nationale d'administration de Tunis (ENA), c'est le thème plus spécifique du plateau de carrière qui a été retenu. Mais celui-ci ne constitue pas en soi un phénomène nouveau puisque les structures pyramidales des organisations bureaucratiques ont toujours présenté moins de possibilités de mobilité à leur sommet qu'à leur niveau intermédiaire. Il n'en demeure pas moins un sujet d'actualité, étant donné que, dans l'ensemble des organisations publiques et privées, les possibilités de promotions ont été considérablement réduites dans la foulée des nombreux changements organisationnels, technologiques et sociaux des dernières décennies. Les cadres occupent maintenant les mêmes postes plus longtemps et se voient, par conséquent, forcés de reconsidérer leur conception traditionnelle de la carrière voulant que la réussite de carrière soit associée

à la progression dans la hiérarchie organisationnelle. Cette limitation de la mobilité provoque des réactions chez les individus qui ont de plus en plus de difficultés à se réaliser dans leur travail, réduisant ainsi l'efficacité organisationnelle.

Nul doute qu'une telle situation pose des défis majeurs aux organisations publiques en matière de gestion des ressources humaines. Des mesures doivent donc être mises de l'avant relativement à la mobilité des cadres qui se retrouvent, à un âge de moins en moins avancé, en situation de plateau de carrière. Plusieurs chercheurs ont d'ailleurs proposé des pratiques de gestion de carrières plus appropriées pour réduire la perception de plateau. Ces pratiques englobent principalement la planification individuelle des carrières, la planification de la relève, le développement des carrières, l'aide à la résolution des problèmes individuels liés à la carrière, la mise en place de groupes de réflexion sur la carrière, la création d'un centre de carrière dans l'organisation, le suivi des carrières et la rémunération.

De plus, face à la limitation accrue des chances de promotion, plusieurs auteurs ont préféré faire une distinction entre les pratiques de gestion des carrières traditionnelles et des alternatives éventuelles à l'évolution des carrières traditionnelles. Ces dernières permettraient aux individus de développer un portefeuille de compétences, de renforcer leur flexibilité et leur polyvalence, de varier leurs apprentissages et de croître de façon continue dans l'organisation. Ainsi, la notion de mouvement qui est implicite à celle de carrière ne se limitera plus aux mouvements verticaux, mais comprendra également les mouvements horizontaux, et même les mouvements vers le bas. Proposés surtout pour faire échec à l'ennui et à l'aliénation dans des emplois à contenu pauvre, les mouvements horizontaux représentent aussi des stratégies efficaces pour procurer de nouveaux défis aux individus en situation de plateau. Quant aux mouvements vers le bas, ils sont présentés par les auteurs comme une façon pour les individus de retrouver l'estime d'eux-mêmes dans des emplois où ils avaient antérieurement réussi. Les solutions de rechange couvriront aussi les mouvements de croissance dans l'emploi, à savoir l'élargissement et l'enrichissement de l'emploi, qui permettent aux individus d'exécuter des tâches plus variées et d'assumer de plus grandes responsabilités. Enfin, d'autres solutions comme la participation à des groupes d'étude et à des projets spéciaux, la rotation de postes, les échanges de responsabilités entre collègues et les détachements d'un département à un autre ou dans d'autres organisations dans le cadre de partenariats, constitueraient des stratégies qui permettraient de satisfaire à la fois les besoins organisationnels de flexibilité, et les besoins individuels de variété, de défi et de développement de compétences nouvelles.

Outre les pratiques de gestion des carrières, plusieurs autres caractéristiques individuelles participeraient, à des degrés divers, à l'apparition ou non de la perception de plateau. Trois types de caractéristiques peuvent avoir une influence sur la mobilité : les caractéristiques sociodémographiques comme l'âge, le sexe, le niveau de scolarité et le nombre de personnes à charge ; les caractéristiques d'emploi comme l'ancienneté dans l'organisation, la mobilité antérieure, le stade de carrière, le niveau de salaire, l'ancienneté dans le poste et le manque de compétences ; les caractéristiques de personnalité comme l'ambition, les ancrs de carrière et le *locus* de contrôle, c'est-à-dire le volontarisme versus le déterminisme.

1. VERS UNE DÉFINITION DU PLATEAU DE CARRIÈRE

Il n'existe pas de définition universelle du plateau de carrière. Si certains auteurs le présentent comme le moment où la probabilité d'obtenir une affectation verticale ou horizontale dans un avenir rapproché est faible, d'autres réfèrent plutôt à l'absence effective et définitive de mobilité. Ainsi, pour de nombreux spécialistes, le plateau de carrière renvoie sans équivoque à une conception centrée exclusivement sur la dimension hiérarchique et, de façon plus précise, à la cessation de la mobilité verticale intra ou interorganisationnelle. Pour d'autres, le plateau de carrière est plutôt associé à la stabilité dans l'emploi ou à la non-mobilité.

Par ailleurs Chao, dans son étude portant sur le plateau de carrière de 1700 gestionnaires, suggère qu'une distinction claire soit opérée entre le plateau objectif et le plateau subjectif de carrière. Alors que le plateau objectif a été traditionnellement mesuré en termes d'ancienneté dans le poste, le plateau subjectif devrait être mesuré par la perception qu'ont les individus de la situation de plateau. En d'autres termes, le plateau devrait être mesuré non pas par le nombre d'années passées au même poste, mais plutôt par la perception individuelle de l'évolution de sa propre carrière. Donc, du point de vue conceptuel, l'évaluation subjective du développement futur de la carrière devrait constituer l'élément clé du plateau parce qu'elle nous renseigne sur la façon dont l'individu perçoit, évalue et réagit à sa situation.

Deux courants majeurs ont donc marqué la recherche consacrée au phénomène du plateau de carrière. Le premier est caractérisé par une définition objective du concept de plateau de carrière habituellement mesuré par le nombre d'années passées au même poste, alors que le second adopte une définition subjective du concept, faisant ainsi appel à la perception ou au sentiment des individus à l'égard de ce plateau. La présente étude s'inscrit dans le second courant de recherche.

Par ailleurs, plusieurs auteurs ont fait largement état des effets pervers de la perception de plateau. Les individus qui ont l'impression que leur carrière est bloquée adopteraient des comportements et attitudes contre-productifs, et éprouveraient des problèmes de santé physiques et psychologiques. Sur le plan des attitudes et comportements, la situation de plateau amènerait les individus, par exemple, à trouver d'autres sources d'intérêt à l'extérieur de l'organisation, à adopter une vision instrumentale du travail, à refuser d'accorder le soutien requis aux collègues de travail, à résister à tout changement dans le milieu de travail, à s'absenter sans raison valable et à manquer de ponctualité. Sur le plan des problèmes de santé physiques et psychologiques, plusieurs chercheurs en sont arrivés à la conclusion que les cadres en situation de plateau vivent un sentiment d'aliénation, de frustration et d'ennui. Avec le temps, ils deviendraient plus irritables, moins énergiques, taciturnes, cyniques et seraient portés à adopter une mentalité de perdant. Les répercussions psychologiques de la stabilisation de la mobilité se manifesteraient également sous forme d'épuisement émotif, de perte d'identité, de dépression, d'épuisement professionnel, de diminution de l'estime de soi et d'augmentation de l'anxiété. Cette situation pourrait également mener à d'autres types de problèmes tels que l'insomnie, les maux de tête, la dépendance aux drogues et à l'alcool. La perception de plateau aurait aussi une influence sur l'efficacité organisationnelle : les individus qui ont l'impression que leur carrière est bloquée seraient plus portés à remettre en question leur engagement envers l'organisation, à vouloir quitter leur emploi et à offrir une performance moindre au travail que leurs homologues non plafonnés.

2. L'ENQUÊTE ET SES OBJECTIFS

En octobre 1998, l'ENA a organisé un colloque sur les enjeux et défis de la carrière des femmes cadres. Ce colloque a été alimenté par une enquête auprès des femmes cadres de l'administration publique tunisienne.

Un questionnaire prétesté¹ de 240 questions portant sur la gestion des carrières a été distribué à 507 femmes cadres oeuvrant dans 25 minis-

1. Le point de départ de cette enquête a été un questionnaire qui avait été préalablement administré auprès de cadres et professionnels de la fonction publique québécoise. Son administration auprès d'un échantillon tunisien a nécessité un travail d'adaptation culturelle afin de s'assurer de la compréhension correcte des concepts que l'on voulait mesurer. Toutefois, la plupart des concepts inclus dans le questionnaire québécois étaient transculturels et avaient déjà été expérimentés dans le cadre d'autres recherches menées dans divers environnements socioéconomiques. Citons l'exemple du concept des ancrs de carrière d'Edgard Schein qui vise à comprendre les valeurs des individus par rapport au travail.

tères et secrétariats d'État de Tunis. Le questionnaire était accompagné d'une lettre qui précisait les objectifs de l'enquête et du colloque, et garantissait la confidentialité des données. Pour les ministères à fort effectif, des réunions ont été organisées avec les femmes cadres pour leur expliquer les objectifs précités et leur apporter les éclaircissements nécessaires. Pour les ministères à faible effectif, une rencontre a été organisée avec une femme cadre qui se proposait de constituer notre vis-à-vis. Les femmes cadres ont été sondées d'une manière variable selon la taille de la catégorie de fonction à laquelle elles appartenaient (par exemple, 100 % des catégories qui comprennent 20 femmes cadres et moins, et 33 % des catégories de 500 femmes cadres et plus). Au total 182 questionnaires ont été retournés et jugés utilisables, soit un taux de réponse de 36 %.

L'enquête visait principalement à : 1) identifier les relations entre la perception de plateau de carrière, les réactions des femmes cadres de l'administration publique tunisienne, l'efficacité organisationnelle et à les mesurer ; 2) examiner les déterminants individuels et organisationnels de la perception de plateau et à les mesurer ; 3) identifier les activités de formation adaptées aux besoins des femmes cadres de l'administration publique tunisienne.

2.1. Le profil des répondantes

L'âge moyen des répondantes est de 38,7 ans. La majorité des femmes cadres (59 %) sont chefs de service, tandis qu'environ 20 % d'entre elles sont sous-directrices, 19 % directrices et 1,5 % directrices générales. Sur le plan de la scolarité, environ 22 % des répondantes sont titulaires d'un baccalauréat + 2 ou moins, 44 % d'une licence ou d'un diplôme de maîtrise, et 34 % d'un diplôme supérieur. Près de 75 % des femmes cadres sont mariées, et elles ont en moyenne 2,7 personnes à charge.

L'ancienneté moyenne des répondantes est de 12,9 ans dans l'administration publique tunisienne, et de 4,6 ans dans le poste occupé. L'occasion donnée aux femmes de diriger des équipes de travail est perceptible puisque l'éventail de supervision moyen est de 10,4 personnes. En moyenne, elles ont obtenu 1,2 promotions au cours des dernières années. Leur niveau de salaire mensuel moyen est de 600 à 699 dinars tunisiens.

À la suite de l'adaptation culturelle du questionnaire, nous avons procédé à sa validation auprès de femmes cadres de l'ENA. Au cours de ces étapes, et durant toutes celles qui ont suivi (administration du questionnaire dans les ministères, collecte des données, analyse des données, etc.), la collaboration de M^{me} Anik Des Marais, stagiaire de l'ENAP à l'ENA, a été très appréciable.

2.2. La mesure des variables

La perception de plateau de carrière. La perception de plateau de carrière a été obtenue par la compilation de six indicateurs empruntés à Veiga. L'utilisation de cette mesure continue du plateau de carrière tient compte de certaines critiques adressées aux recherches traditionnelles qui traitent le plateau comme une réalité dichotomique, c'est-à-dire le fait d'être ou ne pas être en situation de plateau. La vision statique du plateau fait donc place à une conception dynamique et évolutive dans le temps qui permet de mesurer le degré de plafonnement perçu par les femmes cadres tunisiennes.

Les conséquences du plateau de carrière. Trente-six indicateurs ont été recensés dans différents écrits et mesurent les problèmes de comportements, d'attitudes et de santé physique et psychologique des répondantes. Les répondantes devaient indiquer si, au cours des derniers mois, il leur était arrivé d'éprouver de tels problèmes à l'aide d'une échelle de type Likert en quatre points (1 = jamais ; 4 = toujours). Telles que présentées dans le tableau 1, les analyses factorielles avec rotation varimax ont permis de constituer six dimensions : perte de sens du travail, problèmes de santé physiques et psychologiques, recherche de sources d'intérêts externes, manque d'implication au travail, manque de collaboration et contre-pouvoir.

L'analyse de l'efficacité organisationnelle a été effectuée à l'aide de trois éléments fréquemment retrouvés dans les écrits : la mesure de l'engagement organisationnel obtenue par la compilation de dix indicateurs tirés de Porter *et al.* (1974) ; l'intention de quitter l'organisation mesurée par une échelle comportant trois indicateurs empruntés à Mobley *et al.* (1978) ; la performance au travail à l'aide d'une question fermée comportant quatre niveaux (1 = mauvaise ; 4 = très bonne).

Les déterminants organisationnels. Les déterminants organisationnels incluent les pratiques de gestion des carrières et les autres possibilités face à l'évolution de la carrière dite traditionnelle. Trente-quatre pratiques de gestion des carrières tirées principalement de Guérin et Wils (1993), Russell (1991) et Tremblay et Wils (1995), et seize avenues possibles à l'évolution de carrière traditionnelle identifiées principalement dans les écrits de Hall et associés (1996), Hall et Isabella (1985), Kaye et Farren (1996) et Little (1989) ont été analysées dans le cadre de l'enquête. Les répondantes devaient se prononcer sur l'existence de ces pratiques et alternatives dans leur organisation. Telles que présentées dans le tableau 2, les analyses factorielles avec rotation varimax ont permis d'identifier six dimensions des pratiques de gestion des carrières : sécurité d'emploi,

TABLEAU 1

Les conséquences de la perception de plateau de carrière sur les comportements, les attitudes et la santé physique et psychologique des femmes cadres de l'administration publique tunisienne

Perte de sens du travail (moyenne : 1,97/4 ; écart-type : 0,62)	Recherche sources d'intérêts externes (moyenne : 1,75/4 ; écart-type : 0,56)
<ul style="list-style-type: none"> • Penser que vous êtes insatisfaite de votre vie professionnelle. • Ressentir un manque d'intérêt ou de l'ennui dans votre travail. • Parler négativement de votre administration dans des conversations entre amis. • Vous interroger sur les nouvelles sources d'intérêt que vous pourriez développer à l'extérieur de votre travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parler ouvertement de possibilités d'emploi à l'extérieur de l'organisation. • Rechercher activement un emploi à l'extérieur de l'organisation à cause de frustrations accumulées au travail. • Chercher des compensations en investissant plus de temps dans votre association et/ou vos relations avec des collègues à l'extérieur de l'administration.
Problèmes de santé physiques et psychologiques (moyenne : 1,91/4 ; écart-type : 0,51)	Contre-pouvoir (moyenne : 1,15/4 ; écart-type : 0,25)
<ul style="list-style-type: none"> • Vous sentir stressée. • Vous sentir angoissée. • Souffrir d'insomnie. • Vous sentir excessivement fatiguée. • Vous sentir découragée. • Ressentir des maux de tête. • Ressentir des problèmes digestifs. • Perdre l'appétit. • Vous sentir agressive ou irritable. • Vous sentir abandonnée, seule, isolée. • Avoir du mal à concentrer votre attention ou à réfléchir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Donner de faux renseignements afin de diriger les plus jeunes vers l'échec. • Faire preuve d'un manque d'éthique professionnelle (freinage, transmission d'information confidentielle). • Vous opposer à tout changement dans votre milieu de travail. • Chercher à faire échouer les personnes en autorité (un supérieur). • Refuser votre aide dans le cadre d'un travail. • Refuser de jouer un rôle de leadership que vous seriez en mesure d'assumer. • Jouer à la victime, refuser de vous responsabiliser, vous en remettre aux autres.
Manque d'implication au travail (moyenne : 1,38/4 ; écart-type : 0,46)	Manque de collaboration (moyenne : 1,34/4 ; écart-type : 0,39)
<ul style="list-style-type: none"> • Être en conflit avec votre administration. • Être en conflit avec votre supérieur. • Faire uniquement le travail requis, jamais plus, jamais moins. • Refuser de faire des heures supplémentaires de travail. • Vous absenter sans raison valable. • Refuser de prendre des initiatives que vous seriez capable de prendre. • Refuser d'accélérer votre rythme de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Travailler à vos affaires personnelles pendant les heures de travail. • Faire croire que vous êtes trop occupée afin d'éviter d'accomplir certaines tâches ou travaux requis par vos supérieurs ou vos collègues de travail. • Être en conflit avec vos collègues. • Manquer de ponctualité (retards au travail, aux réunions).

développement professionnel, développement de carrière, mobilité de carrière, évolution de carrière et soutien à la carrière, ainsi que six dimensions de solutions de rechanges devant l'évolution des carrières traditionnelles : affectations dans la même région, mouvements de croissance dans l'emploi, rétrogradations pour le maintien de l'emploi, affectations dans d'autres régions, rétrogradations volontaires et rétrogradations non volontaires.

TABLEAU 2
Les pratiques de gestion des carrières

PRATIQUES DE GESTION DES CARRIÈRES TRADITIONNELLES	ALTERNATIVES À L'ÉVOLUTION DE CARRIÈRE TRADITIONNELLE
<p>Sécurité d'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Refus sans préjudice d'une promotion • Refus sans préjudice d'un transfert • Rôle conseil des femmes cadres expérimentées auprès des plus jeunes • Sécurité d'emploi 	<p>Affectations dans la même région</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mutation horizontale • Échange de fonction • Détachement dans un autre organisme • Rotation de postes
<p>Développement professionnel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation continue • Contribution du supérieur à l'évaluation des besoins de formation • Discussion périodique sur la planification de carrière avec un supérieur • Encouragement à l'autoformation • Documents de réflexion sur la carrière 	<p>Mouvements de croissance dans l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élargissement des responsabilités • Enrichissement des responsabilités • Groupe d'étude spéciale • Équipe de projet
<p>Développement de carrière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centre de carrière • Congés d'études • Évaluation des habiletés de gestion • Groupes de réflexion sur la carrière • Plans de carrière formellement assignés au dossier • Prime de rendement (équipe ou individuelle) 	<p>Rétrogradations pour le maintien de l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lors d'une restructuration • Lors de problèmes de performance au travail <p>Affectations dans d'autres régions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mutation horizontale • Promotion

TABLEAU 2 (suite)
Les pratiques de gestion des carrières

PRATIQUES DE GESTION DES CARRIÈRES TRADITIONNELLES	ALTERNATIVES À L'ÉVOLUTION DE CARRIÈRE TRADITIONNELLE
<p>Mobilité de carrière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme d'aide aux femmes transférées ou promues • Spécialistes internes/externes pour la résolution des problèmes de carrière • Politique de mobilité interne incluant la mobilité latérale • Filière(s) de progression parallèle(s) à la filière traditionnelle • Politique de mobilité interne favorisant la promotion des femmes • Information sur les possibilités de carrière dans l'organisation • Possibilités d'assumer de nouvelles responsabilités (formation, etc.) 	<p>Rétrogradations volontaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour développer de nouvelles compétences et récupérer par la suite le poste actuel • Pour permettre à un jeune de progresser <p>Rétrogradations non volontaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avec diminution de salaire • Sans diminution de salaire
<p>Évolution de carrière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme de mentorat • Formation en matière de carrière • Révision périodique du contenu de l'emploi • Rémunération des compétences • Intégration et orientation des femmes nouvellement embauchées • Planification de la relève • Contrôle de la progression de la carrière des femmes • Projet de carrière adapté aux efforts (plan d'action, etc.) • Information interne sur les postes vacants • Ateliers de carrière 	
<p>Soutien à la carrière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion du stress professionnel • Outils d'information sur la carrière 	

Les déterminants individuels. Les déterminants individuels comprennent trois grands groupes. Premièrement, les caractéristiques socio-démographiques incluant quatre variables : l'âge et le nombre de personnes à charge qui ont été mesurés par des questions ouvertes ; le niveau de

scolarité et le statut civil qui ont été mesurés par des questions directes et fermées. Deuxièmement, les caractéristiques d'emploi qui incluent neuf variables : l'ancienneté dans l'administration, l'ancienneté dans le poste actuel, le nombre de personnes supervisées et le nombre de promotions obtenues au cours des dernières années qui ont été mesurées par des questions ouvertes ; la catégorie de fonction, le revenu mensuel et le ministère d'attache, mesurés également de la même façon. L'échelle mesurant le stade de carrière était composée de quatre indicateurs et a été construite à partir de la littérature. L'échelle mesurant l'état de la qualification professionnelle était composée de six indicateurs empruntés à Shearer et Steger (1975). Troisièmement, les caractéristiques de personnalité incluent l'ambition, le *locus* de contrôle et les ancres de carrière. L'ambition a été mesurée au moyen d'une question fermée visant à savoir si les répondantes désiraient se retrouver éventuellement à un poste de niveau plus élevé (non = 0 ; oui = 1). Le *locus* de contrôle a été mesuré à l'aide d'échelles adaptées des écrits consultés. Seize indicateurs tirés de Schein et de Delong ont été introduits dans les analyses pour mesurer huit ancres de carrière : service/dévouement, mode de vie, défi, créativité/esprit d'entreprise managérielle, autonomie/indépendance, sécurité/stabilité et technique/fonctionnelle.

3. LA PERCEPTION DE PLATEAU DE CARRIÈRE CHEZ LES FEMMES CADRES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TUNISIENNE

Treize pour cent (13 %) des répondantes ont l'impression, à des degrés divers, de ne plus pouvoir progresser dans leur carrière, tandis que 87 % d'entre elles estiment ne pas encore se retrouver en situation de plateau. La très grande majorité des femmes cadres qui ont répondu à l'enquête estiment donc qu'il leur est encore possible de progresser dans l'administration.

3.1. La perception de plateau de carrière et ses conséquences

Les données analysées suggèrent que les conséquences observées de la perception de plateau de carrière soient de faible intensité chez les femmes cadres de l'administration publique tunisienne.

Tout d'abord, les résultats du tableau 1 révèlent que les effets pervers du plateau de carrière sur les comportements, les attitudes et la santé physique et psychologique se manifestent seulement de *jamais* à *quelquefois* chez les femmes cadres moyennes et varient de 1,15 à 1,97/4 pour les six dimensions.

Les autres données examinées relativement aux conséquences du plateau de carrière sur l'efficacité organisationnelle indiquent que si 60 % des femmes cadres ne sont pas très attachées à l'administration, seulement 8 % d'entre elles penseraient quitter leur emploi. En outre, elles estiment offrir en moyenne une *bonne* performance au travail (moyenne de 3 sur une échelle en 4 points).

La corrélation de type Pearson a été utilisée pour vérifier l'existence de relations linéaires entre les conséquences observées et la perception de plateau de carrière. Les données présentées dans le tableau 3 révèlent que six des neuf dimensions des conséquences sont reliées significativement à la perception de plateau : les femmes cadres qui ont le sentiment de se trouver en situation de plateau éprouvent les problèmes physiques et psychologiques analysés avec une plus grande intensité que celles qui ont le sentiment qu'elles peuvent encore progresser dans l'administration. En ce qui concerne les femmes cadres plafonnées, la perte de sens du travail est aussi plus marquée. En outre, plus les femmes ont l'impression d'être bloquées sur le plan professionnel, moins elles sont portées à s'impliquer et à collaborer dans le cadre de leur travail. Sur le plan de l'efficacité organisationnelle, les analyses indiquent que la perception de plateau réduit l'engagement organisationnel et renforce l'intention des femmes cadres de quitter leur emploi.

TABLEAU 3
Corrélations entre les conséquences observées
et la perception de plateau de carrière

CONSÉQUENCES DE LA PERCEPTION DE PLATEAU DE CARRIÈRE	R (Pearson)
Comportements, attitudes et santé physique et psychologique	
• Perte de sens	0,40**
• Problèmes de santé physiques et psychologiques	0,27**
• Recherche de sources d'intérêts externes	-0,02
• Manque d'implication au travail	0,21**
• Manque de collaboration	0,24**
• Contre-pouvoir	0,16
Efficacité organisationnelle	
• Engagement organisationnel	-0,39**
• Intention de quitter son emploi	0,36**
• Perception de performance au travail	-0,08

** p = 0,01

* p = 0,05

Ces résultats signifient qu'il existe une relation directe entre la perception de plateau de carrière et plusieurs conséquences observées, et corroborent les résultats d'autres recherches menées sur le sujet dans l'administration publique à l'effet que la perception de plateau peut entraîner des effets néfastes tant pour les individus que pour les organisations.

3.2. Les caractéristiques individuelles qui influencent la perception de plateau de carrière

Les données présentées dans le tableau 4 révèlent que deux variables sociodémographiques sont reliées significativement à la perception de plateau de carrière. Plus les femmes cadres sont âgées, et moins leur niveau de scolarité est élevé, plus elles ont l'impression de se retrouver en situation de plateau, ce qui corrobore les hypothèses de Gould et Penley, de Hall, de Near et de Veiga, à l'effet que les individus en situation de plateau seraient généralement plus âgés et moins scolarisés que les individus non plafonnés.

Quatre variables d'emploi sont aussi reliées significativement à cette perception : plus les femmes cadres ont de l'ancienneté dans l'administration et dans le poste actuel, et moins elles croient posséder les qualifications requises pour accomplir les tâches demandées, plus elles ont l'impression de se retrouver en situation de plateau. Ces résultats sont conformes à ceux de Cardinal et Lamoureux, de Gould et Penley et de Mills à l'effet que les individus plus anciens sont moins mobiles et que l'état des qualifications professionnelles constitue un déterminant important du plateau. Il est également intéressant de constater que les femmes cadres qui se trouvent au stade de l'établissement de leur carrière n'ont pas l'impression que leur progression dans l'administration est bloquée.

Finalement, deux variables de personnalité sont reliées significativement à la perception de plateau : le *locus* de contrôle et l'ancre selon la créativité versus l'esprit d'entreprise. Moins en situation de contrôle de leur environnement, les femmes déterministes ont davantage l'impression d'être plafonnées que les volontaristes. Nos résultats vont donc dans le sens de nombreuses autres recherches qui ont utilisé cette variable. Enfin, il semble qu'il soit difficile pour les femmes cadres qui sont rattachées à l'ancre créativité/esprit d'entreprise de faire reconnaître leurs besoins d'entrepreneurship.

TABLEAU 4
Corrélations entre les caractéristiques individuelles
et la perception de plateau de carrière

CARACTÉRISTIQUES INDIVIDUELLES	R (Pearson)
Caractéristiques sociodémographiques	
• Âge	0,36**
• Nombre de personnes à charge	-0,01
• Niveau de scolarité	-0,23**
• Statut civil	0,07
Caractéristiques d'emploi	
• Ancienneté dans l'administration	0,38**
• Ancienneté dans le poste actuel	0,27**
• Nombre de personnes supervisées	0,08
• Nombre de promotions obtenues au cours des dernières années	0,08
• Catégorie de fonction	-0,05
• Revenu mensuel	0,12
• Ministère d'attache	0,14
• Stade de carrière : établissement	-0,22**
• État de la qualification professionnelle	-0,23**
Caractéristiques de personnalité	
• Ambition	0,07
• Locus de contrôle	-0,35**
• Ancres de carrière :	
– Service/dévouement	0,09
– Créativité/esprit d'entreprise	0,21**
– Autonomie/indépendance	0,10
– Sécurité/stabilité	0,11
– Managériale	-0,07
– Mode de vie	0,01
– Défi	-0,06
– Technique/fonctionnelle	0,10

** p = 0,01 * p = 0,05

4. GÉRER LA CARRIÈRE DES FEMMES CADRES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TUNISIENNE PAR DES PRATIQUES APPROPRIÉES

De façon à tracer un portrait global de la situation, nous présentons d'abord la fréquence à laquelle se retrouvent les pratiques de gestion des carrières dans les différents ministères de l'administration publique tunisienne.

Les données qui apparaissent à la figure 1 indiquent que l'élargissement et l'enrichissement des responsabilités de même que la participation à l'intérieur des équipes de projet sont des avenues possibles à la carrière traditionnelle les plus fréquentes puisqu'elles existent dans l'administration publique selon plus de 60 % des répondantes. Les choix les moins retenus, soit ceux qui existent selon moins de 20 % des répondantes, sont la promotion dans une autre région, la mutation horizontale dans la même région et les rétrogradations.

FIGURE 1
La fréquence des alternatives à l'évolution de carrière traditionnelle dans l'administration publique tunisienne

ALTERNATIVES TRÈS FRÉQUENTES	ALTERNATIVES FRÉQUENTES	ALTERNATIVES ASSEZ FRÉQUENTES	ALTERNATIVES PEU FRÉQUENTES
Élargissement des responsabilités (80,0 %)	Participation à un groupe d'étude spéciale (55,9 %)	Échange de fonction avec un collègue (38,0 %)	Promotion dans une autre région (19,4 %)
Enrichissement des responsabilités (78,5 %)	Mutation dans la même région (49,7 %)	Affectation périodique/autre emploi par rotation de postes (35,0 %)	Rétrogradation/plutôt perte emploi due restructuration (14,4 %)
Participation à une équipe de projet (62,2 %)	Détachement dans un autre organisme (42,9 %)	Poste inférieur temporaire pour développer compétences (20,3 %)	Mutation horizontale dans la même région (12,5 %)
			Rétrogradation plutôt/performance (9,9 %)
			Rétrogradation sans diminution de salaire (8,4 %)
			Rétrogradation volontaire pour progression des jeunes (5,6 %)
			Rétrogradation avec diminution de salaire (2,4 %)

Par ailleurs, si on examine l'intérêt des femmes cadres pour de tels choix, on constate, au tableau 5, qu'elles seraient en majorité *certainement* favorables à cinq des seize alternatives qui ont été proposées dans le cadre de l'enquête. Ainsi, 88 % des femmes cadres accepteraient un enrichissement de leurs responsabilités, et 80,5 % un élargissement de celles-ci. En outre, 71,2 % des femmes cadres interrogées accepteraient de faire partie d'une équipe de projet, 67,3 % de faire partie d'un groupe d'étude spéciale, et 53,6 % d'être détachées dans un autre organisme pour y faire de la recherche, y enseigner ou y travailler à des projets spéciaux. En somme, les femmes cadres semblent intéressées à enrichir leurs compétences et à renforcer leur polyvalence.

Globalement, seulement 14 % des femmes cadres interrogées seraient *certainement* intéressées à des affectations dans une autre région, et ce, qu'il s'agisse de promotion ou de mutation horizontale. De plus, tous les types de rétrogradations proposés dans le cadre de l'enquête ne revêtent aucun intérêt pour environ 63 % des femmes cadres interrogées. Plus spécifiquement, près de la moitié ne seraient pas intéressées à être affectées à un poste inférieur ni pour améliorer leurs compétences, ni pour permettre à un jeune de progresser, ni comme solution de rechange à la perte de l'emploi due à un problème de performance ou à une restructuration organisationnelle, et 91 % d'entre elles considèrent que les rétrogradations non volontaires sont sans intérêt.

Les données qui apparaissent à la figure 2 indiquent que les pratiques traditionnelles de gestion des carrières dont les femmes cadres peuvent bénéficier le plus fréquemment sont la possibilité d'assumer de nouvelles responsabilités, d'obtenir une prime de rendement, de se former de façon continue, de contribuer au développement des plus jeunes et de s'autoformer. Par ailleurs, les pratiques les moins fréquentes ont trait surtout à l'évolution et à la mobilité de carrière.

Huit des 34 pratiques de gestion des carrières analysées (tableau 6), dans le cadre de l'enquête réduisent la perception de plateau de carrière chez les femmes cadres de l'administration publique tunisienne. Ainsi, la perception moyenne de plateau des femmes cadres qui travaillent dans une administration où la pratique existe est significativement moindre que la perception moyenne de plateau des femmes cadres qui travaillent là où la pratique n'est pas implantée ou utilisée. Notons qu'aucune solution possible à l'évolution de carrière traditionnelle n'est reliée significativement à la perception de plateau de carrière.

TABLEAU 5

Distribution des répondantes selon leur intérêt pour les solutions de rechange à l'évolution de carrière traditionnelle

ALTERNATIVES À L'ÉVOLUTION DE CARRIÈRE TRADITIONNELLE	Intérêt des femmes cadres pour ces alternatives		
	Jamais	Peut-être	Certainement
Affectations dans la même région			
• Une mutation horizontale dans la même région	8,2 %	64,8 %	27,0 %
• Échange de fonction avec un collègue pour une période de temps donnée	12,7 %	59,0 %	28,3 %
• Détachement dans un autre organisme (pour être affectée à des projets spéciaux, à l'enseignement, à la recherche, etc.)	8,4 %	38,0 %	53,6 %
• Affectation périodique à un autre emploi selon un programme planifié de rotation de postes	15,2 %	52,4 %	32,4 %
Moyenne :	11,1 %	53,6 %	35,3 %
Mouvements de croissance dans l'emploi			
• Groupe d'étude spéciale	1,2 %	31,5 %	67,3 %
• Équipe de projet	2,5 %	26,3 %	71,2 %
• Élargissement des responsabilités	1,9 %	17,6 %	80,5 %
• Enrichissement des responsabilités	1,3 %	10,7 %	88,0 %
Moyenne :	1,7 %	21,5 %	76,8 %
Rétrogradations pour la conservation de l'emploi			
• Rétrogradation due à une restructuration	39,0 %	54,3 %	6,7 %
• Rétrogradation due à des problèmes de performance au travail	56,1 %	37,2 %	6,7 %
Moyenne :	47,6 %	45,7 %	6,7 %
Affectations dans d'autres régions			
• Mutation horizontale	43,1 %	48,8 %	8,1 %
• Promotion	25,6 %	54,4 %	20,0 %
Moyenne :	34,4 %	51,6 %	14,0 %
Rétrogradations volontaires			
• Pour développer de nouvelles compétences et récupérer par la suite le statut actuel	35,4 %	51,8 %	12,8 %
• Pour permettre à un jeune de progresser	63,5 %	30,8 %	5,7 %
Moyenne :	49,5 %	41,3 %	9,2 %
Rétrogradations non volontaires			
• Rétrogradation avec diminution de salaire	97,5 %	1,3 %	1,3 %
• Rétrogradation sans diminution de salaire	84,7 %	11,0 %	4,3 %
Moyenne :	91,0 %	6,2 %	2,8 %

FIGURE 2
La fréquence des pratiques de gestion des carrières
dans l'administration publique tunisienne

ALTERNATIVES TRÈS FRÉQUENTES	ALTERNATIVES FRÉQUENTES	ALTERNATIVES ASSEZ FRÉQUENTES	ALTERNATIVES PEU FRÉQUENTES
Possibilité d'assumer de nouvelles responsabilités (84,0 %)	Refus sans conséquences néfastes d'un transfert (57,5 %)	Politique de mobilité interne pour mobilité latérale (33,1 %)	Intégration/orientation femmes nouvellement embauchées (19,3 %)
Pratique de prime de rendement (72,7 %)	Sécurité d'emploi (56,6 %)	Outils d'information pour élaboration de la carrière (30,2 %)	Formation en matière de carrière (19,3 %)
Formation continue dans l'administration (65,1 %)	Congés d'études pour développement professionnel (55,5 %)	Filière de progression parallèle à la filière traditionnelle (29,4 %)	Ateliers de carrière pour meilleure connaissance de soi (18,4 %)
Femmes expérimentées aident développement des plus jeunes (64,7 %)	Contribution supérieure évaluation besoins de formation (51,8 %)	Plan de carrière assigné au dossier (29,1 %)	Système d'information sur possibilités de carrière (18,1 %)
Encouragement à l'autoformation (62,0 %)	Groupes de réflexion sur la carrière (49,4 %)	Programme pour bâtir projet de carrière adapté aux efforts (27,6 %)	Politique de révision périodique du contenu de l'emploi (16,7 %)
	Discussion périodique avec le supérieur du plan de carrière (49,1 %)	Système d'information interne sur les postes vacants (27,4 %)	Contrôle/progression pour équité déroulement carrières (13,5 %)
	Refus sans conséquences néfastes d'une promotion (48,6 %)	Documents de réflexion sur la croissance personnelle, etc. (25,3 %)	Programme de mentorat (12,2 %)
		Rémunération des compétences (24,9 %)	Spécialistes internes/externes pour problèmes de carrière (9,7 %)
		Système de planification de la relève (24,0 %)	Activités pour diminuer le stress professionnel (9,2 %)
		Centre de carrière (22,7 %)	Programme d'aide aux femmes transférées ou promues (6,9 %)
		Évaluation des habiletés de gestion et formation (22,7 %)	
		Politique de mobilité interne pour promotion (20,5 %)	

TABLEAU 6

Les huit pratiques de gestion des carrières reliées significativement à la perception de plateau des femmes cadres de l'administration publique tunisienne

R (Pearson)	PLAFONNEMENT DE CARRIÈRE MOYEN		t	PRATIQUES DE GESTION DES CARRIÈRES
	avec pratiques	sans pratiques		
-0,36**	3,03	3,45	4,13**	Je suis encouragée à l'autoformation.
-0,29**	3,02	3,39	3,80**	Mon supérieur contribue à l'évaluation de mes besoins de formation.
-0,27**	3,00	3,38	3,83**	J'ai une discussion périodique avec mon supérieur qui m'aide à planifier ma carrière.
-0,23**	3,11	3,52	3,04**	Les femmes peuvent assumer de nouvelles responsabilités (conseil, formation, coordination, etc.).
-0,22**	3,00	3,28	2,62*	J'ai à ma disposition des outils d'information adéquats pour m'aider à élaborer ma carrière (brochures, vidéos, logiciels, livres, etc.).
-0,20*	2,96	3,29	2,91*	Il existe une ou des filière(s) de progression de carrière parallèle(s) à la filière traditionnelle permettant aux femmes d'atteindre des niveaux supérieurs de rémunération, de statut et d'autonomie.
-0,18*	3,09	3,32	2,29*	Je peux prendre des congés d'études à des fins de développement professionnel (même si ces études ne sont pas directement reliées au poste que j'occupe).
-0,17*	3,12	3,31	1,80*	J'ai accès à des activités de formation continue au sein même de mon administration.

** p = 0,01 * p = 0,05

R : coefficient de corrélation de Pearson

T : coefficient du t-test non paramétrique

Par ailleurs, tel que l'indique le tableau 7, ces huit pratiques appartiennent à quatre des six dimensions précédemment décrites dans le tableau 1. Ces résultats signalent l'importance des pratiques liées au développement professionnel et au soutien à la carrière et, dans une moindre mesure, à la mobilité et au développement de la carrière dans la réduction de la perception de plateau chez les femmes cadres de l'administration

publique tunisienne. L'effort de développement professionnel devrait mettre à contribution à la fois les femmes cadres, leurs supérieurs et les services des ressources humaines puisqu'il devrait être accompagné de stratégies ayant trait à l'autoformation, à la contribution du supérieur à l'évaluation des besoins de formation et à la planification de carrière des femmes cadres, de même qu'à la possibilité pour ces dernières de bénéficier de formation continue au sein de l'administration. Quant à l'effort de soutien à la carrière, il devrait être accompagné de la mise à la disposition des femmes cadres d'outils d'information adéquats tels que des brochures, des logiciels et des livres sur la carrière. Pour favoriser leur mobilité, les femmes cadres devraient avoir la possibilité d'assumer de nouvelles responsabilités et de progresser dans des filières parallèles à la filière traditionnelle, ce qui leur permettrait d'atteindre des niveaux supérieurs de rémunération, de statut et d'autonomie. Finalement, l'effort de développement devrait favoriser davantage l'octroi de congés d'études, formule déjà adoptée par la réglementation tunisienne.

TABLEAU 7

Les huit pratiques de gestion des carrières reliées significativement à la perception de plateau, regroupées en dimensions

DIMENSIONS DES PRATIQUES DE GESTION DES CARRIÈRES	R (Pearson)
Développement professionnel (4 pratiques sur 5)	-0,37 **
• Mon supérieur contribue à l'évaluation de mes besoins de formation.	-0,29 **
• J'ai une discussion périodique avec mon supérieur qui m'aide à planifier ma carrière.	-0,27 **
• Je suis encouragée à l'autoformation.	-0,36 **
• J'ai accès à des activités de formation continue au sein même de mon administration.	-0,17 *
Soutien à la carrière (1 pratique sur 2)	-0,21 **
• J'ai à ma disposition des outils d'information adéquats pour m'aider à élaborer ma carrière (brochures, vidéos, logiciels, livres, etc.).	-0,22 **
Mobilité de carrière (2 pratiques sur 8)	n.s.
• Les femmes peuvent assumer de nouvelles responsabilités (conseil, formation, coordination, etc..)	-0,23 **
• Il existe une ou des filière(s) de progression de carrière parallèle(s) à la filière traditionnelle permettant aux femmes d'atteindre des niveaux supérieurs de rémunération, de statut et d'autonomie.	-0,20 *
Développement de carrière (1 pratique sur 6)	n.s.
• Je peux prendre des congés d'études à des fins de développement professionnel et même si ces études ne sont pas directement reliées au poste que j'occupe.	-0,18 *

** p = 0,01 * p = 0,05

5. LES INTÉRÊTS DES FEMMES CADRES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TUNISIENNE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL

Comme le présente le tableau 8, dix thèmes de développement professionnel ont été proposés dans le cadre de l'enquête. Dans l'ensemble, neuf femmes cadres sur dix sont *peut-être* ou *certainement* intéressées à participer aux formations proposées.

TABLEAU 8
Distribution des femmes cadres selon leur intérêt pour les activités de développement professionnel proposées

ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL	Intérêt des femmes cadres pour ces activités de formation		
	Pas du tout	Peut-être	Certainement
• Culture générale (administration, droit, politique, économie, etc.)	8,4 %	22,2 %	69,5 %
• Les habiletés de gestion	7,8 %	26,3 %	65,9 %
• La formation comme moyen d'accès à des postes cadres pour les femmes de l'administration publique	8,5 %	25,6 %	65,9 %
• Les femmes cadres et leur rôle au sein de l'administration publique	7,8 %	27,7 %	64,5 %
• La communication interne	7,8 %	30,1 %	62,0 %
• La connaissance de soi et le développement personnel	8,4 %	33,7 %	57,8 %
• Les profils de compétences de gestion au féminin dans l'administration publique	6,0 %	36,3 %	57,7 %
• Famille et carrière : un équilibre difficile ?	17,1 %	28,2 %	54,7 %
• Les stéréotypes et barrières structurelles liés à la carrière des femmes cadres dans l'administration publique	11,0 %	41,7 %	47,2 %
• Le mentorat	9,1 %	56,1 %	34,8 %
Moyenne :	9,2 %	32,8 %	58,0 %

Ces résultats révèlent un intérêt marqué de la part des répondantes pour l'amélioration de leurs compétences. Les contenus de formation suivants suscitent l'intérêt *certain* de plus de 60 % des répondantes : culture générale, habiletés de gestion, formation comme moyen d'accès à la gestion, rôle des femmes cadres au sein de l'administration publique et communication interne. Plus de 50 % des femmes cadres interrogées

souhaiteraient *certainement* participer à des activités sur la connaissance de soi et le développement personnel, sur l'élaboration des profils des compétences et sur l'équilibre carrière-famille. Enfin, 41 % des répondantes ont un intérêt *certain* pour les activités de formation portant sur les stéréotypes et barrières structurelles à la carrière des femmes cadres et sur le mentorat.

Quant aux types et méthodes d'enseignement (tableau 9), les femmes cadres de l'administration publique tunisienne privilégient, dans une proportion de plus de 50 %, les cycles de formation bloqués de trois jours ou d'une semaine. Viennent ensuite les cycles bloqués de moins de trois jours (47 %), de deux semaines (35 %) et de plus de deux semaines (32 %). Les activités de formation qui se dérouleraient à l'heure du déjeuner, le soir ou le week-end, leur conviendraient moins puisqu'elles obtiennent la faveur de moins de 20 % des répondantes. Enfin, environ 90 % des femmes cadres qui ont répondu à l'enquête manifestent de l'intérêt pour les ateliers de discussion, 83 % pour les cours interactifs, et 30 % pour les cours magistraux.

TABLEAU 9

Proportion des femmes cadres de l'administration publique tunisienne intéressées aux types d'activités de développement professionnel et méthodes d'enseignement proposés

TYPES ET MÉTHODES D'ENSEIGNEMENT	Proportions des femmes cadres intéressées à ces types d'activités et méthodes d'enseignement
Déroulement de la formation	
• Cycles bloqués de trois jours	52,1 %
• Cycles bloqués d'une semaine	50,9 %
• Cycles bloqués de moins de trois jours	47,0 %
• Cycles bloqués de deux semaines	35,2 %
• Cycles bloqués de plus de deux semaines	32,1 %
• Cours à l'heure du déjeuner	17,9 %
• Cours du soir	17,4 %
• Cours le week-end	10,5 %
Méthodes d'enseignement	
• Ateliers de discussion	90,2 %
• Cours interactifs (jeu de rôles, études de cas, etc.)	82,9 %
• Cours magistraux	30,4 %

CONCLUSION

Les objectifs de l'enquête étaient d'examiner les relations entre la perception de plateau de carrière, les réactions individuelles et l'efficacité organisationnelle, d'identifier les déterminants individuels et organisationnels du plateau de carrière et de les mesurer, de même qu'élaborer les activités de formation adaptées aux besoins des femmes cadres de l'administration publique tunisienne.

Plusieurs relations entre la reconnaissance de la perception de plateau de carrière et ses conséquences sont significatives. Nos résultats confirment que la perception de plateau est liée à six des neuf dimensions des conséquences observées. Comme plusieurs liens ont été notés, l'analyse des facteurs explicatifs du plateau de carrière, notamment des pratiques de gestion des carrières, des solutions envisageables à l'évolution de carrière traditionnelle et des caractéristiques individuelles s'est avérée importante. Il s'agissait en fait de déterminer si ces facteurs peuvent influencer sur la perception de plateau de carrière et, par le fait même, démontrer les effets néfastes qui pourraient en résulter.

Plusieurs variables apparaissant aux tableaux 4, 6 et 7 sont ressorties des analyses bivariées comme déterminantes de la perception de plateau de carrière. Bien que les analyses effectuées à partir des pratiques de gestion des carrières révèlent que seulement huit des trente-quatre pratiques sont reliées significativement à la perception de plateau, les résultats n'en donnent pas moins à réfléchir sur les pratiques relatives au développement professionnel, au soutien à la carrière, à la mobilité et au développement de la carrière susceptibles de réduire la perception de plateau, d'autant plus que la plupart de celles-ci ne sont pas très fréquemment utilisées dans les ministères où oeuvrent les femmes cadres comme le montre d'ailleurs le tableau 2. Par ailleurs, certaines activités de développement professionnel devraient porter sur des thèmes qui suscitent l'intérêt des femmes cadres comme ceux reliés à la culture générale et aux habiletés de gestion.

Finalement, notons que les résultats de cette enquête doivent être remis en perspective puisque celle-ci n'est pas sans souffrir de certaines limites. Tout d'abord, comme l'échantillonnage a été réalisé dans un réseau de ministères et de secrétariats d'État situés uniquement à Tunis, les résultats présentés dans les sections précédentes ne sauraient être extrapolés à d'autres organisations de l'administration publique tunisienne qu'avec la plus grande prudence. En raison de l'environnement propre à chacune d'elles, une enquête menée dans l'ensemble de l'administration publique tunisienne dans les diverses régions du pays pourrait fournir des résultats différents. De plus, les résultats de l'enquête sont basés sur

des données synchroniques qui ont été recueillies au printemps 1998. Par conséquent, d'autres données collectées à d'autres périodes pourraient fournir des indications supplémentaires.

BIBLIOGRAPHIE

- ALDER, S. et N. ARANYA. « A comparison of the work needs, attitudes, and preferences of professional accountants at different career stages », *Journal of Vocational Behavior*, 1984, p. 25, 45-57.
- APPELBAUN, S.H. et D. FINRDYONR. « Revisiting career plateauing – Same old problems – Avant-garde solutions », *Journal of Managerial Development*, 1994, p. 12-21.
- APPELBAUN, S.H. et V. « Career development in the plateaued organization », *Career Development International*, vol. 2, n° 1, 1997, p. 11-20.
- BARWICK, J.M. *The Plateauing Trap*, New York, Amacom, 1986.
- BEAUCHAMPS, S. et B. FABI. « L'influence de la taille organisationnelle sur le plafonnement de carrière », *Revue internationale PME*, vol. 6, n° 2, 1993, p. 83-107.
- BEAUMONT, P.B. *Human Resources Management – Key Concepts and Skill*, Londres, Sage Publications, 1993.
- BEEHR, T.A. et D.L. JUNTUNEN. « Promotions and employees perceived mobility channels – The effects of employee sex, employee group, and initial placement », *Human Relations*, vol. 43, n° 5, 1990, p. 455-472.
- CARDINAL, L. et C. LAMOUREUX. « Plafonnement de carrière et désintérêt au travail – Étude de la relation entre le plateau-mobilité et le plateau de contenu chez les gestionnaires », *Revue québécoise de psychologie*, vol. 15, n° 3, 1994, p. 47-67.
- CARNAZZA, J.P., A.K. KORMAN et autres. « Plateaued and non-plateaued managers – Factors in job performance », *Journal of Management*, vol. 7, n° 2, 1981, p. 7-25.
- CARSON, K.D, P.P. CARSON et autres. « Development and construct validation of a career entrenchement measure », *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, vol. 68, p. 301-320.
- CHAO, G.T. « Exploration of the conceptualization and measurement of career plateau: A comparative analysis », *Journal of Management*, vol. 16, n° 1, 1990, p. 181-193.

- DELONG, T.J. « Reexamining the career anchor mode I », *Personnel*, mai-juin 1982, p. 50-61.
- EVANS, M. et E. GILBERT. « Plateaued managers : Their need gratifications and their effort-performance expectations », *Journal of Management Studies*, 1984, vol. 21, n° 1, p. 99-108.
- FELDMAN, D.C. *Managing Careers in Organizations*, Glenview (Ill.), Scott Foresman & Company, 1988.
- FELDMAN, D.C. « The impact of downsizing on organizational career development activities and employee career development opportunities », *Human Resource Management Review*, vol. 5, n° 3, 1995, p. 189-221.
- FELDMAN, D.C. et B.A. WEITZ. « Career plateaus reconsidered », *Journal of Management*, vol. 14, n° 1, 1988, p. 69-80.
- FERENCE, T.P., J.A. STONER et E.K. WARREN. « Managing the career plateau », *Academy of Management Review*, octobre 1977, p. 602-612.
- GAERTNER, K.N. « Managers' careers and organizational change », *The Academy of Management Executive*, vol. 11, n° 4, 1988, p. 311-318.
- GERPOTT, T.J. et M. DOMSCH. « R&D professionals' reactions to the career plateau : Mediating effects of supervisory behaviours and job characteristics », *R&D Management*, vol. 17, n° 2, 1987, p.103-118.
- GODDARD, R.W. « Lateral moves enhance careers », *HR Magazine*, décembre 1990, p. 69-72.
- GOULD, S. et L. PENLEY. « Career strategies and salary progression : A study of their relationship in a municipal bureaucracy », *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 34, 1984, p. 244-265.
- GREENHAUS, J.H. *Career Management*, Orlando (Fl.), The Dryden Press, 1987.
- GUÉRIN, G. et T. WILS. « La carrière, point de rencontre des besoins individuels et organisationnels », *Revue de gestion des ressources humaines*, 1993, p. 13-30.
- GUÉRIN, G., T. WILS et L. LEMIRE. « Le malaise professionnel : variation selon les facteurs individuels et organisationnels », *Revue canadienne des sciences de l'administration*, vol. 14, n° 3, 1997, p. 259-289.
- HALL, D.T. « Project work as an antidote to career plateauing in a declining engineering organization », *Human Resource Management*, vol. 24, n° 3, 1985, p. 271-292.

- HALL, D.T. et associés. *The Career is Dead – Long Live to Career*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996.
- HALL, D.T. et L.A. ISABELLA. « Downward movement and career development », *Organizational Dynamics*, été 1985, p. 5-23.
- HERRIOT, P., P. GIBBONS, C. PEMBERTON et P.R. JACKSON. « An empirical model of managerial careers in organizations », *British Journal of Management*, vol. 5, n° 2, 1994, p. 113-121.
- HUNT, J.W. et R.R. COLLINS. *Managers in Mid-career Crisis*, Sydney (New South Wales), Wellington Lane Press, 1983.
- JAUCH, L. et W. GLUECK. *Management stratégique et politique générale*, Montréal, McGraw Hill, 1990.
- JUDGE, T.A. et E.A. LOCKE. « Effects of dysfunctional thought processes on subjective well-being and job satisfaction », *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, n° 3, 1993, p. 574-490.
- KAYE, B. et C. FARREN. « Up is not the only way », *Training & Development*, vol. 50, n° 2, 1996, p.48-53.
- KORMAN, A.K. « Succès professionnel et échec personnel », *Gestion*, vol. 17, n° 3, septembre 1992, p. 36-42.
- KORMAN, A.K., U. WITTIG-BERMAN et D. LANG. « Career success and personal failure : Alienation in professionals and managers », *Academy of Management Journal*, vol. 24, n° 2, 1981, p. 342-360.
- LEMIRE, L. et T. SABA. « Plafonnement de carrière subjectif : Impacts organisationnels dans le secteur public québécois », 8^e Congrès de l'Association francophone de la gestion des ressources humaines (AGRH), Montréal, 1997a, p. 371-382.
- LEMIRE, L. et T. SABA. *Plafonnement de carrière subjectif : conséquences chez les cadres et professionnels du secteur public québécois*, Actes du 25^e Congrès de l'Association des sciences administratives du Canada/The Administrative Sciences Association of Canada (ASAC), St. John's, Terre-Neuve, vol. 18, n° 9, 1997b, p. 34-45.
- LEMIRE, L., T. SABA et Y.-C. GAGNON. « Managing career plateauing in the Quebec public sector », *Public Personnel Management*, vol. 28, n° 3, printemps 1999, p. 375-391.
- LITTLE, K. (1989). « The baby-boom generation : Confronting reduced opportunities », *Employment Relations Today*, printemps 1989, p. 57-63.

- MILLS, Q.D. « Seniority vs ability in promotion decisions », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 38 n° 3, 1985, p. 421-425.
- MITCHELL, T.R., C.M. SMYSER et S.E. WEED. « Locus of control : Supervision and work satisfaction », *Academy of Management Journal*, vol. 18, n° 3, 1975, p. 623-631.
- MOBLEY, W.H., S.D. HORNER et A.T. HOLLINGSWORTH. « An evaluation cursars of hospital employee turnover », *Journal of Applied Psychology*, vol. 63, 1978, p. 408-414.
- NEAR, J.P. « Work and nonwork correlates of the career plateau », *Academy of Management Proceedings*, 1983, p. 380-384.
- NEAR, J.P. « Reactions to the career plateau », *Business Horizons*, juillet-août 1984, p. 75-79.
- NEAR, J.P. « A discriminant analysis of plateaued versus non plateaued managers », *Journal of Vocational Behavior*, vol. 26, 1985, p. 177-188.
- PHARES, E.J. *Locus of Control in Personality*, Morristown, N.J., General Learning Press, 1976.
- PORTER, L., R.M. STEERS, R.T. MOWDAY et autres. « Organizational commitment, job satisfaction, and turnover amongst psychiatric technicians », *Journal of Applied Psychology*, vol. 59, 1974, p. 603-609.
- RAELIN, J.A. « An examination of deviant/adaptive behaviors in the organizational careers of professionals », *Academy of Management Review*, vol. 9, n° 3, 1984, p. 413-427.
- RAELIN, J.A., C.K. SHOLL et D. LEONARD. « Why professionals turn sour and what to do », *Personnel*, vol. 62, n° 10, 1985, p. 28-41.
- RINFRET, N. et M. LORTIE-LUSSIER. « L'impact de la force numérique des femmes cadres : illusion ou réalité ? », *Revue canadienne des sciences du comportement*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 465-479.
- ROSENBAUM, J.E. *Career Mobility in a Corporate Hierarchy*, Orlando (Fl.), Academic Press, 1984.
- RUSSELL, J.E. « Career development intervention in organizations », *Journal of Vocational Behavior*, vol. 38, 1991, p. 237-287.
- SCASE, R. et R. GOFFEE. *Reluctant Managers : Their Work and Lifestyles*, Londres, Unwin Hyman, 1989.
- SCHEIN, E.H. *Career Dynamics : Matching Individual and Organizational Needs*, Don Mills, Addison-Wesley Pub. Co., 1978.

- SCHEIN, E.H. *Ancre de carrière : découvrir ses véritables valeurs*, édition révisée, Montréal, Actualisation, 1995.
- SHEARER, R. et J. STEGER. « Manpower obsolescence : A new definition and empirical investigation of personal variables », *Academy of Management Journal*, vol. 18, n° 2, 1975, p. 264-275.
- SLOCUM JR., J.W., W.L. CRON, R.W. HANSEN et S. RAWLINGS. « Business strategy and the management of plateaued employees », *Academy of Management Journal*, vol. 28, n° 1, 1985, p. 133-154.
- SPECTOR, P.E. « Development of the work locus of control scale », *Journal of Occupational Psychology*, vol. 61, n° 4, 1988, p. 335-340.
- TREMBLAY, M. « Le plafonnement de carrière chez les cadres », *Gestion*, mai 1991, p. 38-49.
- TREMBLAY, M. « Comment gérer le blocage de carrière », *Gestion*, septembre 1992, p. 73-82.
- TREMBLAY, M. et T. WILS. « Les plateaux de carrière : analyse d'un phénomène complexe et sensible », *Gestion 2000*, vol. 6, 1995, p. 177-193.
- VEIGA, J.F. « Plateaued versus nonplateaued managers : Career patterns, attitudes, and path potentials », *Academy of Management Journal*, vol. 24, n° 3, 1981, p. 566-578.
- VEIGA, J. « Mobility influences during managerial career stages », *Academy of Management Journal*, vol. 26, n° 1, 1983, p. 64-85.
- WILLIAMS, S.L et C.J. FOX. « Organizational approaches for managing mid-career personnel », *Public Personnel Management*, vol. 24, n° 3, automne 1995, p. 351-363.
- WOLF, J.F. « Career plateauing in the public service : Baby boom and employment bust », *Public Administration Review*, mars-avril 1983, p. 160-165.
- WOLF, J.F., C.M. NEVES, R.T. GREENOUGH et B.B. BENTON. « Greying at the temples : Demographics of a public service occupation », *Public Administration Review*, vol. 47, n° 2, 1987, p. 190-198.

L'intégration des femmes dans l'administration publique

L'expérience vietnamienne

Pham Thi QUYNH HOA
Académie nationale d'administration publique (Vietnam)

Sophie BRIÈRE
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Les hommes et les femmes composent la société et contribuent à son évolution. Néanmoins, pendant longtemps, les femmes sont demeurées marginales dans les activités de gestion de l'État. La carrière au sein de l'administration publique demeurait l'apanage des hommes, les femmes n'ayant pas accès aux positions clés. Très souvent, le rôle des femmes était directement associé à une vie familiale au détriment du succès professionnel.

Toutefois, la participation de plus en plus active des femmes au marché du travail a intensifié le besoin de favoriser le développement de leur carrière et l'égalité d'accès à des postes de gestion. Beaucoup d'organisations se sont engagées dans cette cause. En tant que l'institut unique du pays qui s'occupe de la formation et du perfectionnement des gestionnaires du secteur public aux niveaux intermédiaire et supérieur, l'Académie nationale d'administration publique (ANAP) du Vietnam est bien placée pour contribuer à l'intégration de la *dimension femme* dans sa structure de fonctionnement et dans ses contenus d'enseignement.

Dans le cadre de ce texte, nous aborderons plus particulièrement trois principaux aspects de cette intégration : la place de la femme dans l'administration publique vietnamienne ; les stratégies de l'ANAP pour

l'intégration des femmes dans l'administration publique vietnamienne ; les leçons tirées de l'expérience et les perspectives de développement pour le futur.

1. LA PLACE DE LA FEMME DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE VIETNAMIENNE

1.1. L'engagement politique

Au Vietnam, la condition féminine est au centre des préoccupations de l'État. La première Constitution de la République socialiste du Vietnam (1946) a confirmé l'égalité des sexes dans tous les domaines. Cette perspective s'est davantage confirmée dans la Constitution de 1959 : « La femme est égale à l'homme dans tous les domaines, économique, politique, culturel et social ». Ceci a d'ailleurs été réaffirmé dans la Constitution de 1980 et 1992. Sur cette base, l'égalité complète de la femme s'est concrétisée à travers des codes, des textes de loi et des politiques d'État : le Code du travail, la Loi sur le mariage et la famille, la Loi sur la protection et l'éducation des enfants, etc.

Prenant conscience de la place de la femme dans la construction et le développement du pays dans le contexte de renouvellement, le premier ministre a décidé de fonder, le 25 février 1993, le Comité national pour l'avancement de la femme vietnamienne. Ce comité a pour fonction d'assister le gouvernement dans l'élaboration des politiques et des programmes d'action pour l'avancement de la femme et de collaborer avec les organismes intéressés afin de surveiller l'exécution des lois et des politiques de l'État envers les femmes. Avec ce comité, le Vietnam dispose pour la première fois d'une stratégie nationale pour l'avancement de la femme dont un des objectifs consiste à améliorer le rôle et la place des femmes dans les instances de direction, de consultation et de décision. Il s'agit d'une opportunité fondamentale pour améliorer le statut de la femme dans l'appareil de l'État.

1.2. La faible présence des femmes dans les postes clés

La femme vietnamienne représente plus de 50 % de la population dont 48 % de la population active. Le Vietnam effectue actuellement une réforme dans toutes les sphères, ce qui a eu pour effet d'amener de plus en plus de femmes à s'intéresser aux différents domaines liés au développement du pays. Il nous paraît important de souligner l'intérêt sans cesse

croissant qu'ont les femmes vietnamiennes pour l'administration publique. La position de la femme dans l'appareil de l'État s'est sensiblement améliorée, comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU 1
La place des femmes dans le pouvoir central

Position	Année 1986		Année 1991		Année 1996	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Vice-président	0	0	1	16,9	1	100
Ministres et équivalents	3	4,8	4	9,25	5	11,91
Vice-ministres et équivalents	13	4,9	11	7,05	84	12,2
Directeurs des départements	13	4,2	30	13,3	46	13,01
Directeurs adjoints des départements	154	6,1	54	8,97	84	12,12

Source : Comité gouvernemental d'organisation du personnel, 1996.

Selon les statistiques de l'Union des femmes vietnamiennes, on compte en l'an 2000 une vice-présidente de la République, 8 femmes ministres ou l'équivalent, 26 femmes vice-ministres ou l'équivalent et plus de 90 directrices de département ou l'équivalent.

Par ailleurs, le pourcentage des femmes occupant des postes de pouvoir est encore très peu élevé au niveau local. La présence des femmes n'est que de 5 à 7 % dans les comités populaires de tous les niveaux, dont le nombre de présidentes et de vice-présidentes se limite à un pourcentage de 2 à 4 %.

TABLEAU 2
La place des femmes dans le pouvoir local (ville – et province –, arrondissement – et district – et commune)

Position	Niveau départemental (%)		Niveau de district et d'arrondissement (%)		Niveau communal (%)	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Membres de comités pop.	3	6,4	6,88	4,9	6,63	4,54
Présidentes des comités pop.	2	1,61	1,4	1,8	2,82	2,6
Vice-présidentes des C. P	26	11,56	5,27	8,5	3,58	1,28

Source : Comité gouvernemental d'organisation du personnel, 1996.

1.3. Les paradoxes en ce qui concerne le nombre de femmes gestionnaires du Vietnam

Certains paradoxes se manifestent de plus en plus clairement concernant les femmes gestionnaires au Vietnam. Par exemple, tandis que le renouveau actuellement en cours au Vietnam demande un accroissement de la participation de la femme, le nombre de femmes gestionnaires s'avère nettement insuffisant pour combler les exigences actuelles.

La plupart des femmes ministres et vice-ministres se concentrent dans les ministères relatifs aux femmes, aux questions familiales et aux enfants. La femme est presque absente des postes de gestion de haut niveau au sein des ministères stratégiques, à savoir le ministère de l'Agriculture et du Développement rural, le ministère de l'Industrie, le ministère de la Technologie et de l'Environnement et le ministère du Plan et de l'Investissement. Même au ministère de l'Éducation et de la Formation où la femme représente plus de 70 % des effectifs, il n'y a pas de femmes au poste de ministre ou vice-ministre.

Ce manque de cohérence se manifeste également dans la moyenne d'âge assez élevée des femmes gestionnaires. La plupart des femmes gestionnaires actuelles atteignent la cinquantaine alors que le besoin de relève est très important.

1.4. Les facteurs qui influencent l'accès des femmes à la gestion

Le phénomène de la faible représentation des femmes dans des instances décisionnelles peut s'expliquer principalement par les raisons énumérées dans les paragraphes qui suivent.

Premièrement, la qualification professionnelle et les connaissances en matière de gestion publique de la femme vietnamienne ne correspondent pas aux exigences du renouveau du pays. D'après la tradition confucianiste, qui influence beaucoup le Vietnam, le rôle traditionnel dévolu aux femmes leur laissait relativement moins de chances de participer aux activités de formation. Selon les statistiques du recensement démographique, 52 % des femmes vietnamiennes en 1999 n'avaient pas de qualification professionnelle.

Les femmes représentent 53 % des gens ayant un certificat de formation professionnelle de niveau secondaire ; elles représentent aussi 41,7 % de ceux ayant un diplôme des établissements supérieurs et 24,5 % de ceux ayant un diplôme post-universitaire, dont 18,9 % sont titulaires d'une maîtrise et 12,8 %, titulaires d'un doctorat.

De plus, le taux de femmes bénéficiant d'une formation en gestion publique est encore modeste. Le tableau suivant montre la situation des femmes formées à l'Académie des sciences politiques (ASPH) de Ho Chi Minh et à l'ANAP pour la période de 1996-2000.

TABLEAU 3
Le taux des femmes formées à l'ASPH et à l'ANAP

Période	Taux % ASPH	Taux % ANAP
1996-1997	5,5 %	13,1 %
1997-1998	12,3 %	18,3 %
1998-1999	10,7 %	15,4 %
1999-2000	15,3 %	16,2 %

Source : Département de l'enseignement, ANAP, 2001.

Deuxièmement, il existe encore des préjugés envers les femmes dans la société. Sous le régime féodal, la discrimination sexuelle était générale. Les femmes étaient sous-estimées tant dans la famille que dans la société. Elle n'avait pas le droit d'aller à l'école, seule voie possible pour les Vietnamiens d'avoir la chance de participer à l'essor du pays, notamment au développement de l'administration publique.

Même si la Constitution de 1946 a officiellement aboli cette discrimination, il faut reconnaître que cet état d'esprit reste ancré dans la mentalité de chacun des vietnamiens. Cette évolution fait en sorte que la femme est encore parfois sous-estimée. Les femmes sont souvent victimes de discrimination informelle lorsqu'il s'agit de recrutement, d'évaluation et de nomination au sein de l'appareil de l'État.

Troisièmement, comme il a été démontré précédemment, le fait que la femme soit moins présente dans les postes de gestion, notamment dans les postes stratégiques qui peuvent exercer des influences décisives sur la nomination des cadres supérieurs, réduit l'égalité d'accès des femmes aux postes de gestion. La majorité des femmes vice-présidentes du Comité populaire des villes et des provinces s'occupent des questions socioculturelles, et toutes les affaires clés sont assumées par les hommes.

Enfin, compte tenu du contexte dans lequel a évolué la femme vietnamienne, on constate qu'il n'y a pas véritablement de stratégie ou de mécanisme de planification et de gestion de carrière.

Dans les organismes, une planification de carrière permettant d'identifier les besoins en ressources humaines – aidant plus spécifiquement les employés à modifier leurs besoins en fonction de ceux de l'organisation

et à prévoir leur cheminement de carrière dans cette dernière – fait encore défaut. Les stratégies pour l'avancement de la femme sont axées principalement, et donc réussies, sur les questions dites impératives, notamment la pauvreté que subissent encore de nombreuses femmes dans les régions rurales. Les femmes fonctionnaires, quant à elles, ne disposent pas suffisamment de conditions favorables pour développer activement leur carrière.

2. LES STRATÉGIES DE L'ANAP POUR L'INTÉGRATION DES FEMMES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE VIETNAMIENNE

Un des trois volets de la réforme de l'administration publique au Vietnam consiste à former et perfectionner 1,2 million de fonctionnaires pour augmenter leurs compétences. Le gouvernement vietnamien s'est fixé l'objectif d'en former 20 % chaque année, soit un total de 250 000 fonctionnaires administrant ce pays.

L'ANAP du Vietnam est un organisme gouvernemental de niveau ministériel qui relève directement du premier ministre. Il s'est imposé sur le plan de la formation et du perfectionnement des fonctionnaires de niveaux intermédiaire et supérieur, et depuis 1997, il s'est penché sur la formation initiale. L'ANAP supervise les différentes écoles d'administration des ministères et des autres provinces du Vietnam et leur donne également des orientations relativement aux programmes, contenus et méthodes d'enseignement.

Il est important de mentionner que dans ces programmes, une grande place est réservée à la formation des femmes. À tous les ans, l'ANAP organise des séminaires consacrés aux femmes cadres et aux femmes fonctionnaires de tous les niveaux. L'ANAP donne aussi une priorité aux femmes au moment de l'inscription aux différentes activités de formation offertes par l'ANAP ou dans les différents ministères et provinces. L'ANAP se préoccupe en plus de la recherche sur l'égalité entre les sexes.

2.1. Les profils et l'évolution des étudiantes à l'ANAP

Les étudiantes et les participantes aux sessions de formation de l'ANAP sont principalement des femmes fonctionnaires travaillant dans les organes centraux du gouvernement et dans les administrations provinciales et municipales. La plupart d'entre elles sont titulaires d'un diplôme universitaire dans différentes spécialités. Elles suivent les cours à l'ANAP dans

le but d'acquérir des compétences en administration et en management public, de répondre aux exigences organisationnelles, et pour plusieurs d'entre elles, d'obtenir un poste à titre de gestionnaire.

Selon les résultats d'études auprès d'étudiants qui ont suivi des cours à l'ANAP durant ces dernières années, 100 % des participantes aux cours de formation continue ont réussi, et 80 % d'entre elles ont obtenu leur diplôme avec une moyenne de 70 % et plus.

La clientèle se compose également d'enseignantes des écoles administratives des ministères et des provinces et de jeunes diplômés n'ayant jamais travaillé pour l'État. Depuis novembre 2000, l'ANAP s'est engagée à donner la formation initiale aux étudiantes qui ont terminé leurs études au lycée. Il est important de mentionner que ces étudiantes doivent passer un concours national très exigeant. Le taux des femmes retenues pour la formation est d'environ 50 %.

Malgré les encouragements du gouvernement et de l'ANAP elle-même, le nombre d'étudiantes et de participantes dépasse rarement 20 %, sauf en ce qui concerne les séminaires sur les questions féminines et les cours de formation initiale.

On constate, par ailleurs, que la femme réussit moins bien dans la formation initiale. Même si la presque totalité des femmes réussissent leur formation initiale, seulement 3 à 5 % d'entre elles obtiennent la mention excellente et 20 à 30 %, la mention bien. Ce phénomène s'explique par le fait que les exigences sont beaucoup plus élevées dans ce type de formation pour les femmes que pour les hommes.

Il est important de mentionner qu'à l'ANAP, le phénomène d'abandon des études n'existe pas pour les femmes. Cela s'explique d'une part par leur assiduité et d'autre part par le haut degré de satisfaction des étudiantes face à leurs études à l'ANAP, ce qui ne veut pas nécessairement dire que les programmes de formation et de perfectionnement dispensés à l'Académie sont parfaits !

2.2. Le profil et l'évolution des formatrices à l'ANAP

Vu la modernisation du pays, notamment l'ouverture de l'économie et l'intégration internationale et régionale, l'ANAP a dû, au cours de ces dernières années, se développer rapidement afin de répondre aux nombreux mandats et missions qui lui ont été confiés par le gouvernement dans le cadre de la réforme administrative. L'Académie s'est penchée sur la rénovation globale de ses programmes d'enseignement tant dans les contenus que dans les méthodes pédagogiques. Les effectifs de

l'ANAP se sont également développés. Auparavant constituée d'environ 100 employés, l'ANAP compte aujourd'hui 268 fonctionnaires dont 48 % sont des femmes.

TABLEAU 4
Les femmes à l'ANAP selon les âges

Groupes d'âge	Nombre de femmes	% du groupe d'âge à l'ANAP
30 et -	31	57,4
31-35	13	57,0
36-40	26	58
41-45	29	55
46-50	18	45
51-55	12	34,3

Source : Département du personnel, l'ANAP, 2000.

Les femmes participent de plus en plus activement aux activités d'enseignement à l'ANAP. Les chercheuses et les formatrices occupent 38 % du total du corps professoral. Dans l'ensemble et comparativement à la réalité vietnamienne, les femmes formatrices de l'ANAP ont un haut niveau d'instruction. Parmi 129 femmes à l'ANAP, il y en a 7 qui sont titulaires d'un doctorat, soit 15,6 % du nombre total des docteurs à l'ANAP, 23 sont titulaires d'une maîtrise, soit 58 % du nombre total des maîtres à l'ANAP, et 58 ont un diplôme universitaire, soit 51 % du nombre total des bacheliers.

En même temps, le développement tant au niveau quantitatif que qualitatif de la structure de l'ANAP, notamment la création de nouveaux postes de gestion, a permis aux femmes d'avoir de meilleures chances d'avancement. En effet, cinq des douze postes de gestion récemment créés à l'ANAP ont été comblés par des femmes, un succès sans pareil !

Cependant, il faut mentionner que la plupart des formatrices et chercheuses sont de jeunes diplômées ou des fonctionnaires récemment arrivées d'une autre organisation. Par conséquent, elles n'ont pas de formation en management public et manquent d'expérience. C'est pourquoi, la plupart d'entre elles éprouvent parfois de la difficulté à assumer leurs tâches en ce qui a trait à la formation et la recherche dans le domaine de l'administration et du management public.

De plus, la plupart des enseignantes à l'ANAP sont en âge d'avoir des enfants et elles ne sont pas toujours disponibles pour être intervenantes dans les cours organisés par l'ANAP dans les provinces. Cela

explique pourquoi les femmes participent relativement moins aux activités d'enseignement que leurs collègues masculins alors que le nombre de cours dispensés constitue à l'ANAP un des indicateurs décisifs d'évaluation de la qualité du travail des enseignants et permet d'obtenir des revenus supplémentaires. Ceci a contribué à diminuer le revenu des femmes et leur chance de se perfectionner.

2.3. Le Comité pour l'avancement de la femme

Afin de promouvoir la femme dans l'administration publique, l'ANAP a créé le *Comité pour l'avancement de la femme* dont le président est en même temps vice-président de l'ANAP. Depuis les trois dernières années, ce comité est bien placé stratégiquement, car il profite du support de la direction, particulièrement du président de l'ANAP. Le rôle des membres du comité est valorisé et, en plus, ce dernier dispose d'un budget de fonctionnement. Ses activités ont donné lieu à des résultats tangibles. À vrai dire, ce comité est l'élément déclencheur de tout mouvement de femmes à l'ANAP.

2.4. Les activités spécifiques aux femmes

2.4.1. *Définition du plan individuel d'action pour l'avancement de la femme*

Au début de chaque année, les femmes de l'ANAP définissent chacune leur plan d'action annuel en complétant des formulaires fournis par le comité des femmes. Dans ces formulaires, les femmes décrivent leur situation actuelle, soit leur niveau de qualification, les diplômes obtenus, leur maîtrise des langues étrangères, leur compétence en informatique, leurs points forts et points faibles, etc. En même temps, elles font leurs demandes pour l'année à venir : par exemple, elles spécifient le genre de formation qui pourrait les aider à améliorer leurs compétences et précisent le support qu'elles souhaitent obtenir de la part de l'institution. Ces plans d'action sont en quelque sorte leur plan de carrière à court terme.

Malgré la pertinence de ces plans d'action, leurs effets ne sont pas encore aussi significatifs qu'il serait souhaitable. Les femmes manifestent peu d'intérêt face à l'élaboration de ce plan d'action, faute d'une sensibilisation approfondie. De plus, les formulaires sont trop sommaires et le suivi semble absent.

2.4.2. *Le mouvement*

La femme excellente au travail, bonne au foyer

Ce mouvement a été déclenché par le Comité pour l'avancement des femmes de l'ANAP. Les femmes élues à ce titre sont des femmes qui ont bien assumé leurs tâches au travail et au sein de leur famille. Si ce mouvement semble quelque peu dépassé pour les gens provenant d'une culture occidentale, il est très apprécié par les femmes vietnamiennes, car il tient compte d'une des problématiques très actuelles des femmes au travail, soit la conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale.

Cette conciliation s'avère très difficile à réaliser au Vietnam, car très peu de femmes réussissent à la fois dans leur vie professionnelle et familiale. De lourdes tâches familiales reposent sur leurs épaules, ce qui leur donne moins de temps et d'énergie à consacrer à leur profession. De plus, comme la culture orientale veut que la place de la femme soit au foyer, les maris ne voulant pas que leur femme participe aux diverses activités professionnelles, notamment aux activités de gestion, ne les encouragent donc pas à le faire.

Pour ces raisons, le mouvement déclenché par l'ANAP a été chaleureusement accueilli par les femmes de cette institution. À la fin du mouvement, 38 femmes à l'ANAP ont été élues et se sont vu décerner le titre de « Femme excellente au travail, bonne au foyer ». Il est à noter qu'il s'agit d'un titre symbolique, car il est évident que l'ANAP n'a aucun moyen d'évaluer les femmes dans leur foyer respectif.

2.4.3. *Le séminaire*

Le rôle de la femme dans l'administration publique

Ce séminaire sur *Le rôle de la femme dans l'administration publique* a eu lieu le 10 mai 2000 et a été animé par les membres du Comité pour l'avancement de la femme vietnamienne de l'ANAP. Pendant le séminaire, les participants ont discuté de la conception du président Ho Chi Minh concernant l'égalité des sexes et l'évolution du mouvement féminin depuis la fondation de la République démocratique du Vietnam en 1945, particulièrement la participation de la femme à la gestion des affaires publiques.

2.4.4. *Le colloque ayant pour thème Enjeux et défis de la carrière des femmes en administration publique*

Réalisé dans le cadre de la Didacthèque internationale en management public, ce colloque a eu lieu du 1^{er} au 3 juin 1998 et a été animé par Marie-

Michèle Guay, professeure à l'École nationale d'administration publique (ENAP) de Québec. Douze conférencières, dont une en provenance du Laos, et 40 femmes provenant de l'ANAP et de divers organismes gouvernementaux et locaux participaient à cet événement. Une diplômée de l'ENAP, Dominique Bourduas, présente à titre de stagiaire, a contribué à la production d'un recueil de textes distribué à chacune des participantes.

Le séminaire a favorisé l'échange d'expériences diverses, la formation de réseaux et a permis d'introduire la problématique *Femme et carrière*, qui est une question récente au Vietnam. Les sous-thèmes du séminaire portaient donc sur la situation de la femme dans l'administration publique au Vietnam et au Laos.

Les conclusions et propositions qui sont ressorties du séminaire ont été nombreuses et presque unanimes. Le besoin de formation pour l'avancement des femmes et l'élaboration de politiques cohérentes pour favoriser leur développement professionnel sont deux des propositions importantes qui ont été soumises au comité de l'ANAP créé pour faire avancer la participation des femmes.

Ce colloque s'inscrivait dans la restructuration des programmes des cours offerts à l'ANAP et visait principalement le développement d'un programme de formation destiné aux femmes qui travaillent au sein de l'administration publique.

2.4.5. Le séminaire de formation Développer sa carrière et ses compétences au féminin

À la suite des activités citées précédemment et d'un séminaire portant sur le thème *Développer sa carrière et ses compétences au féminin*, qui a eu lieu à Québec en mai 1999 et qui était animé par Marie-Michèle Guay, l'ANAP a organisé au Vietnam un séminaire sur ce même thème à l'intention des professeures et des gestionnaires vietnamiennes.

Ce séminaire, animé par deux personnes-ressources de l'ENAP, Andrée Bernard et Sophie Brière, poursuivait les objectifs suivants : connaître les diverses théories utilisées au Québec concernant la carrière et les approches sur les étapes de la vie adulte ; faire le point sur son propre cheminement de carrière ; se familiariser avec certains outils diagnostics (carrière, compétences de gestion et tempérament) et les expérimenter ; connaître certains profils de compétence ; amorcer une réflexion sur son avenir professionnel ; et enfin se préoccuper en tant que formatrice de l'utilisation de ces connaissances.

Malgré la nature occidentale des contenus diffusés, les participantes ont réussi à s'approprier la majorité des concepts présentés et ont pu compléter les exercices sur les différents thèmes. Le séminaire a donné lieu à une démarche personnelle et collective sur les compétences et la gestion de carrière, et a permis de faire ressortir certaines spécificités propres aux femmes vietnamiennes. Ces indices pourraient faire l'objet d'une étude approfondie ou d'autres activités spécifiques.

Par exemple, le questionnaire sur les ancrs de carrière de Schein, lequel nous aide à savoir qui nous sommes, ce qui nous motive et comment nous percevons nos talents, habiletés, besoins, attitudes et valeurs, a révélé de façon assez claire que l'ancre *Mode de vie* était celle qui correspondait le plus aux participantes. Cette ancre exprime le fait que la personne cherche par-dessus tout à trouver un juste équilibre entre ses besoins personnels, ceux de sa famille et les exigences de sa vie professionnelle. Ces facteurs, essentiels à ses yeux, doivent former un tout, et sa carrière doit être suffisamment souple pour que cette intégration puisse se faire.

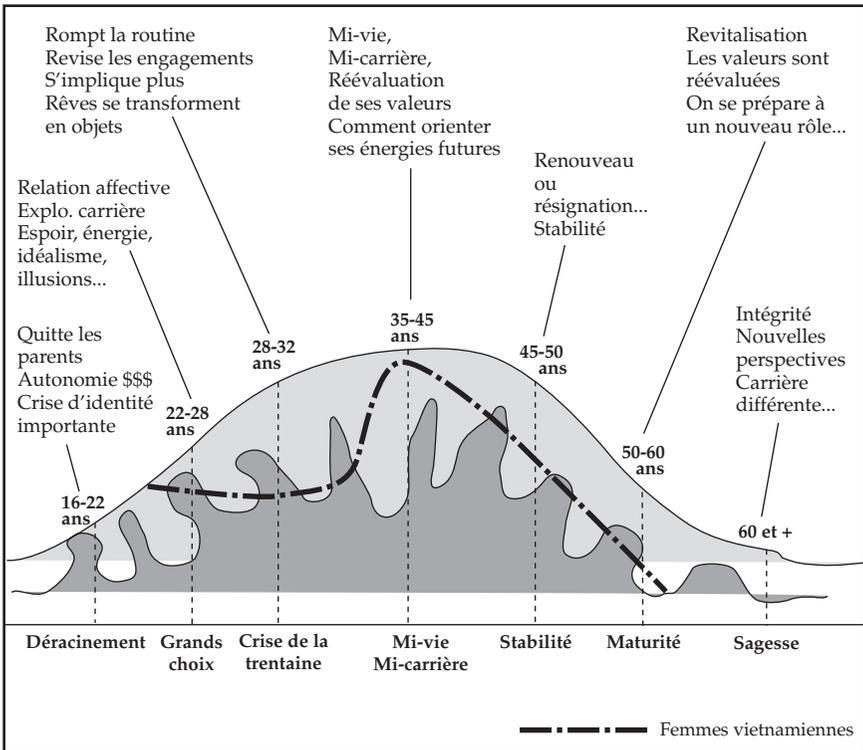
Cette donnée vient confirmer en quelque sorte les préoccupations de l'ANAP en cette matière, particulièrement si on regarde l'existence du mouvement *La femme excellente au travail, bonne au foyer*. Ce questionnaire de Schein a aussi révélé que l'ancre de carrière *Service-dévouement* caractérisait le cheminement des femmes gestionnaires et formatrices qui participaient au séminaire.

Le cycle de vie et de carrière présenté par les personnes-ressources de l'ENAP est un autre exemple de la spécificité des femmes vietnamiennes. Les échanges entre les participantes ont fait ressortir des différences importantes dans les étapes de vie au travail. Tel que le démontre le schéma ci-joint, les femmes vietnamiennes auraient peu de temps à investir dans leur carrière : elles commencent beaucoup plus tardivement leur vie professionnelle compte tenu de leurs obligations familiales et doivent y mettre fin avant les hommes puisque la retraite obligatoire pour celles-ci est de 55 ans. Ainsi, la femme vietnamienne aurait environ vingt-deux années à consacrer à sa carrière comparativement à environ quarante-trois ans pour les femmes occidentales.

Le séminaire, par divers exercices inspirés de l'Indicateur de types psychologiques Myers-Briggs n'ayant pas la prétention d'avoir l'efficacité du véritable questionnaire, a permis de faire ressortir quelques indices quant aux types psychologiques des femmes vietnamiennes présentes au séminaire. La répartition entre les femmes de type *extraverti*, qui préfèrent

fixer leur attention sur le monde extérieur des personnes ou des choses, et celles *introverti*, qui préfèrent fixer leur attention sur le monde intérieur des pensées, des sentiments ou des impressions, était égale.

FIGURE 1
Le cycle de vie et de carrière : essai comparatif Vietnam



Cycles de vie et carrière (Boisvert, ENAP 1998).

De plus, 65 % des femmes étaient de type *sensation*, c'est-à-dire qu'elles auraient plus tendance à mettre l'accent sur la réalité présente et sur l'information que leur apportent leurs sens plutôt que se concentrer sur des possibilités, des relations et s'orienter vers le futur. Un bon nombre de femmes dans un pourcentage de 55 % étaient de type *pensé* (*thinking*), leur jugement étant basé sur la logique et l'analyse objective plutôt que sur des valeurs personnelles plus spécifiques au type *sentiment* (*feeling*). Ces préférences des participantes pour le type *sensation/thinking* (ST) s'apparenteraient en partie aux types psychologiques des gestionnaires

publics qui, selon une étude réalisée par Boisvert et Brasseur, sont davantage de type STJ. Par ailleurs, environ 60 % des participantes avaient des tendances vers le type *perception*, attribué aux personnes aimant un mode de vie souple et spontané, plutôt que vers le type *jugement* appartenant aux gens qui aiment un mode de vie ordonné et organisé.

3. LEÇONS TIRÉES DES EXPÉRIENCES ET PERSPECTIVES FUTURES DE DÉVELOPPEMENT

3.1. Les conditions de réussite

Compte tenu de l'ensemble des renseignements précédents et des réalisations antérieures, il est possible d'identifier quelques conditions de réussite qu'il serait souhaitable de réunir dans l'avenir pour développer la carrière des femmes en administration publique au Vietnam.

Premièrement, il s'avère nécessaire que la direction poursuive un réel soutien aux activités s'adressant aux femmes et que son appui ne soit pas seulement financier, mais également stratégique et organisationnel. Les faits ont prouvé que la situation de la femme s'est sensiblement améliorée depuis que le président de l'ANAP s'est engagé dans les différents mouvements de femmes, qu'il a créé les conditions favorables au mouvement féminin et qu'il a prêté une attention particulière aux femmes ayant du potentiel. La présence du président de l'ANAP dans les activités des femmes constitue une grande source de motivation pour ces dernières dans la réalisation de leurs objectifs de carrière.

Deuxièmement, la réussite des activités des femmes nécessite une collaboration étroite entre différents intervenants de la société civile (le Comité des femmes, l'Union des jeunes fonctionnaires, les syndicats au sein de l'ANAP et les intervenants aux niveaux institutionnel et national). La collaboration entre les facultés et les départements eux-mêmes est aussi très importante. Cette collaboration a pour effet de créer une synergie et un esprit de solidarité pour le développement des femmes entre les intervenants cités précédemment et ceux de l'ANAP. La moitié des membres de ces associations sont des femmes.

Troisièmement, l'existence d'un mécanisme d'évaluation peut favoriser une meilleure intégration des femmes. L'ANAP effectue, depuis les cinq dernières années, des évaluations annuelles et quinquennales. Grâce à ces pratiques d'évaluation, des leçons ont pu être tirées et des pistes, trouvées à temps. Les récompenses accordées ont aussi contribué à

motiver les femmes à participer aux activités pour l'avancement des femmes. Par contre, les évaluations sont encore superficielles et ne permettent pas toujours d'analyser les impacts réels des activités réalisées.

Enfin, une autre condition, non moins importante, est l'appui face à des projets internationaux, telle la Didacthèque en management public. La didacthèque, premier projet international dont l'ANAP fait partie ayant un volet *Femme et administration publique*, a permis la présence à l'ANAP de personnes-ressources compétentes concernant les questions relatives à la condition féminine ainsi que l'organisation d'activités de concertation et de formation. À travers les activités de ce volet, organisées aussi bien à l'ANAP du Vietnam qu'à l'ENAP de Québec, les femmes de l'ANAP ont pu acquérir des connaissances et vivre des expériences sur la façon de gérer leur carrière. À travers ces activités, elles ont pu prendre conscience que la carrière n'est déterminée ni par le hasard ni par la direction des organisations, mais peut être choisie, préparée et gérée par elles-mêmes. Ces femmes deviennent alors des acteurs plus sensibles et plus actifs dans la gestion de leur propre carrière.

De plus, à l'issue des séminaires portant sur la carrière des femmes, la Didacthèque a contribué tant sur le plan de l'expertise que financier à la préparation de recueils de textes, et des centaines de pages ont été ainsi traduites en vietnamien et mises à la disposition des professeurs, des chercheurs et des étudiants de l'ANAP. Ces documents constituent une source de référence d'autant plus importante qu'au Vietnam les documents sur la question de l'égalité des sexes et de la gestion de carrière font encore défaut.

3.2. Les difficultés d'application

Certaines difficultés persistent néanmoins dans la mise en œuvre des conditions optimales de réussite. Tout d'abord à l'ANAP, tel qu'il a été mentionné précédemment, les activités sur la femme, généralement organisées à l'occasion de fêtes telles que la Journée internationale de la femme du 8 mars, la Journée des femmes vietnamiennes du 20 octobre, etc., sont pilotées par le Comité des femmes. Les activités de l'ANAP ne se déroulent donc pas de façon systématique et ne sont pas vraiment le fruit d'une planification stratégique bien élaborée et réaliste. Ce fait s'explique par l'absence de pratiques de gestion prévisionnelle à l'ANAP et par le peu de reconnaissance de l'importance d'une telle planification de la part de ses dirigeants.

Aussi, bien que les femmes participent activement aux séminaires internationaux et ont accès à du matériel portant sur les femmes et la

gestion de carrière, les connaissances et expériences acquises lors de ces séminaires ou par des lectures en la matière ne sont pas toujours faciles à transférer et à adapter au contexte vietnamien.

De plus, chez plusieurs femmes, les connaissances et la prise de conscience concernant la condition féminine et la gestion de leur carrière font encore défaut. Selon une enquête réalisée à l'ANAP, la plupart des femmes (56 %) ne connaissent pas les textes de loi sur la question de l'égalité des sexes. Le pourcentage de femmes ayant une connaissance approfondie sur cette question est encore plus faible.

Il n'est pas rare également qu'une personne « faisant carrière » soit perçue négativement, jugeant qu'elle fait preuve d'agressivité dans sa progression professionnelle au détriment souvent des collègues de travail. Cette perception semble démontrer aussi le manque de tolérance entre les femmes elles-mêmes : certaines femmes ne tolèrent pas le progrès de leurs jeunes collègues de peur d'être surpassées. Cela occasionne parfois dans les services un climat de méfiance au détriment d'une atmosphère de collaboration.

Enfin, certaines pratiques de gestion de carrière sont encore difficilement applicables au Vietnam. Par exemple, malgré l'essor des pratiques de mentorat, il semble difficile pour l'ANAP d'encourager de telles pratiques dans le cadre du plan d'action du Comité de femmes : peu de femmes peuvent ou veulent jouer le rôle de mentor pour diverses raisons. D'une part, le petit nombre de femmes compétentes et expérimentées qui pourraient agir à titre de mentor doivent assumer en même temps plusieurs tâches reliées à la gestion, à l'enseignement, à la recherche scientifique, aux projets de développement, etc. D'autre part, les conditions économiques difficiles au Vietnam obligent souvent les femmes à beaucoup travailler pour gagner leur vie et pour entretenir leur famille. Le mentorat, bien qu'il soit très apprécié, ne constitue pas une source de revenu supplémentaire pour les femmes, ce qui explique en partie pourquoi elles ne peuvent y consacrer beaucoup de temps.

3.3. Quelques actions prioritaires pour l'ANAP

Ces quelques difficultés rencontrées représentent autant de défis qui s'ajoutent au long parcours entrepris visant l'intégration des femmes à l'administration publique vietnamienne. Pour l'ANAP, il est nécessaire de poursuivre les activités et les efforts entrepris par les mouvements féminins existant déjà à l'ANAP et de favoriser les échanges par la création de groupes de discussion entre les femmes de différents niveaux, notamment entre les jeunes formatrices.

À la fin de chaque activité, l'ANAP effectuera une évaluation plus approfondie pour identifier les points forts et les points faibles afin de tirer des leçons de ces expériences, ce qui lui permettra d'améliorer son intervention. Il importe pour l'ANAP de définir clairement – à court, moyen et long terme – des objectifs et des actions prioritaires et de trouver la meilleure façon d'évaluer les effets.

De plus, l'ANAP devra mettre en œuvre un véritable plan de développement des compétences, qui devra être accepté par les femmes et être en lien avec le plan de développement de carrière du personnel de l'Académie. La collaboration avec le département du personnel à ce chapitre est indispensable.

L'ANAP devrait aussi accentuer la tenue d'activités sur la gestion de carrière et d'autres pour la formation des femmes en vue d'améliorer leurs compétences professionnelles, managérielles et pédagogiques. Il s'avérera pertinent au sein de ces activités de faire davantage le lien entre la théorie et la pratique afin que les femmes puissent transférer leurs acquis dans leur vie professionnelle.

Afin d'alimenter ces activités, l'ANAP devrait compléter les recherches actuellement en cours et en entreprendre de nouvelles sur les femmes et l'administration publique. Ces recherches permettraient, par exemple, d'avoir un meilleur portrait des femmes gestionnaires et de leur cheminement de carrière.

CONCLUSION

Cinq années se sont écoulées depuis que l'ANAP a mis sur pied les premières politiques favorisant l'intégration des femmes dans l'administration publique dans l'enseignement de cette discipline. Comme il a été démontré précédemment, de nombreuses activités ont été réalisées, dont les réussites sont remarquables, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir à cet égard. Dans notre esprit, il s'agit non seulement de fournir un soutien financier et organisationnel aux activités portant sur les femmes, mais aussi d'avoir une vision à long terme et un plan d'action spécifique pour la participation des femmes au sein de l'administration publique et pour le développement de leur carrière. La poursuite des efforts de l'Académie nationale d'administration publique, avec le support de la Didacthèque internationale en management public, est dans ce sens essentielle pour les années à venir.

BIBLIOGRAPHIE

- BOISVERT, G. et M. BRASSEUR. *Les gestionnaires manquent-ils de tempérament ? De l'usage du MBTI. L'indicateur typologique de Myers-Brigg*, Aix-en-Provence, Institut d'administration des entreprises, 1998.
- DIDACTHÈQUE INTERNATIONALE EN MANAGEMENT PUBLIC. *L'Infodidacte, spécial femmes et administration publique*, vol. 2, n° 2, mai-juin 1998.
- DIDACTHÈQUE INTERNATIONALE EN MANAGEMENT PUBLIC. *L'Infodidacte, spécial développement de carrière et évaluation des compétences*, vol. 3, n° 2, déc. 1999-janv. 2000.
- GOVERNEMENT DU VIETNAM. *Rapport du Comité gouvernemental d'organisation du personnel sur la participation de la femme aux différents niveaux de pouvoir*, Vietnam, 1996.
- INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Rapport sur la formation du Département de l'enseignement de l'INAP*, Vietnam, 2000.
- INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Rapport du département sur l'évolution des effectifs de l'INAP*, Vietnam, 2000.
- INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Rapport annuel du Comité pour l'avancement des femmes de l'INAP*, Vietnam, 2000.
- INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Projet de la Stratégie de développement de l'INAP*, Vietnam, 2000.
- INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, « Femmes dans l'Administration publique », *Acte du colloque*, Vietnam, 1998.
- SCHEIN, Edgar H. *Ancres de carrière : découvrir ses véritables valeurs*, Montréal, Actualisation, 1995.

Quatrième partie

**La formation continue
et les réformes
administratives**

Le management public en appui à la gouvernance

Le cas du programme intégré d'appui à la démocratie (PIAD)

Jacques BOURGAULT, Ph. D.
Université du Québec à Montréal (UQAM),
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Ce chapitre se propose de décrire une expérience de formation à laquelle l'École nationale d'administration publique (ENAP) a participé en 1999, de concert avec trois autres organismes du gouvernement du Québec et sous l'impulsion du ministère québécois des Relations internationales.

Cette formation a voulu se faire moins magistrale que participative parce qu'elle voulait sensibiliser un public à la thématique de la bonne gouvernance appliquée et qu'elle souhaitait capitaliser les acquis locaux pour créer un effet multiplicateur des meilleures pratiques. Trois domaines de la bonne gouvernance ont été retenus : l'éducation aux droits de la personne et aux droits démocratiques, ainsi que celui du management public. Ces domaines ont été présentés dans le cadre d'une approche intégrée à la fois par le déroulement et le contenu du séminaire.

Ce chapitre présentera d'abord le concept de bonne gouvernance et les stratégies d'apprentissage matérialisées par le déroulement et le contenu du séminaire, pour décrire ensuite les principaux contenus de l'enseignement du management public que les participants ont partagés avec les intervenants québécois.

1. LA GOUVERNANCE : UN CONCEPT QUI RESSURGIT

1.1. Dans l'Antiquité

La question de la gouvernance se trouve au cœur des préoccupations de toutes les civilisations depuis leurs origines : Demers (1999, p. 369) associe justement le terme à « naviguer, piloter », venant du grec *Kyberman* et *Kybernetes* ; la conception de la cité selon Aristote, excède le seul « vivre », mais comprend aussi le « bien-vivre », qui se confond pour les Grecs avec la vie vertueuse. Aristote souligne que la démocratie favorise de façon importante la qualité des décisions prises, puisque les citoyens, corps social, seraient plus sages que les spécialistes les plus compétents ; ils auraient, étant les utilisateurs des biens publics, plus de connaissances que les seuls producteurs de ces biens, et en tant que groupe organisé, seraient moins corruptibles que des individus isolés.

Platon, dans les livres IV et V de *La République*, décrit trois classes de participants à la cité : les gouvernants, les gardiens et le peuple seraient en situation de dépendance mutuelle qui nécessiterait des arrangements entre eux fondés sur des lois que seules la confiance et la légitimité permettraient de faire appliquer. Platon décrit les zones de tension entre les principes essentiels de bonne organisation de la cité et les forces de perversion que l'on y trouve, ceci pour montrer l'aspect dynamique et continu de la gouvernance (Raynaud et Rials, 1996, p. 470).

1.2. Origine moderne

Selon le *Dictionnaire historique de la langue française* (Rey, 1993, p. 906), qui définit le terme peu après sa réapparition dans la littérature, le mot **gouvernance** équivalait au XIII^e siècle à gouvernement, au XV^e, à droit, puis au XVII^e, à charge de gouvernante. Au Sénégal, ce terme renvoyait, semble-t-il, à l'action philosophique et politique du président Senghor, du temps où il était aux affaires de l'État. Au Bénin, une directive administrative obligeait, encore en l'an 2000, les fonctionnaires à se commettre en signant leur courrier avec la mention « Bonne gouvernance oblige ». Une revue internationale de politique a choisi gouvernance comme titre en 1988, et depuis 1998, ce terme hante la plupart des revues de sciences politiques ou administratives. Il est actuellement en voie d'être remplacé par un mot à la mode, soit mondialisation.

Pagden (1998, p. 16) situe la résurgence du terme au milieu du XVII^e siècle, alors que l'on doit construire un discours de légitimation pour justifier les assises et actions des nouvelles monarchies ainsi que les empires coloniaux nécessairement soutenus par des occupations armées.

La réactivation contemporaine du terme daterait des années de l'avant-guerre chez des économistes américains s'intéressant au fonctionnement des firmes : celles-ci émergeaient favorablement grâce à leurs modes adéquats de coordination interne lesquels diminuaient les coûts de transaction (Coase, 1937, cité par Holec *et al.*, 1, 1999). En 1970, les économistes de l'école institutionnaliste utilisent le terme dans les entreprises, en insistant sur l'importance des dispositifs mis en œuvre pour générer des coordinations efficaces avec les employés ainsi qu'avec les sous-traitants. Les années 1980 voient le terme *Corporate Governance* émerger, se rapportant à tous les modes disponibles de coordination dans toutes les facettes de l'entreprise.

Déjà le secteur public avait entrepris d'emprunter le concept au privé puisque les réformes thatchéristes de la fin des années 1970 dans le monde municipal étaient étudiées sous le vocable de *Urban Governance* par les chercheurs du milieu (Holec *et al.*, 1999, p. 2).

De Sernaclens (1998, p. 99-100) situe le nouvel intérêt pour ce terme autour de l'évolution récente du rôle de l'État, de ses pouvoirs et des interrelations avec la société civile et les entreprises, bref autour de la nouvelle articulation des rapports de l'État avec les marchés politique et économique. En effet, les modalités d'exercice du rôle de l'État se trouvent questionnées du fait de la crise de confiance à son sujet : effondrement des accords de Bretton Woods, difficultés de l'État providence, crise des finances publiques, demandes de désengagements et de privatisations, de dénationalisations, renforcement des thèses néo-libérales et mise de côté des thèses développementalistes, etc.

Au sujet de son application aux relations internationales, De Serbaclens trouve l'approche de gouvernance de la Banque mondiale positive, dans la mesure où ce concept, qu'elle met de l'avant, ne s'appuie plus seulement sur les conditions économiques nécessaires au développement, mais reconnaît aussi la grande importance des conditions politiques : légitimité, participation, État de droit, administration de la justice, droits de l'homme, liberté de presse, etc.

À la fin des années 1980, les institutions financières internationales utilisent le terme *Good Governance* correspondant à une certaine façon de prendre des décisions et de les mettre en application. Au fil de la littérature récente, il apparaît clairement que la résurgence du terme est associée au déficit démocratique généré par le fonctionnement archaïque des institutions politiques, à la crise de l'État et au sentiment de mise à l'écart ressenti par les citoyens face à la participation aux décisions collectives.

1.3. Définitions

Jessop (1998, p. 32) définit le terme comme l'action ou la manière de gouverner, guider, ou diriger la conduite, donc recouvrant partiellement le gouvernement. Aujourd'hui le terme dépasse les frontières juridiques et constitutionnelles et les seuls domaines institutionnels qui l'ont longtemps enfermé. Jessop note que la résurgence actuelle du terme vient d'un intérêt prononcé pour l'autorégulation des systèmes complexes évoluant à l'intérieur d'environnements turbulents et pour les problèmes causés par les tentatives de piloter des systèmes depuis leur périphérie. Ce terme renvoie à l'inclusion de la société civile et porte aussi sur les processus de consultation, décision et implication des gens.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a élaboré sa propre définition de la bonne gouvernance. Pour lui, il s'agit de *l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges et d'avoir des droits et des obligations*. Le PNUD a identifié trois paliers et pivots de gouvernance : l'État (le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, les services publics et l'armée) qui crée un environnement politique et légal propice à la bonne gouvernance ; le secteur privé (les entreprises de tous types et tailles) qui génère les emplois et le revenu ; la société civile (c'est-à-dire les organismes non gouvernementaux et communautaires, les associations professionnelles, les groupes religieux, les organisations féminines et tous les citoyens pris individuellement) qui facilite la régulation politique et sociale.

1.4. Contenu

Selon cette approche du PNUD, chacun de ces trois paliers de gouvernance a des fonctions précises. L'État défend des intérêts pour le bien public, favorise un climat propice au développement humain, veille au respect de la loi, au maintien de l'ordre et de la sécurité ; il crée une identité et une vision nationales ; il permet de définir une politique et des programmes publics et de générer des recettes pour financer les services et l'infrastructure publics ; il élabore un budget qu'il applique ensuite ; enfin, il régleme et encourage le marché.

Le secteur privé fonctionne à l'intérieur dudit marché afin de produire des biens, fournir des services, créer des moyens de subsistance (notamment des emplois) pour les citoyens et encourager l'entreprise privée.

La société civile mobilise les citoyens et les groupes de citoyens pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales et politiques ; elle formule aussi quantité de comportements et attitudes envers le pouvoir aussi bien public que privé, en plus d'assurer son fonctionnement par interactions.

1.5. Supports

Pour réaliser le défi de la bonne gouvernance, sont mis à contribution deux familles d'acteurs, les institutions de l'État et la société civile. L'État y contribue à travers sa législation, ses institutions politiques, son administration et ses procédés de gestion publique. La société civile le fait par l'intermédiaire de ses citoyens et associations à caractère politique, social, économique et culturel.

Les interactions entre ces acteurs et leurs composantes permettent de créer ce que le PNUCED a défini comme le capital social, terme se rapportant à ce que détient quelqu'un ou une société donnée, non pas dans le domaine financier ou du droit juridique, mais dans celui des interactions sociales : l'information qu'il détient sur le fonctionnement de la société et de ses composantes ; la confiance qu'il a de bien y performer et celle qu'il manifeste envers la fiabilité de la société ; les réseaux de relations solides qu'il détient à l'intérieur de cette société et les normes de réciprocité manifestées (Dobell *et al.*, 1998). Ce que peut détenir un individu comme CAPITAL SOCIAL se transpose collectivement à ce que peut détenir un groupe, une communauté ou une société comme ACTIF SOCIAL : information, confiance, fonctionnalité, normes de réciprocité. Il s'agit de mécanismes de coopération entre les individus, de règles destinées à réduire les coûts de transaction entre les personnes ou les groupes ou encore de réseaux plus ou moins virtuels de rattachement. Il y a cependant une différence de taille à l'effet qu'un groupe doit gérer l'intégrité de son capital social, c'est-à-dire l'économie interne de l'accumulation de celui-ci : les éléments constituant le groupe et le fonctionnement systémique du groupe enrichissent ou appauvrissent l'actif en capital social, les positions ultimes du continuum étant d'une part le communautarisme parfaitement fonctionnel et à l'autre extrême, ces guerres civiles qui provoquent les massacres de citoyens.

On observe donc différents niveaux de capital social, selon que les propriétés ci-haut définies se trouvent présentes dans une société donnée.

À son tour le capital social génère un certain niveau d'esprit civique : il s'agit d'une attitude générale des citoyens manifestée pour valoriser au moins le respect des institutions étatiques et au mieux les valeurs ayant

trait au communautarisme. En même temps, le capital social s'alimente de la pratique de cet esprit civique qui agit comme un des gènes du capital social. Lorsque suffisamment d'esprit civique se trouve dans une société, les citoyens en respectent alors les règles formelles (lois) et informelles (usages, coutumes, traditions) sans avoir besoin de recourir à aucun renforcement, telles la dénonciation sociale et la répression policière ou judiciaire. Le citoyen respectera les règles s'il se trouve dans une société avec un esprit civique fort, sinon il s'attendra à ce que tout le monde triche et alors il trichera lui-même pour préserver son niveau économique ou social ou encore pour minimiser ses pertes. Hobbes nous dit que plus il y a d'esprit civique plus il s'y trouve de coopération volontaire et moins il est besoin de règles et de répressions étatiques, fort désagréables et coûteuses, pour gérer la coopération dans la société.

1.6. Critiques

Plusieurs critiques de la gouvernance comme nouvelle formule magique demeurent, prédisant son échec en raison de l'absence de réelle théorie fondant son approche. En conséquence, ses fondements normatifs semblent fragiles (Stoker, 1998) et ses prescriptions, approximatives et plus centrées sur les processus que sur l'analyse (Smouts, 1998). On trouve que ses prescriptions sont vagues, que son application est aléatoire, que les protocoles de contrôle de son application ne seraient pas très bien documentés et que les conséquences de son application pourraient même s'avérer contre-productives (Stoker, 1998).

L'insertion politique de la nouvelle gouvernance peut aussi faire problème : si le système politique traditionnel ne change pas, il y aura perversion et récupération du modèle (Jessop, 1998) qui sous-estimerait l'héritage institutionnel et normatif des États (Merrien, 1998). La gouvernance serait même trop fonctionnelle (lire domestiquée) pour accompagner valablement l'évolution de l'État-providence (Merrien, 1998).

Le principal reproche vient du courant dit « progressiste » qui y voit un outil idéologique mis au service de la justification des privatisations (Smouts, 1998). On reproche au modèle de se montrer trop passif et dépendant des forces du marché (Kazancigil, 1998) et on prédit que de toute façon ce modèle ne peut s'isoler des contraintes et conséquences du capitalisme mondial (Jessop, 1998).

La construction même du modèle serait simpliste (Merrien, 1998), permettrait des contradictions entre les prescriptions (Jessop, 1998) et favoriserait le rejet mutuel des responsabilités entre les partenaires tant la pré-

éminence de l'État serait éludée (Stoker, 1998). Enfin, Gaudin (1998) se demande s'il ne s'agit pas finalement d'une nouvelle appellation pour de vieilles médecines destinées à traiter de vieux problèmes.

En fait, ces critiques ne se situent pas au bon niveau : le débat idéologique sur le développement ne peut à lui seul tenir lieu de prescription. D'ailleurs, quel que soit le modèle retenu, dans l'état actuel des choses, il faudra composer avec le capitalisme mondial. Personne non plus ne peut faire la fine bouche sur quelque prescription favorisant la protection des droits humains, la démocratie et la bonne gestion publique dans l'intérêt de la population.

1.7. Bonne gouvernance, État et administration

La bonne gouvernance mise sur le bon fonctionnement de trois secteurs : l'État, la société civile et le marché. L'administration publique joue un rôle de premier plan sur tous ces terrains.

La bonne gouvernance se fonde d'abord sur un État librement consenti par les citoyens. Elle cherchera à bien démontrer aux citoyens le caractère légitime et non seulement légal de l'autorité de l'État et de ses officiers : il faut non seulement que les fondements et l'exercice de l'autorité soient conformes aux lois, mais aussi que la règle « fasse du sens aux yeux des citoyens » et soit appliquée de manière à ne pas déconsidérer l'État ni son administration. Pour favoriser l'atteinte de ce but, il importe de consulter et écouter vraiment les populations touchées par ces règles ainsi que les fonctionnaires en contact direct avec ces populations, car la seule force de l'autorité légale a depuis longtemps montré ses limites.

L'administration publique contribue à la légitimation de l'État. Elle favorise la richesse des processus de transaction au sein de la société civile. Elle contribue au développement des capacités du marché par la qualité des programmes publics développés (notamment en éducation, en santé, en développement de la main d'œuvre), par la fiabilité du système des transactions (diffusion du droit, systèmes de sécurité publique et judiciaire) et par sa capacité à éviter la corruption, à faire appliquer les lois et à réduire les coûts de l'administration elle-même, pouvant ainsi consacrer plus de fonds au développement social et économique.

Les processus de travail de l'administration importent aussi. Il faut que les règles et procédures soient appliquées de manière régulière et lorsque nécessaire, avec équité, pour satisfaire le but ultime qui a présidé à l'introduction de la règle. La légitimité se fonde aussi sur la reddition de comptes de l'administration auprès de responsables préoccupés de résultats et d'impacts sur la population. Cette reddition de comptes implique à la

fois de donner de l'information, justifier ses recommandations et décisions et accepter que des sanctions (négatives ou positives) seront prises en cas de négligences ou de très bons coups. C'est à cela que correspond une culture de la performance et des résultats qui hausse aux yeux des citoyens la pertinence, la crédibilité et donc la légitimité de l'administration de l'État.

Enfin, dans un cadre de bonne gouvernance, les opérations gouvernementales n'ont pas pour but premier leur propre préservation à perpétuité dans le confort du salaire assuré, si minime soit-il. L'administration doit trouver les meilleures manières pour que les biens publics soient livrés aux citoyens de la façon la plus adéquate, économique et efficace possible, ce qui peut impliquer la multiplication des formes de partenariats avec le secteur privé ou avec les OSBL. Il faut s'assurer que ces partenariats donnent lieu à des ententes formelles et précises et que l'administration les respecte avec vigilance. On jugera la valeur des partenariats selon leur contenu et leur fonctionnalité et d'après la capacité de l'administration à rédiger de « bonnes ententes » et les faire respecter.

1.8. Management public et bonne gouvernance

On reconnaît certes le rôle potentiellement important de l'administration dans la bonne gouvernance, mais de quelle administration s'agit-il ? Plusieurs ont sans déraisonner attribué une partie de la responsabilité de la crise de l'État et du déficit démocratique à ces administrations qui ne consultaient pas, n'écoutaient pas, se montraient insouciantes de leurs coûts, des effets de leurs actions, etc. Aujourd'hui l'évolution de nos sociétés s'ajoute à ces facteurs pour justifier une mutation majeure des modes d'organisation et des procédés de travail de l'administration traditionnelle. Ces courants ont pris divers noms au cours des trente dernières années allant de « l'entrepreneuriat » au réalignement, pour se nommer plus tard sous une appellation qui fera le tour de la planète, en l'occurrence la « nouvelle gestion publique » ou le « nouveau management public ». Il s'agit d'une forme de révolution post-moderne de cette administration devenue moderne peu après le tournant du xx^e siècle alors qu'elle a fait reculer la part discrétionnaire des décisions en la remplaçant par une bureaucratisation faite de processus, conditionnalités, normes, critères, formalisations, etc.

Le management public apporte plusieurs mutations au fonctionnement connu de l'administration du début des années 1980 : on ne rend plus de comptes seulement à partir des activités mais aussi et surtout à partir des *résultats* obtenus, lesquels sont mesurables et déterminés à l'avance ; on se soucie maintenant du « *bottom line* » financier, cherchant à diminuer les coûts, et surtout à éviter les déficits de fonctionnement ; on

est plus sélectif dans son champ d'intervention, cherchant à centrer l'action de l'organisation par rapport au *domaine central* de la mission de l'organisation ; on se soucie ouvertement du *client-usager-bénéficiaire-contribuable-citoyen*, de ses besoins, contraintes, préférences, etc. ; on pratique plus de *souplesse organisationnelle et hiérarchique*, en concevant des formules de gestion qui se veulent adaptées aux contextes, plutôt que se limiter aux modèles traditionnels ; on pratique plus de *déréglementation* de l'action des agents, leur laissant plus de pouvoir d'appréciation et portant les *contrôles ex-post plutôt qu'ex-ante* ; recherchant *l'efficacité de l'action plutôt que sa seule efficacité*, on requestionne continuellement les rapports entre les objectifs, les produits, les impacts, les activités et les intrants ; on encourage plus qu'avant la prise de risque chez les gestionnaires ; on prône le *partenariat* au lieu de considérer les entreprises, les associations et les citoyens comme des ennemis systématiques du bien public, voulant reconnaître les situations où l'État peut tirer avantage de certains modes de collaboration.

1.9. Un séminaire de sensibilisation

La bonne gouvernance se fonde sur la légitimité et la participation politique. Il importait donc que l'action de coopération envisagée s'oriente vers l'éducation aux droits de la personne et aux droits démocratiques qui permet de garantir la participation et favoriser la perception de la légitimité. Comme ces droits se trouvent, dans une large mesure, mis en place par l'administration et comme la bonne gouvernance confie un rôle fondamental à l'administration de l'État pour garantir chacun des principes sur lesquels elle se fonde, il s'avérait pertinent, dans le cadre d'un séminaire de formation sur la question de la bonne gouvernance, de développer des contenus qui illustraient les fondements d'une administration de bonne gouvernance. Le gouvernement du Québec a innové lorsqu'en 1999 il a entrepris de mettre sur pied, dans le cadre de ses activités de coopération internationale, un programme de formation qui intégrait les pratiques de plusieurs de ses institutions et organisations sous la thématique de la bonne gouvernance.

2. LE PIAD

2.1. Cadre général

Depuis plusieurs années, le Québec, qui développe des échanges ponctuels avec des pays francophones, voit plusieurs de ses institutions administratives et ses hauts fonctionnaires organiser des missions de coopération

permettant à ses hauts dirigeants de séjourner à l'étranger et d'accueillir chez eux des homologues de la Francophonie. Ainsi, le Protecteur du citoyen, la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, le Directeur général des élections, pour ne nommer que quelques participants, sont très actifs dans le domaine de la coopération. Plusieurs souhaitent une forme d'intégration de ces actions alors que d'autres préfèrent plutôt l'organisation ponctuelle de certains efforts communs (Pleau, 2000, p. 1).

Une occasion se présente en 1997 lors du Sommet de la Francophonie à Hanoï, alors que le Québec, après avoir identifié un dénominateur commun à plusieurs des actions de coopération de ses agents, l'appui à la démocratie et aux droits de la personne, propose comme thématique le *Programme d'appui à la démocratie et aux droits de la personne* (PIAD). Comme la démocratie et les droits de la personne se trouvent mis en œuvre et garantis par l'action de l'État, et qu'il s'agit de les promouvoir dans le cadre d'un modèle intégrateur d'intervention, l'École nationale d'administration publique (ENAP) est mise à contribution pour situer d'une part ces problématiques dans le cadre de la bonne gouvernance et compléter d'autre part le programme de coopération par des actions mettant en relief ce qu'est une administration publique de bonne gouvernance.

2.2. Description de la mission 1999

Le concept donne lieu à un projet pilote réalisé au Bénin en 1998 et 1999. Une mission préliminaire a cours en novembre 1998, puis une mission d'analyse des besoins se déroule en février 1999. De mai à octobre 1999, des consultations et échanges ont lieu entre le ministère des Relations internationales d'une part et les organismes de coopération retenus pour cette mission d'autre part, à savoir l'ENAP, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le ministère de la Justice du Québec et le Directeur général des élections. En juillet 1999, a lieu un premier séminaire d'échanges entre des membres de l'Assemblée nationale du Bénin et celle du Québec. C'est en novembre 1999 qu'a lieu à Cotonou, le séminaire sur la bonne gouvernance et l'éducation aux droits de la personne.

La mission de novembre 1999 s'articule autour de l'axe intégrateur de la bonne gouvernance qui se fonde sur le respect des droits de la personne, la démocratie et une administration de l'État qui préconise la légitimité, la transparence, l'avènement d'un projet social intégrateur et une adaptabilité constante aux besoins de la société civile. Le séminaire a donc vu son profil s'organiser en conséquence : une session d'ouverture a précisé la portée et les implications des concepts de bonne gouvernance, de

démocratie, de respect des droits de la personne et d'administration de bonne gouvernance. Cette conférence a permis d'illustrer les relations nécessaires entre ces concepts.

Deux ateliers présentés simultanément ont ensuite occupé chacun des quatre jours de formation. L'atelier portant sur la formation aux droits a mis l'accent sur les droits des enfants, ceux de la femme et sur les moyens d'assurer leur pleine mise en application. Il a traité des notions fondamentales et des instruments internationaux en matière de droits de la personne, de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples, de la comparaison entre cette charte et la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention internationale des droits des enfants, de la façon dont les programmes scolaires abordent les droits de la personne, le sexisme et les stéréotypes dans les manuels scolaires, du rôle des ONG dans la promotion des droits de la personne, de l'information nécessaire pour stimuler la participation des citoyens aux élections, notamment aux élections scolaires, de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et enfin, des ressources éducatives en ce qui a trait aux droits de la personne (Pleau, 2000, p. 4).

Un second atelier a porté sur le thème d'une administration de bonne gouvernance et a permis des échanges autour de thèmes prioritaires tels que les conditions de légitimité de l'État moderne, la gestion par résultats, la participation optimale des citoyens à la gestion des affaires communautaires, la consultation des citoyens et des groupes, la vraie décentralisation territoriale, les valeurs de l'administration et les codes d'éthique, la qualité du système de nominations et d'affectations dans la fonction publique, la bureaucratie représentative, les compétences des gestionnaires facilitant l'amélioration du service aux citoyens et enfin, la gestion de la permanence en rapport avec la productivité des fonctionnaires.

La dernière demi-journée a permis aux participants béninois de faire une synthèse des échanges les plus porteurs survenus dans chacun des ateliers. Elle a aussi donné l'occasion aux responsables des deux ateliers de présenter ensuite leurs commentaires de conclusion et de perspectives.

2.3. Stratégies d'intervention

Deux particularités caractérisaient la stratégie d'intervention de ce séminaire : intégrer dans un tout cohérent les apports de la diversité des organismes-contributeurs et chercher à rejoindre une cohorte de participants qui présenteraient diverses caractéristiques socioprofessionnelles.

2.3.1. *L'intervention intégrée*

Au cours des trente dernières années, plusieurs organisations du gouvernement du Québec ont développé des initiatives pour échanger avec leurs homologues des pays du Nord et coopérer avec certains pays du Sud. Le ministère des Relations internationales (et les institutions administratives qui l'ont précédé) a tantôt stimulé, tantôt appuyé à divers degrés les efforts de ces organismes tels que l'ENAP, la Commission des droits de la personne, le Directeur général des élections, le ministère de la Justice, le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général, pour n'en nommer que quelques-uns.

Chaque organisation, à l'occasion de ses efforts respectifs de coopération, a présenté une approche particulière la caractérisant et témoignant de ses préoccupations, de ses buts et des sensibilités de son personnel. Cette situation présentait alors des difficultés de deux ordres. D'une part, la gestion ne peut être présentée comme une série d'approches particulières isolées les unes des autres, car elle est plutôt une chaîne de systèmes, d'institutions et de processus qui se complètent et dont l'absence d'un seul maillon compromet l'efficacité de l'ensemble de cette chaîne. La communauté internationale l'a bien vu dans le cas des opérations de maintien de la paix et de la relance de la gouvernance dans les pays détruits par les conflits : on ne peut agir sur la police, sans agir simultanément sur le système de justice et sur le système pénitentiaire. Il s'avère inutile d'interpeller des brigands qui ne seront pas jugés ou qui s'échapperont systématiquement de leur geôle ! Pareillement, par exemple, à quoi sert de sensibiliser les employés aux principes de la vérification-comptable si les systèmes d'imputation ne sont pas fiables ou n'existent tout simplement pas.

D'autre part, les interventions univoques d'organismes présentent l'inconvénient qu'il faut mettre dans le contexte des institutions québécoises les modes d'intervention de chaque participant. Chacun se voit donc obligé de consacrer quelques moments, ou heures, à expliquer pourquoi une telle organisation a émergé dans le contexte québécois, qu'elle est organisée de telle manière et fonctionne de telle façon. Aussi, chaque organisation devait parfois entretenir les missions voisines au sujet de leurs propres organisations : le ministère de la Justice et la Commission des droits de la personne doivent se décrire mutuellement à leurs publics lorsqu'ils agissent chacun de manière isolée en coopération.

L'intervention intégrée relève le défi d'incorporer plusieurs approches parcellaires à une même question. Par exemple, la bonne gouvernance exige à la fois des élections libres riches en débats, le respect des droits humains, une saine société civile et une bonne administration. La

session d'ouverture a montré combien ces thèmes sont imbriqués l'un dans l'autre et a fait surgir plusieurs constatations : comment une société civile peut-elle être qualifiée de « saine » si des programmes d'éducation, de santé et de développement économique n'y sont pas implantés ? Comment le faire sans une administration compétente efficace et non corrompue ? Comment telle administration peut-elle surgir sans un système d'institutions politiques authentiquement démocratiques ? Peut-on imaginer la pratique de la démocratie sans le respect intégral des droits humains, notamment la non-discrimination, le respect des libertés d'association de pensée, de parole et de circulation, la promotion de l'égalité des chances ?

Toutes ces raisons militent en faveur d'une intervention intégrée des organismes qui souhaitent hausser le niveau de bonne gouvernance dans les pays du Sud. L'expérience du PIAD a constitué un premier pas dans cette voie à plusieurs égards : d'abord, quatre organismes ont joint leurs efforts, soit l'ENAP, la CDP (Commission des droits de la personne), le DGE (Directeur général des élections) et le ministère de la Justice ; ensuite, des sessions conjointes des deux ateliers ont inauguré et terminé la formation ; enfin, l'intervention inaugurale a permis de parler des liens qui existent entre la question des droits humains, le processus démocratique et la bonne gestion dans une démarche de bonne gouvernance qui a d'ailleurs été présentée comme le concept intégrateur de ces trois thématiques. De plus une réunion de travail, regroupant des représentants des organismes participants et permettant de préparer certains contenus de la session d'ouverture, a été tenue quelques mois avant le début de la mission, ce qui a permis un partage des préoccupations communes. Enfin, l'atelier sur les droits démocratiques a donné lieu à certaines discussions préparatoires de coordination entre les représentants des organismes qui le concevaient. Bien sûr l'expérience a démontré qu'il aurait fallu probablement mieux intégrer les deux ateliers et faire en sorte, par exemple, que les participants soient encore plus mis en contact avec les contenus de l'autre atelier soit par la tenue d'un plus grand nombre de sessions communes, soit par un système de sessions croisées. Néanmoins, cette formation a permis une expérience novatrice qui a constitué un premier pas important dans le cadre d'une intervention authentiquement intégrée.

Comme c'est le cas de toutes ces opérations conjointes, il faut compter non seulement sur l'acceptation institutionnelle de collaborer mais surtout sur la coopération totale des personnes qui sont impliquées. Plusieurs personnes qui n'avaient jamais travaillé ensemble auparavant ont fait preuve d'ouverture d'esprit, de souplesse et de générosité pour assurer le succès du séminaire.

Ces personnes ont accepté d'insérer les préoccupations de leur quotidien professionnel dans une même problématique plus large pour contribuer à un concept intégrateur permettant de relier ces diverses dimensions de la bonne gouvernance.

Les ateliers ont ainsi produit, à partir de l'exposé d'ouverture, deux courants de préoccupations parallèles qui se sont rejoints à la fin du séminaire et ont permis des mises en commun ainsi que des propositions d'action intégrée de la société civile et de plusieurs organisations gouvernementales.

2.3.2. *La diversité de la clientèle*

Les missions exploratoires et d'inventaire des besoins avaient permis de fixer des objectifs quant à la clientèle visée : 50 % des participants devaient être des femmes et bon nombre devaient venir d'organisations non gouvernementales ; ils devaient être choisis dans les milieux les plus en mesure de participer efficacement au séminaire pour ensuite agir comme agents de changement dans leur société respective. Au début, on attendait environ quinze personnes par atelier, mais il s'est avéré qu'une quarantaine de personnes ont été attirées par chacun d'eux.

À l'atelier sur la formation aux droits, ont participé des gens en provenance de la présidence de la République, du Conseil national des droits de l'homme, d'organisations non gouvernementales du ministère de la Justice, du ministère de l'Éducation nationale, des institutions des droits de l'homme, du ministère de la Protection sociale et de la Famille, du ministère de la Santé et de l'Administration territoriale et dont deux du ministère de la Défense nationale (Pleau, 2000, p. 6).

L'atelier sur la bonne gouvernance a réuni des participants de la présidence de la République, des ministères de la Fonction publique, du Travail, de l'Administration territoriale, des Finances et de l'Économie, des Travaux publics, de la Santé, de la Justice, d'institutions de la République, d'organisations non gouvernementales comme Transparecy international, des journalistes, des organisations syndicales, des organisations caritatives, des églises, des organisations anti-corruption, etc.

2.4. L'approche et les méthodes pédagogiques

L'atelier sur l'éducation aux droits a fait appel à quatre formateurs et animateurs, soit M^{me} Constance Leduc de la Commission de la protection des droits de la personne et de la jeunesse, M^{me} Beaudoin du Directeur général des élections, MM. Yves Pleau et Denis Ricard du ministère de la

Justice. Le programme était conçu à partir d'exposés faits par les formateurs, suivis de sessions d'appropriation du contenu à l'aide de questions et de discussions en atelier. Les participants ont reçu un cahier comprenant des instruments internationaux, régionaux, béninois et québécois et des documents qui servaient d'exemples appuyant les exposés et la discussion. Des documents audiovisuels ont été présentés et des travaux d'organismes internationaux, réalisés sur Internet.

Le formateur de l'atelier sur la bonne gouvernance, M. Jacques Bourgault qui est professeur au département des sciences politiques de l'UQAM et professeur associé et chargé de mission à l'ENAP, a voulu privilégier une approche d'appropriation des concepts concrète et progressive. Il ne s'agissait pas de présenter pendant trois heures des concepts théoriques ou encore des réalisations venues d'ailleurs, qui auraient pu éveiller un sentiment d'impuissance locale, de découragement et un certain cynisme chez les participants. Au lieu de cela, la stratégie pédagogique visait à faire en sorte que les participants s'approprient un concept à partir d'une présentation magistrale minimale pour ensuite le jauger selon leur contexte local, leurs valeurs, leur culture et ainsi enfin trouver des pistes d'intervention fondées sur les besoins réels du terrain et sur les vraies possibilités d'implantation selon les acquis et les réalisations déjà en place.

L'atelier s'est déroulé sur huit séances de trois heures trente chacune au cours desquelles un formateur présentait pendant la première heure un concept de bonne administration et ses exigences concernant la bonne gouvernance. Le formateur illustrait comment ce concept avait pu trouver des applications dans certains pays. Dans certains cas, des documents audiovisuels du gouvernement du Québec ont été présentés pour démontrer, d'une part, comment des concepts pouvaient devenir des réalisations concrètes et, d'autre part, comment certaines innovations pouvaient rencontrer des difficultés d'implantation, ce qui était le cas notamment des Zones d'exploitation contrôlée (ZEC) qui confient à des groupes de citoyens-usagers ou riverains la gestion des territoires de chasse et de pêche et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui organise, stimule et facilite la consultation systématique des citoyens et des groupes. Quant à la seconde heure, elle permettait aux participants béninois de s'approprier ces concepts, en sous-groupes de cinq personnes, pour ensuite les relier à la situation béninoise dans le cadre d'une discussion répartie en trois phases : les obstacles à leur mise en application au Bénin, les réalisations et acquis béninois à ce sujet et les pistes d'intervention à venir. La troisième et dernière partie de chaque séance permettait une discussion de groupe brillamment animée par le professeur Adihou de l'ENA du Bénin servant à bâtir des consensus sur les thèmes discutés en atelier.

Pour réaliser ce travail, les participants de l'atelier sur la bonne gouvernance ont reçu deux documents préparés spécifiquement par l'ENAP : d'une part, un cahier thématique qui présentait, pour chacun des huit thèmes, des documents officiels, des articles scientifiques et des notes au sujet de l'exposé du formateur et, d'autre part, un cahier de discussion en atelier qui comprenait, pour chacune des huit discussions, un guide visant à permettre une réflexion d'abord personnelle en atelier sur chacune des phases de cette discussion (concept, obstacles, réalisations beninoises, interventions à considérer), puis en plénière sur la synthèse de chaque thème. Ce cahier personnel a été conçu pour que chacun des participants puisse noter ses commentaires au sujet de son cheminement dans l'atelier et puisse aussi noter les idées qui lui semblaient les plus importantes et les plus prometteuses.

2.5. La satisfaction

Ce séminaire a semblé remporter un très vif succès auprès des participants. En effet, les questionnaires d'évaluation du séminaire et de ses ateliers ont été remplis par 62 % des 80 participants. Ceux-ci se montraient très satisfaits de l'ensemble du séminaire avec une cote de 4,35 sur 5 pour le contenu et 4,17 pour le déroulement. En ce qui concerne la conférence d'ouverture qui présentait la problématique générale de la bonne gouvernance appliquée au Bénin et intégrant les trois dimensions du séminaire (droits démocratiques, droits de la personne et bonne administration), les répondants donnaient une cote de 4,39 au contenu et 4,25 au déroulement. Pour des raisons encore inexpliquées et tenant probablement à un manque de coordination dans l'organisation de l'évaluation, un seul des ateliers a été évalué, celui de l'éducation aux droits. La note moyenne de satisfaction par rapport aux contenus est de 4,44 et de 4,38 pour le déroulement. Concernant la session plénière de synthèse, les répondants se disaient satisfaits avec une note de 4,36 pour le contenu et de 4,40 pour le déroulement. Dans l'ensemble, on observe donc un très fort taux de satisfaction à la fois quant aux contenus du séminaire et quant au déroulement, et ce, bien que le séminaire ait dû changer de lieu à quelques reprises.

Une évaluation des impacts possibles a été aussi réalisée. Les répondants devaient juger la pertinence du séminaire concernant l'application des principes dans leur milieu : sur 35 répondants qui se sont prononcés sur les contenus de l'atelier sur la bonne gouvernance dans l'administration, un seul l'a qualifié de faible, deux, de moyenne, vingt-et-un, de bonne et neuf, de très bonne. Quant à la possibilité de diffuser les connaissances dans leur milieu, les réponses étaient assez semblables. Par contre, les participants se sont montrés un peu plus pessimistes quant aux

chances de modifier les comportements dans leur milieu respectif : dix-sept ont jugé cette possibilité faible ou moyenne et vingt-deux, bonne ou très bonne.

L'atelier sur l'éducation aux droits a été reçu de manière assez similaire par les 28 répondants concernés : la possibilité d'appliquer son contenu dans le milieu est jugée faible par une personne, moyenne par deux, bonne par quinze répondants et très bonne par dix ; la possibilité de diffuser les contenus dans le milieu est jugée faible par trois répondants, moyenne par trois autres, bonne par dix-sept, et très bonne par trois personnes ; la possibilité de changer les comportements du milieu est faible ou moyenne selon dix répondants, et bonne ou très bonne selon vingt personnes (Pleau, 2000, p. 4-7).

2.6. L'analyse des impacts anticipés d'une intervention ponctuelle

Toute personne expérimentée ne peut s'attendre à ce qu'une intervention isolée et ponctuelle comme ce fut le cas de ce séminaire ne produise des impacts spectaculaires ou immédiats. Il s'agissait d'une première, et surtout, elle s'appliquait à un milieu où, par définition, les conditions du terrain sont forcément difficiles. S'il en avait été autrement, le séminaire aurait perdu beaucoup de sa pertinence. En effet, le Bénin a connu de nombreux changements majeurs et drastiques depuis son indépendance, et on a maintes fois promis aux citoyens que leur situation économique, sociale et politique s'améliorerait sensiblement. Plusieurs projets de concertation nationale ont été annoncés dans le cadre de cabales au niveau politique. Plusieurs citoyens et cadres supérieurs se sont montrés assez désabusés devant la lenteur des changements qui auraient pu avoir un impact sur leurs conditions de vie et qui auraient été ainsi vraiment significatifs.

De plus, le cas du Bénin illustre à merveille le propos suivant concernant le concept de la gouvernance : avec un fonctionnement très relatif de la démocratie, il n'y a qu'une relative protection des droits de la personne. Alors il est plus difficile de réunir les conditions pour provoquer un réel changement des processus de gouverner et une amélioration sensible de ses produits, c'est-à-dire de ses biens publics.

La lecture de ces évaluations démontre le défi à surmonter concernant le suivi. On est très satisfait du séminaire, on se croit généralement capable d'appliquer les principes discutés, on se dit capable de les diffuser, mais on est plus sceptique quant aux possibilités de changer le milieu. Il est encore question ici de passer à l'acte. On veut bien agir, mais on

crainent que l'action ne soit pas possible ou ne produise pas suffisamment d'impacts. Cela s'observe un peu plus dans le cas de la bonne gouvernance liée à l'action administrative que dans celui des droits démocratiques, lesquels engagent non pas seulement les structures de l'État central, mais aussi le domaine privé des gens, celui des familles et des villages qui semblent moins inaccessibles aux participants. Le concept de l'esprit civique précédemment défini apparaît ici à deux niveaux : la confiance dans les institutions formelles est plus faible que dans le milieu naturel et l'attente de comportements mutuels touche plus le domaine privé des gens que l'espace public.

2.7. Un agenda mettant à contribution la société civile

Les commentaires des participants illustrent aussi une volonté d'utiliser les forces de la société civile pour favoriser le changement institutionnel, comme si l'espace public ne pouvait plus, enserré qu'il est dans ses contraintes de gestion du pouvoir, servir de lieu crédible du changement.

Dans une perspective de bonne gouvernance, il importe que les institutions de l'État soient à la remorque de la société civile. C'est elle qui doit orienter les programmes de société et favoriser une appropriation de l'espace public par les citoyens.

Dans une perspective de contribution à l'évolution du développement politique, l'émancipation des organisations de la société civile constitue une pierre angulaire : le développement politique ne peut se faire qu'en acceptant ce que les divers groupes sociaux ont à dire et qu'en admettant que l'espace social sert de propulseur à l'avancement des idées, débats et projets. Paradoxalement, une société politiquement développée ne compte pas uniquement sur les institutions politiques et administratives pour initier et générer les changements sociaux.

3. LEÇONS APPRISSES DES PARTICIPANTS ET RETOUR SUR TERRE

Les douze thèmes abordés au cours des huit sessions de travail des ateliers sur la bonne gouvernance et le management public ont suscité de riches débats entre les participants venant de quelque quinze ministères, quatre agences et huit organisations de la société civile. Peut-on passer à la nouvelle gestion publique sans avoir vraiment implanté les principes de l'ancienne ? Comment gérer la transition vers des réformes fondamentales alors que le pouvoir de décision reste très centralisé et personnalisé ? Peut-on intervenir sur les diverses formes de corruption dans les circonstances

actuelles ? Comment former la relève alors que les actions de formation se trouvent monopolisées par les anciens ? Qu'est-ce qui cause les difficultés concernant le passage à l'acte dans le domaine des réformes ? Comment prêcher la réforme à long terme à des personnes dont les besoins matériels quotidiens se trouvent mal satisfaits ?

3.1. Le passage direct au postmodernisme

Le paradigme de la bonne gouvernance et du management public s'arrime ouvertement au courant postmoderne dans nos sociétés en transgressant les normes de gestion publique que la modernité avait apportées au début du xx^e siècle. Que doit alors faire une administration qui n'a pas encore tout à fait atteint et assumé les conditions de la modernité, c'est-à-dire une forme de régularité procédurale, une efficacité dans l'action, une fixité dans les règles publiques et une dépersonnalisation dans la gestion ? Peut-on sauter l'étape de la modernité et entrer directement dans les modèles postmodernes de la nouvelle gestion publique ? C'est évidemment ce qu'exigent les bailleurs de fonds, eux qui semblent accorder peu d'importance à l'éducation aux valeurs d'intérêt public et à l'édification de la culture et des traditions administratives nationales. Une autre perspective, plus prometteuse, consisterait à implanter progressivement à la fois les principes fondamentaux de la gestion moderne et ceux de la bonne gouvernance qui les accompagne. En effet, il ne faut pas perdre de vue que toute la dimension « légitimité » de la bonne gouvernance repose sur la régularité de l'administration et des actions de ses agents.

3.2. Le patrimonialisme

Dans son essai sur les tests de bonne gouvernance, Rogerio Pinto (1994) développait le concept du patrimonialisme dont la personnalisation du pouvoir était l'un des indicateurs. Ce concept se rapportait au pouvoir centralisé et personnalisé de décision aussi bien sur toutes les matières stratégiques que sur les opérations courantes. Toutes les administrations qui vivent autour des caprices changeants du chef de l'exécutif ne peuvent réaliser des actions durables et crédibles de modernisation. Pire encore, elles ne peuvent même pas les envisager, sinon en faisant semblant d'y croire pour donner le change aux bailleurs de fonds, ou au mieux, en espérant que des opinions adverses ne viendront pas changer le cours des choses du fait d'une intervention hostile et inopinée auprès du chef de l'exécutif. Le scepticisme et la tiédeur des participants quant aux chances de voir se matérialiser les réformes discutées tiennent largement à ce phénomène de la centralisation personnalisée du pouvoir.

3.3. Les corruptions

La problématique qu'entraînent les corruptions ne peut être passée sous silence. Toutes les réformes se heurtent aux résistances des personnes qui sont dérangées par les réformes mettant en cause leurs privilèges lucratifs ou socialement valorisants. Précisons d'abord que les corruptions ne sont pas l'apanage exclusif des pays du Sud comme en témoignent les multiples « affaires » qui occupent les pages des journaux des pays du Nord. Précisons aussi qu'en situation d'extrême pénurie et de faibles possibilités à court et moyen terme d'amélioration de leur sort, beaucoup d'agents publics de tous les pays succomberaient à cette « corruption de survie ». Précisons enfin que les pays du Nord, pour installer une hégémonie sur les pays vulnérables du Sud tablent systématiquement sur la corruption comme stratégie de pénétration et de consolidation de leurs positions. Les dirigeants des pays du Sud n'ont plus qu'à pratiquer l'écoute du plus offrant comme simulacre de stratégie de développement. La déstabilisation est ensuite pratiquée par les pays du Nord pour faire remplacer celui qui aurait opté pour un proche concurrent.

Les corruptions sévissent donc de manière plus systématique et plus répandue dans les pays du Sud. Elles prennent diverses formes : il y a les politiciens que l'on paie pour obtenir des contrats, des droits d'exploitation et des privilèges d'occupation du territoire ; il y a les hauts dirigeants que l'on paie pour qu'ils ferment les yeux sur certaines pratiques ou qu'ils coopèrent plus facilement ; il y a les agents de première ligne que l'on paie pour faciliter l'exécution d'une tâche, pour fermer les yeux sur une dérogation ou tout simplement pour exécuter leur travail.

La corruption n'a pas toujours odeur d'argent, elle prend aussi la forme d'avantages consentis, d'honneurs promis, de promotions sociales ou organisationnelles. Elle peut aussi quelquefois prendre un goût amer lorsqu'elle se manifeste par du chantage en ce qui a trait aux démissions, congédiements, réductions de salaires et peut même prendre un goût de sang lorsque le résistant connaît une fin tragique... par les voies judiciaires ou non ! La corruption n'implique pas seulement les officiers publics nationaux – on a vu précédemment qu'elle correspondait à un besoin et à une stratégie des gouvernements étrangers – mais aussi les élites locales du monde des affaires qui assoient tant bien que mal leurs privilèges dans la fragile structure de l'État national.

Ces corruptions engendrent cynisme et scepticisme face aux idées de réforme chez les hauts fonctionnaires et chez les dirigeants de la société civile, ce qui se confirme encore plus lorsque les organes qui ont le mandat d'éliminer la corruption, opèrent sous la direction hiérarchique de ceux qui en profitent. C'est le cas par exemple si une cellule anti-corruption se

trouve logée au sein du cabinet d'un président qui a la réputation d'être corrompu, ou si tout le monde sait pertinemment que l'on y affecte des personnes ayant peu de capacité, de crédibilité, d'énergie, ou encore si l'organisme en question n'a ni les ressources budgétaires, ni les ressources humaines, ni autorité morale, politique et juridique pour agir. Seules quelques actions sporadiques et spectaculaires sont destinées à donner le change aux bailleurs de fonds, punissant ceux qui n'ont « pas suffisamment joué le jeu » ou dont les protecteurs deviennent politiquement affaiblis.

3.4. La monopolisation des occasions de formation

Les participations aux sessions de formation, de discussion et de perfectionnement posent un autre problème : il semble que ce soit sensiblement toujours les mêmes hauts dirigeants qui participent à ces sessions, car elles impliquent quelquefois des rémunérations supplémentaires, symbolisent une certaine importance sociale et représentent peut-être un changement dans la routine et une occasion d'envisager un avenir meilleur, sans compter la chance de pouvoir nouer des relations peut-être porteuses d'opportunités de carrière à l'étranger. Cette situation implique certaines conséquences : les mêmes participants reçoivent plusieurs fois les mêmes contenus, ce qui diminue l'efficacité des sessions ; les hauts dirigeants passent trop de temps en session aux dépens peut-être du plein exercice de leurs fonctions. Cette pratique ne favorise donc pas la formation d'une relève. Se peut-il que l'on envisage cette éventuelle relève comme une force de concurrence dans un système de nominations souvent imprévisible ? Se peut-il aussi que la formation continue puisse permettre d'éviter de passer à l'acte ?

3.5. Le difficile passage à l'acte

La question de l'extrême difficulté du passage à l'acte frappe tous les intervenants de l'extérieur. Comment se fait-il que les correspondants locaux affichent tant d'enthousiasme pour des réformes précises et pratiques lors des sessions de formation et des activités de consultation et – lorsque vient le temps de procéder aux changements, même ceux qui sont peu ambitieux et très localisés – qu'il soit si difficile de les insérer dans la pratique quotidienne et que plusieurs difficultés apparaissent alors : difficulté à obtenir l'approbation de l'autorité compétente, difficulté à obtenir la collaboration des pairs, difficulté à se décider à insérer les changements dans les routines de travail les plus simples. Il semble même que des dirigeants s'autocensurent et retardent indéfiniment la soumission de projets aux

autorités. Est-ce par défaitisme ou par crainte des répercussions ? Le leadership politique et administratif semble faire cruellement défaut dans un système où les leaders paraissent peu préoccupés par les étapes qui suivent les simples discours enthousiastes sur la bonne gestion.

Une autre difficulté principalement évoquée est celle de la dotation optimale : il y a tellement à faire dans un tel pays qu'il est difficile d'affirmer qu'il y a trop d'agents publics. Par contre, sont-ils déployés de façon optimale ? Ont-ils des tâches vraiment utiles ? Les bonnes personnes sont-elles aux bons endroits ? Peut-on assouplir les règles de la dotation, de l'affectation et de la permanence ? Comment mettre en place un processus fiable et continu de remise en cause des affectations sur la base du principe de l'utilisation optimale des ressources ?

3.6. Le caractère flou des mandats et l'effet de la personnalisation du pouvoir

À l'époque où s'est tenu le séminaire, il n'y avait pas encore de descriptions standardisées des tâches pour les employés, et les descriptions de mission des unités administratives n'étaient souvent pas claires et rarement respectées du fait de la personnalisation du pouvoir. Une personne devenant ministre responsable d'une unité administrative emmenait avec elle le mandat de l'organisation qu'elle quittait, tout cela sans que les textes ne soient changés... et cela jusqu'à ce que l'étoile politique d'un autre ministre ne brille plus fort auprès du *paterfamilias* politique. Ainsi les mandats de l'organisme formellement détenteur et ceux du nouveau détenteur *de facto* changeaient automatiquement. Dans ce contexte, il est difficile de concevoir un chantier de réformes à moyen terme et on ne s'étonne pas de constater le scepticisme des agents.

3.7. L'attachement au poste

La gestion de la carrière et particulièrement au niveau des débouchés pose problème dans un pays où le secteur privé offre peu de perspectives professionnelles du fait qu'il se trouve dans une économie qui ne peut compter encore que sur des ressources limitées. L'attachement aux rares postes disponibles de haute direction dans le secteur public semble compliquer la mobilité des hauts dirigeants. Faute de débouchés, on s'attache aux postes détenus, ce qui empêche la promotion de la relève et génère une certaine démobilitation des cadres intermédiaires qui n'entrevoient pas le jour où ils pourront accéder à de plus grands défis professionnels.

Par ailleurs, la quasi-absence d'un régime de retraite suffisant et la précarité de la situation économique des agents contribuent aussi à cet attachement aux postes et donc au non-remplacement de son titulaire devenu dépassé, même si une personne mieux adaptée aux défis de la fonction se trouve disponible pour l'occuper. Les administrations du Sud connaissent de ce fait un lourd handicap au niveau de leur capacité de gestion.

CONCLUSION

Les facteurs relatifs au contexte affectent lourdement la mise en place des dispositifs de bonne gouvernance. Cela s'avère particulièrement patent dans l'administration : les acquis d'une administration d'un pays du Nord ne sont pas ceux d'un pays en voie de développement. Les traces laissées dans l'histoire par le colonialisme, le protectorat, les expériences marxistes et les dictatures, l'organisation politique et les conditions matérielles de la société et de l'administration affectent la façon d'établir des priorités dans les actions, les bases institutionnelles sur lesquelles il faut compter pour changer les choses, le niveau de capacité des organisations et des agents ainsi que le degré de scepticisme envers les possibilités de changement. Plus encore, les agents des pays du Sud qui veulent bien suivre les « idées à la mode » restent perplexes quant à leurs effets concrets et immédiats sur la situation économique et les besoins vitaux et aigus de la population.

On ne peut sous-estimer l'écart du contexte entre les propagateurs de ces idées modernes et ceux qui les écoutent, c'est-à-dire les membres d'une fonction publique très mal rémunérée. Ces fonctionnaires sont payés à intervalles irréguliers, obligés souvent de laisser une part de leur rémunération pour que leurs chèques puissent être encaissés par un bureau de change officieux. Comme il faut combler les besoins immédiats avant d'envisager le long terme, les contes du monde idyllique de la bonne gouvernance peuvent leur sembler aussi évocateurs qu'exotiques.

Malgré ces difficultés, il demeure que ce séminaire a apporté beaucoup tant aux participants qu'aux formateurs. Les participants y ont vu une occasion d'identifier des créneaux de changement, des pistes d'intervention et un lieu de mobilisation pour poursuivre les tentatives de réformes susceptibles de générer des changements durables et capables de développer les habiletés locales. Ils ont aussi fort apprécié le fait que la formation soit dispensée hors du contexte organisationnel quotidien dans le cadre d'échanges avec plusieurs autres organisations de l'État et de la société civile.

Pour les participants, reste à faire le suivi dans le concret de leur administration respective. Chacun semblait croire qu'il lui appartenait de faire son chemin, sans être pour autant assuré de trouver un support de leadership. Cependant, comme le disait l'un d'eux, la vie est un long chemin aux détours imprévisibles et, dans cette perspective, tout investissement dans les ressources humaines d'une société est susceptible de porter ses fruits même dans une conjoncture encore imprévisible.

BIBLIOGRAPHIE

- BOURGAULT, Jacques. « Gouvernance : bonne administration, démocratie et droits de la personne », Séminaire *Programme intégré d'appui à la démocratie* (PIAD), Cotonou, Bénin, 8 novembre, ronéotypé, COFAP consultation inc., 1999, 31 p.
- COASE, Ronald Henry. « The nature of the firm », *Economica*, novembre 1937, p. 386-405.
- DE SERNACLENS, Pierre. « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, p. 95-107.
- DEMERS, Maurice. « La gouvernance de la gouvernance : faut-il freiner l'engouement ? », dans Joan CORKERY, *Gouvernance : concepts et applications*, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, 1999, p. 367-382.
- DOBELL, Rod *et al.* *Enhancing the Bright Shadows of the Future : Social Capital and Citizen Agency in Public Administration*, manuscript for Law Reform Commission, s.l., 1998.
- GAUDIN, Jean-Pierre. « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, p. 51-60.
- HOLEC, Nathalie et Geneviève BRUNET JOLIVALD. *Note de synthèse : la gouvernance*, Paris, Centre de documentation de l'urbanisme (CDU), 1999.
- JESSOP, Bob. « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue internationale des sciences sociales : La gouvernance*, n° 155, mars 1998, p. 31-47.
- KAZANCIGIL, Ali. « Gouvernance et science : modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché », *Revue internationale des sciences sociales : La gouvernance*, n° 155, mars 1998, p. 73-84.

- MERRIEN, François-Xavier. « De la gouvernance et des États-providences contemporains », *Revue internationale des sciences sociales : La gouvernance*, n° 155, mars 1998, p. 61-71.
- PAGDEN, Anthony. « La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolitique selon les lumières », *Revue internationale des sciences sociales : La gouvernance*, n° 155, mars 1998, p. 9-17.
- PINTO, Rogerio Feital S. « Projectizing governance approach to civil service reform », *The World Bank, Africa Technical Department Series*, n° 252, 1994, 106 p.
- PLEAU, Yves. Rapport du séminaire sur l'éducation aux droits de la personne et la bonne gouvernance, tenu au Bénin du 8 au 12 novembre 1999, dans le cadre du Programme intégré d'appui à la démocratie et aux droits de la personne (PIAD), 2000, 19 p.
- PNUD. *Governance for Sustainable Growth and Equity*, Conference paper I, Report of the International conference, New York, United Nations, 28-30 juillet 1997.
- RAYNAULD, Philippe et Stéphane RIALS. *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.
- REY, Alain. *Dictionnaire historique de la langue française*, Montréal, Dico Robert inc., 1993.
- SMOUTS, Marie-Claude. « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales : La gouvernance*, n° 155, mars 1998, p. 85-92.
- STOKER, Gerry. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales : La gouvernance*, n° 155, mars 1998, p. 19-29.

L'enseignement du management public dans un contexte de démocratisation

Replacer la culture et la gouvernance au centre du cycle didactique

Benoît NDI-ZAMBO
Institut supérieur de management public (Cameroun)

Les principes qui sous-tendent l'enseignement du management public (efficacité, efficience, pertinence, éthique et satisfaction du client, etc.) s'inscrivent visiblement en droite ligne de la culture des formations sociales d'origine et des fondements de la démocratie représentative, système politique séculaire en Amérique du Nord et en Europe occidentale.

Si l'on admet ce postulat de l'historicité de l'administration entendue comme produit social, on pose en même temps la question des modalités de transfert d'un modèle administratif d'une société à une autre. Tel serait par exemple le dilemme qui hante toutes les institutions qui ont pour finalité de diffuser le management public dans les formations sociales africaines.

À partir de l'expérience de l'Institut supérieur de management public (ISMP) du Cameroun, les analyses qui structurent cet essai suggèrent de tenir compte de la culture locale et du contexte sociopolitique de l'administration pour réussir un enseignement efficace du management public outre-mer.

Trois axes d'évolution sont proposés à cet effet, c'est-à-dire :

- Détruire le mythe de l'universalisme ;
- Réaffirmer le lien naturel qui existe entre le management public et la gouvernance ;
- Développer la recherche.

Pour être explorées avec succès, ces voies nécessitent de la part des institutions et des enseignants un esprit critique soutenu par une saine humilité. Ce n'est qu'à ce prix que l'enseignement et la pratique du management public peuvent être utiles dans le contexte africain en général et camerounais en particulier dans la mesure où ils contribueront à la fois à rendre les administrations efficaces et à appuyer le processus de démocratisation et de bonne gouvernance.

1. L'EXPÉRIENCE DE L'ISMP

Créé en 1985, avec l'appui du gouvernement du Canada (ACDI) et de l'ENAP de Québec comme agence d'exécution, l'Institut supérieur de management public (ISMP) du Cameroun est un établissement public spécialisé dans la formation professionnelle, la consultation et la recherche en management public. La mission principale de l'ISMP est de contribuer à la rénovation et à la modernisation de l'administration publique camerounaise (APC). Bien qu'élargie aujourd'hui aux cadres des organisations privées, la clientèle cible de l'ISMP, à l'origine, était essentiellement constituée de hauts responsables des administrations publiques et parapubliques.

1.1. Domaines d'intervention de l'ISMP

1.1.1. Le perfectionnement et le recyclage

Si les volets recherche et consultation ont connu un démarrage relativement tardif, celui de la formation professionnelle a été mis sur pied dès la naissance de l'Institut. Ceci a été possible grâce à l'expertise de l'ENAP et surtout grâce à l'existence du Programme intégré de management (PRIMA), produit de base de l'ISMP, auquel se sont ajoutées, depuis ce temps, près d'une dizaine d'autres sessions portant sur la gestion des ressources humaines telles que la gestion de projets, la planification stratégique, le management du changement, la conduite des réunions, le manager et la bureautique, les habiletés de négociation, la communication orale et écrite, etc.

À ce jour, les registres de l'ISMP indiquent que l'Institut a accueilli un peu plus de 5 000 cadres en provenance des administrations publiques, parapubliques et privées.

1.1.2. Le Programme de maîtrise professionnelle en management public

Le Programme de maîtrise professionnelle en management public de l'ISMP, mis sur pied depuis 1998, s'inscrit parmi les mesures concrètes de soutien aux gestionnaires qui doivent relever les défis qu'impose la nouvelle administration publique. Dans la conception, comme dans le choix de l'approche pédagogique de ce programme, l'ISMP place le « gestionnaire-apprenant » au centre de sa démarche.

1.1.3. La recherche-consultation

Les activités de recherche-consultation visent les réalisations qui s'inscrivent dans le cadre de la modernisation et de la revitalisation des organismes publics, parapublics et privés. Elles sont orientées vers la recherche appliquée en vue du développement et du renforcement des capacités des organisations et des gestionnaires.

L'ISMP mène également des activités d'appui-conseil surtout dans le cadre de la révision des méthodes et systèmes de gestion et de la restructuration des organisations.

1.2. Personnel enseignant

L'ISMP dispose d'une équipe de 35 professeurs-consultants chevronnés. Cet effectif comprend six femmes travaillant à temps plein. Tout le corps professoral a été formé à l'ENAP de Québec, soit dans le cadre du programme de maîtrise, soit à l'intérieur de programmes spécialisés faits sur mesure. Cette équipe de professeurs est soutenue par un personnel de soutien efficace. L'Institut fait également appel à des experts nationaux et internationaux selon les besoins.

1.3. Constats majeurs

En novembre 1987, deux ans après sa création, l'ISMP a tenu à Yaoundé un colloque réunissant de hauts responsables de l'administration publique camerounaise et traitant du thème *Pour une rénovation de l'Administration publique camerounaise*.

Les travaux de ce colloque ont permis de constater que l'administration publique camerounaise est malade sur le plan du management. Elle souffre, semble-t-il, d'un ensemble de maux interreliés que l'on ne peut soigner efficacement que dans le cadre d'une stratégie thérapeutique globale et appropriée qui touche aussi bien les individus que les organisations, et aussi bien les processus de production et de gestion que les attitudes, les comportements et les valeurs.

Quinze ans après ce constat, et malgré une présence de plus en plus marquée de l'ISMP dans le paysage de l'administration publique camerounaise et la volonté de changement et d'amélioration réaffirmée à diverses occasions par les plus hautes autorités camerounaises, des acteurs de premier plan, de même que certains chercheurs, reconnaissent que l'esprit et les principes du management public tardent à prendre corps dans les pratiques de l'administration publique camerounaise.

Ainsi, Marisa Kemper, qui a évalué en 1992 l'impact du Programme intégré de management (PRIMA) sur l'administration publique camerounaise, aboutit à la conclusion que l'ISMP s'est chargé d'une tâche assez lourde en essayant de communiquer aux fonctionnaires camerounais des techniques de management selon le modèle nord-américain.

Lors de l'une de leurs traditionnelles rencontres de réflexion avec l'ISMP, les secrétaires généraux des ministères reconnaissent en 1993 qu'une culture de l'efficacité est ce qui manque encore le plus à l'administration publique camerounaise.

Au regard de ces jugements, la direction de l'ISMP a mis sur pied un plan de révision du PRIMA dès 1994. La phase d'analyse de ce plan a conduit aux recommandations suivantes : donner certaines orientations au PRIMA, poursuivre les objectifs généraux et diffuser la grille des thèmes.

Parmi les principaux résultats de cette étude, on peut relever les suivants :

- Les messages du PRIMA sont pertinents, mais les difficultés d'application sur le terrain sont nombreuses.
- Il est nécessaire d'introduire des thèmes pertinents par rapport aux nouveaux défis de l'administration publique camerounaise.
- Il s'avère nécessaire d'adapter le PRIMA au souci de réforme de l'administration publique camerounaise.

Ces différents constats, en même temps qu'ils mitigent les performances de l'ISMP quant à sa mission de rénovation et de modernisation

de l'administration publique camerounaise, posent la question fondamentale de l'adaptabilité au contexte camerounais des modèles (essentiellement nord-américains) diffusés par le management public.

2. ENJEUX ET DÉFIS DE LA MISSION DE L'ISMP

La mission assignée à l'ISMP implique que l'adoption des principes et pratiques du management public peut contribuer à la dynamisation et à la modernisation de l'APC en contribuant à rendre les organisations et les gestionnaires publics plus efficaces et efficients. Cette mission pose en outre comme postulat l'universalité des valeurs qui sous-tendent le management public. Or, comme le notait Max Weber, l'administration est le fruit d'une histoire, un produit social en formation.

Aussi, deux axes de questionnement fondent les enjeux et les défis de l'ISMP au regard des cultures locales (sociale et administrative) et de l'environnement institutionnel (système politique) :

- L'ISMP peut-il, à travers son enseignement, transposer les principes et les pratiques du management public dans l'administration publique camerounaise sans tenir compte de la culture locale? Sinon, quelle stratégie faut-il imaginer pour adapter le management public au contexte culturel de cette administration ?
- Le système politique camerounais, avec la place et le rôle que l'administration y joue, permet-il aux agents publics de pratiquer le management public? Sinon, comment peut-on faire en sorte que l'enseignement du management public accompagne le processus de démocratisation et de bonne gouvernance au Cameroun ?

2.1. Management public et culture locale

S'il est vrai que les pratiques du management public doivent beaucoup aux croyances et aux valeurs communément admises par tous les Nord-Américains d'une part, et que toute organisation développe sa culture à partir des valeurs dominantes des espaces sociaux ambiants d'autre part, force est alors d'admettre que les valeurs qui sous-tendent le management, tel qu'il est enseigné, sont différentes de celles qui structurent les espaces socioculturels camerounais. C'est ce qui expliquerait les difficultés que rencontre l'ISMP dans la réalisation de sa mission de transfert de l'esprit et des pratiques de management dans l'administration publique camerounaise.

Selon William H. Newman, le management américain s'appuie sur un certain nombre de croyances et de valeurs fortement enracinées au plus

profond de l'être. Au rang des croyances et valeurs sous-jacentes au management américain, l'auteur cite celles-ci : la maîtrise de la destinée, la vision de l'entreprise indépendante comme instrument d'action économique et sociale, la sélection du personnel fondée sur le mérite, les décisions fondées sur une analyse objective, le partage de la prise de décision, la recherche constante du progrès.

Ces croyances et valeurs se retrouvent dans les dimensions culturelles que Hofstede décèle chez les Américains à partir des données de l'enquête « HERMES » : faible distance hiérarchique, faible contrôle de l'incertitude, individualisme, masculinité.

Dans une même perspective, il y a lieu d'évoquer deux typologies organisationnelles inspirées de l'enquête « HERMES » éclairant davantage les dimensions culturelles qui sous-tendraient le management nord-américain par rapport à celui des pays d'Afrique subsaharienne en général :

- **La typologie distance hiérarchique/contrôle de l'incertitude.** Cette typologie organisationnelle est due à Hofstede. Parmi les quatre dimensions lui apparaissant les plus significatives pour analyser les cultures nationales de divers pays (distance hiérarchique, contrôle de l'incertitude, individualisme, masculinité), il retient les deux premières pour proposer une typologie organisationnelle. Les modèles-types y sont qualifiés de *pyramide*, *machine*, *marché et famille*. Selon cette typologie, le modèle de la famille (grande distance hiérarchique/faible contrôle de l'incertitude) est celui qui conviendrait aux spécificités culturelles des pays d'Afrique subsaharienne. Les pays d'Amérique du Nord seraient quant à eux rangés sous le modèle du marché (distance hiérarchique faible/faible contrôle de l'incertitude).
- **La typologie distance hiérarchique/orientation individu-tâche.** S'inspirant des travaux de Hofstede et de la grille managérielle de Blake et Mouton, Fons Trompenaars décrit également quatre types de culture d'entreprise qu'il appelle *famille*, *tour Eiffel*, *missile guidé* et *couveuse*. Ici encore, c'est le modèle de la famille qui convient aux sociétés africaines avec leur grande distance hiérarchique et leur structure communautaire (grande distance hiérarchique, orientation vers l'individu) tandis que les États-Unis, par exemple, sont rangés sous le modèle dit *missile guidé* (distance hiérarchique faible, orientation vers la tâche).

Il est donc clair que le management public est le fruit d'une culture particulière et ne saurait ainsi être transposé sans préalable dans une autre culture.

Sur ce plan, il y a donc lieu d'admettre avec Bryant que « bien que la gestion en tant que science possède un certain nombre d'unités analytiques de base, l'amélioration des résultats dans les domaines de la gestion et de l'organisation exige que les contraintes précises qui font obstacle aux résultats soient éliminées, et ces contraintes sont enracinées dans la culture ».

Ces analyses viennent donc étayer notre hypothèse et préciser l'une des questions principales à laquelle la mission statutaire de l'ISMP doit répondre si l'Institut veut atteindre ses objectifs. Comment se manifestent les dimensions culturelles des espaces sociaux camerounais dans l'administration publique et quelles sont leurs incidences sur l'enseignement et la pratique du management public ?

2.2. Management public et système politique

2.2.1. *L'État moderne occidental*

Les valeurs sur lesquelles reposent le management public proviennent des fondements de l'État moderne occidental, qui est défini comme une organisation globale que la société se donne pour se gérer et s'orienter. Cette conception de l'État prend sa source dans une vision du politique caractérisée par un certain nombre d'idées principales :

- Le pouvoir existe à des fins sociales.
- Tous les citoyens sont égaux devant l'État.
- Le citoyen est la source du pouvoir ascendant dans le système politique.
- Le pouvoir est encadré par le droit (État de droit).
- La volonté sociale s'exprime par des techniques de représentation et de délégation (démocratie comme technique de gouverne).
- La distinction du privé et du public et l'identification d'une sphère d'action propre à chacun (moins d'État, meilleur État).

Cette vision implique ce qui suit :

- L'État intègre et canalise le pouvoir social à travers les quatre fonctions suivantes : légiférer, gouverner, administrer et juger.
- L'État est l'agent de la société (citoyens, partis politiques, organisations non gouvernementales, médias, etc.). L'État est créé par la société pour en transformer les valeurs selon les normes de fonctionnement sociétal.

- L'État est une organisation souveraine qui transcende les agents qui la composent.
- Par le biais de programmes et d'interventions diverses destinés à modeler les conditions de vie des citoyens, l'État :
 - encadre un ensemble de politiques ;
 - corrige le fonctionnement social ;
 - oriente et enseigne le social.

2.2.2. *De la logique bureaucratique à la logique managérielle*

Pour assurer ses fonctions, l'État moderne occidental dispose d'une administration qui, pour être performante, doit sans cesse améliorer son fonctionnement. C'est ce souci de performance qui amène les administrations publiques occidentales à passer de la logique bureaucratique (Weber) à la logique organique proactive (management public). Cette logique met davantage l'accent sur des aspects liés au caractère démocratique et à la finalité de l'État moderne occidental :

- approche fondée sur l'efficacité dans l'atteinte d'objectifs planifiés ;
- consultation des citoyens et concertation avec les partenaires ;
- reconnaissance par l'État des besoins différenciés voire antagonistes ;
- participation des citoyens à la définition des services ;
- recherche de solutions plus acceptables qu'optimales ;
- utilisation minimale des règles, pouvoir discrétionnaire des agents de l'État ;
- introduction de contrôles sur les effets des services ou les impacts attendus ;
- statut de citoyen-participant avec le droit de négocier ;
- habileté managérielle permettant d'associer le plus possible les citoyens aux cinq étapes de l'action administrative (définition des besoins, élaboration des services, choix majeurs, réalisation et évaluation des interventions de l'administration) ;
- imputabilité des gestionnaires publics ;
- transparence dans la gestion des affaires publiques.

Comme on peut le constater, le souci de performance de l'administration et des agents publics tient ici de la nature et de la finalité de l'État moderne occidental. Le management public émanerait donc de celui-ci.

En effet, comme le rappelle opportunément Darbon, « l'administration ne peut s'étudier en dehors de la société globale qui l'enserme parce qu'elle n'est que son reflet. Quelles que soient sa nature, sa logique et son origine, elle reste ou devient étroitement liée à la société civile qu'elle doit gérer, qu'elle le souhaite ou non, parce qu'elle subit la pression aussi bien interne qu'externe de celle-ci. »

Qu'en est-il en Afrique, et particulièrement au Cameroun, alors que l'État est en quelque sorte un produit d'importation ?

2.2.3. L'État camerounais et la transition démocratique

Au lendemain de l'Indépendance (1960), le Cameroun, comme la plupart des jeunes États africains, opte pour un régime de parti unique fortement centralisé et autoritaire. Le parti-État, à travers une administration de type colonial, encadre les populations au lieu de chercher à répondre à leurs aspirations.

Toute velléité d'opposition est sévèrement réprimée par le pouvoir, omniprésent et omnipotent. Ce qui installe les populations dans une culture de peur et de silence. J.F. Médard, décrivant l'État camerounais, aboutit à la conclusion que ce dernier est de nature néo-patrimoniale.

En 1990, le multipartisme est réinstauré au Cameroun sous la pression des revendications populaires et de la communauté internationale. Pour rompre avec l'ordre ancien, certains pays africains ont opté pour la conférence nationale souveraine. Le Cameroun, quant à lui, opte pour une autre voie, celle d'une concertation restreinte réunissant les partis politiques, la société civile et les pouvoirs publics.

Comme le note encore J.F. Médard, les effets de ce changement sont perceptibles. En premier lieu, les camerounais ont repris la parole : ils expriment verbalement, et même publiquement, leurs réactions, leurs frustrations, leur colère. Tant bien que mal, une presse dépourvue de moyens tente de faire son travail contre vents et marées. La société civile est sortie de sa léthargie, elle bouge, elle fait la grève, elle manifeste. Finalement, conclut J.F. Médard, si l'on n'est pas encore dans une démocratie, on n'est plus sous la dictature. On se trouve dans une sorte d'entre-deux qui correspond à ce que les latino-américains qualifient de *démocrature*.

Dans ces conditions, comment l'administration publique camerounaise parvient-elle à jouer son rôle d'intermédiaire entre l'État et les citoyens ?

2.2.4. *De l'administration coloniale au management public camerounais*

D'abord, il y a lieu de relever que l'administration publique, comme dans la plupart des États africains, n'a pas hérité d'un système bureaucratique de type wébérien. Plusieurs études récentes montrent en effet que l'ancienne administration coloniale ne ressemblait guère au modèle bureaucratique. Les nouveaux États africains héritent en fait d'un modèle administratif largement bricolé par les colonisateurs au gré des impératifs de la conquête, de la gestion du quotidien et du maintien de l'ordre. En outre, si les structures sont imitées, les conceptions et les visions entretenues par les agents restent largement différenciées du modèle wébérien et génératrices, à ce titre, non seulement d'une culture bureaucratique originale, mais aussi d'une forme particulière d'articulation du modèle administratif à la société réceptrice. En effet, comme le souligne Bolap, telle qu'elle fonctionne actuellement au Cameroun, l'administration se sent apparemment plus investie d'une fonction de commandement et de contrôle que d'une mission de promotion collective et d'intégration sociale globale.

Le sociologue camerounais J.M. Ela pense que la plupart des agents de l'État n'ont pas intériorisé le concept de la chose publique et du service public. Leur imaginaire reste sous la prégnance des manières de penser et d'agir du processus de socialisation qui enracine le fonctionnaire dans l'espace du village et de l'ethnie.

En résumé, le concept d'État et conséquemment celui du rôle de l'administration publique ne font pas partie des dimensions de la culture de l'administration publique camerounaise. Comment dès lors y transférer les valeurs et les pratiques du management public ?

Le diagnostic, établi dans le cadre du Programme national de gouvernance (PNG) du Cameroun, indique que les relations entre les citoyens-usagers sont en général inégalitaires et révèle une administration peu soucieuse des besoins des usagers, une faible communication avec ceux-ci, une quasi-absence de recours non contentieux. Par ailleurs, les usagers se plaignent du mauvais accueil, du comportement malveillant des agents de l'État, du rançonnement des usagers, du traitement sélectif des dossiers. Bref, ce diagnostic fait état d'un système peu préoccupé de son efficacité, de son efficience et de la dimension ethnique de son action.

La deuxième question à laquelle l'ISMP doit répondre pour apporter sa contribution à l'amélioration de l'administration publique est donc la suivante : Comment, à l'aide des programmes du management public, donner l'impulsion nécessaire à l'instauration d'une bonne gouvernance dans l'administration publique ?

3. LES PRINCIPAUX AXES D'UN ENSEIGNEMENT EFFICACE DU MANAGEMENT PUBLIC

Considérant les faits précédents, on s'aperçoit aisément qu'il faut nécessairement tenir compte du contexte socioculturel et politique si l'on veut que l'enseignement du management public soit efficace, c'est-à-dire qu'il puisse donner lieu à la pratique. L'erreur fondamentale serait donc de miser sur l'universalisme. Aussi, il y a lieu aujourd'hui, pour remédier aux errements du passé, de prendre un nouveau départ en s'appuyant sur les points clés ci-après :

- craindre l'universalisme ;
- insister sur les liens entre le management public et la gouvernance ;
- développer la recherche.

3.1. Craindre l'universalisme

Quatre points de vue vont étayer cet axe fondamental. Il s'agit, au-delà de la théorie, d'expériences sur le terrain réalisées par les experts de la Banque mondiale et par des chercheurs. Toutes ces positions ont un dénominateur commun, à savoir qu'on ne peut pas transposer les pratiques de gestion d'une société à une autre sans tenir compte du facteur culturel.

3.1.1. *Pourquoi culture et gestion ? (Caroline Bryant)*

L'un des défis, auxquels sont fréquemment confrontés ceux qui font de la culture et de la gestion le sujet de leurs travaux, est le suivant : pourquoi sortir de la sphère des « universels » traditionnels et s'aventurer dans un domaine caractérisé par une grande diversité et des contextes locaux et spécifiques ? Tout comme la macro-économie peut se déplacer n'importe où sans subir de modifications, n'existe-t-il pas des théories et des techniques de macro-gestion qui puissent être transplantées de la même manière ? La réponse à ce défi est à la fois positive et négative. Il est vrai que la gestion possède des caractéristiques universelles. Elle porte toujours sur l'organisation, l'analyse des institutions, la motivation, l'offre d'incitations, et la mise en œuvre des décisions. Par contre, tous les aspects de ces processus, lorsqu'ils sont pris isolément, n'opèrent pas exactement de la même manière dans des contextes culturels différents. L'existence de techniques et de concepts n'exclut pas la prééminence des variations culturelles locales. Toutes les langues ont des verbes (caractéristique « universelle »), mais les verbes varient dans chaque langue. Tous les êtres humains ont également des systèmes circulatoires, mais aucun chirurgien

n'entreprend une opération sans disposer de l'information détaillée (radiographies et analyses de laboratoire) sur les caractéristiques particulières de son patient.

3.1.2. *L'importance de la donnée culturelle* (Mamadou Dia)

Traditionnellement, les projets de développement institutionnels ont été fondés sur les quatre hypothèses clés suivantes :

1. *Un point de vue eurocentrique* de l'héritage colonial qui considère que des nations homogènes et des administrations publiques modernes ont été créées durant la période coloniale, et qu'il suffit de bien les gérer.
2. *Une approche technologique* du développement institutionnel et de la gestion d'après laquelle les méthodes et les techniques de gestion occidentales constituent la seule voie vers la modernisation.
3. *Une conception mécaniste et linéaire de l'histoire* et du « développement » selon laquelle toute société doit passer par les mêmes étapes avant d'accéder au développement.
4. *Une approche ethnocentrique* de la culture qui suppose que toute société possède les mêmes valeurs et objectifs fondamentaux, caractéristiques des pays « développés », c'est-à-dire un esprit d'entreprise, la motivation par le profit, la sécurité matérielle et l'intérêt personnel. Par conséquent, les pays qui ne font pas preuve de ces valeurs sont considérés comme primitifs et sous-développés.

La conclusion logique de ces hypothèses est que le développement de l'Afrique doit être stimulé de l'extérieur, grâce aux transferts de culture, d'institutions, de méthodes et de techniques des pays occidentaux industrialisés, et que l'époque coloniale a formé la base d'un développement durable en laissant derrière elle un héritage de nations homogènes et de processus et institutions politiques et administratifs modernes. Pourtant, la réalité actuelle montre qu'aucune de ces hypothèses n'est valable.

3.1.3. *Face à l'impossible décentralisation des entreprises africaines* (Philippe d'Iribarne)

Parmi les difficultés de fonctionnement des entreprises africaines, celle liée à la mise en pratique d'une décentralisation des responsabilités « à

l'occidentale » n'est pas la moindre. L'auteur, s'appuyant sur une étude de cas dans une entreprise publique du Cameroun, explique en quoi il n'y a pas lieu d'être étonné par une résistance à la décentralisation directement générée par certains traits culturels. L'utilisation de pratiques de gestion importées ne peut conduire qu'à l'échec si on ne s'interroge pas sur les conditions de leur efficacité dans leur région d'origine. Il est possible, en revanche, de trouver des procédures permettant d'assurer l'efficacité de la gestion dans un contexte « non classique » si l'on tient compte des spécificités culturelles du milieu dans lequel elles s'appliqueront.

3.1.4. *Face à l'impossible mission de l'ISMP* **(Marisa C. Kemper)**

Dans son étude intitulée « Une évaluation de l'impact du cours Programme intégré de management (PRIMA) sur l'Administration publique au Cameroun », Marisa C. Kemper estime que « l'ISMP s'est chargé d'une tâche assez lourde en essayant de communiquer des techniques de management décentralisé aux fonctionnaires camerounais, selon un modèle nord-américain, surtout lorsqu'on considère la longue histoire traditionnelle et coloniale de centralisation dans ce pays ». L'auteur observe par ailleurs que « plusieurs commentaires ont été faits (par les fonctionnaires camerounais) à propos des aspects traditionnels de la culture camerounaise et de la façon dont le cours PRIMA doit tenir compte de l'incompatibilité de certains concepts nord-américains transposés dans la culture locale ».

Comme on peut le constater, ces quatre argumentants n'ont pas la même approche. En effet, selon la typologie élaborée par le laboratoire de recherche en gestion de l'Université de Dakar, Bryant et d'Iribarne partent de l'approche anthropologique postulant que les valeurs de l'espace social peuvent toujours trouver un réemploi dans la gestion moderne, autrement dit que les contraintes découlant des techniques de gestion ne sont pas incontournables. À partir de sa critique générale de l'eurocentrisme, Dia débouche sur l'approche dite politique selon laquelle l'importation des techniques occidentales de gestion ne saurait constituer un raccourci ou un substitut aux méthodes de gestion à bâtir à partir des valeurs et préoccupations de la majorité des populations africaines. Kemper enfin s'appuie sur l'approche gestionnaire disant que, dans l'utilisation des techniques modernes de gestion, il existe des impossibilités incontournables pour les entreprises africaines à cause de leurs spécificités culturelles.

Selon cette analyse, les interventions de l'ISMP seraient aujourd'hui centrées sur l'approche que critique Mamadou Dia. Pour contourner

l'universalisme et éviter les erreurs de l'approche gestionnaire, il y aurait peut-être lieu pour l'Institut, en ce qui concerne ses propres interventions et celles des enseignants, de mettre l'accent sur des approches anthropologique et politique visiblement plus fécondes.

3.2. Insister sur le lien entre management public et gouvernance

Dans ses leçons diffusées dans le cadre de la Didacthèque internationale en management public (DIMAP), le professeur Pierre De Celles a opportunément mis en exergue les dimensions du cycle didactique et leurs interrelations d'une part, l'espace « administration publique » et la relation qui existe entre le management public et la gouvernance d'autre part.

Pourtant, lorsqu'on observe les réactions des participants aux formations offertes par l'ISMP, il se dégage la nette impression que, sous le couvert justement de l'universalisme, les dimensions pédagogique et technologique ont été privilégiées au détriment des dimensions stratégique et épistémologique. S'il n'en avait pas été ainsi, les aspects culturel et sociopolitique auraient été pris en considération en ce qui concerne l'atteinte des objectifs (contextualisation, décontextualisation, recontextualisation), la présentation des éléments scientifiques et l'exploitation des expériences. C'est ainsi que l'enseignement en management apparaît toujours aux yeux des fonctionnaires comme de simples séances d'information générale sur des pratiques administratives insolites, inapplicables dans le contexte camerounais.

Par ailleurs, connaissant la structure de l'espace « administration publique » qui comprend le système politique, le secteur public, le secteur privé et la société civile d'une part, les liens entre gouvernance et organisation publique, management public et gouvernance d'autre part, on se serait attendu à ce que l'ISMP, à travers son enseignement, impulse le processus de démocratisation et d'instauration de la bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques. Aussi bien à l'intérieur du programme de base de l'ISMP, c'est-à-dire le PRIMA, qu'à l'intérieur de son programme phare, la maîtrise professionnelle en management public, ces thèmes ne sont pas expressément abordés.

L'expérience révèle cependant que très peu d'agents de l'État, toute catégorie confondue, sont conscients de la finalité d'un État moderne et du rôle que devrait jouer une administration publique composée de citoyens habitués à fonctionner dans un système autoritaire et sous un État de pacotille hérité de la logique coloniale. En effet, dans un contexte où les citoyens ne participent pas, ou le font de façon fictive, au choix des

dirigeants, et où ces derniers ne sont donc pas tenus de rendre des comptes à leurs électeurs, ni l'administration publique, bras séculier de l'État, ni ses agents ne perçoivent la nécessité d'être performants.

Ainsi, jusqu'en 1990, dans la plupart des pays africains, et au Cameroun en particulier, les fonctionnaires comprenaient mal de devoir transiger avec les citoyens et la société civile pour élaborer ou mettre en œuvre des politiques et programmes publics, habitués qu'ils étaient à imposer et à réprimer si nécessaire.

Avec le processus de démocratisation en cours et la mise en œuvre du Programme national de gouvernance, l'ISMP ne saurait évidemment échapper à quelques interpellations provenant des diverses couches sociales. À titre d'illustration, lors de l'enquête portant sur la révision du PRIMA, les répondants (agents de l'État) souhaitaient que l'ISMP introduise ou approfondisse certains thèmes portant sur l'éthique et les valeurs d'une administration publique camerounaise performante : le rôle de l'État, la décentralisation, l'environnement et le changement, la culture organisationnelle, le concept de pouvoir et le pouvoir public.

De même, à l'issue du diagnostic sur l'administration publique camerounaise, les experts du Programme national de gouvernance préconisent, pour améliorer les relations entre le citoyen-usager et l'administration publique, les mesures suivantes :

- Remplacer le citoyen au centre de toute préoccupation et de toute activité de l'administration publique.
- Améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique.
- Mettre en œuvre un système permanent de communication entre le citoyen-usager et l'administration publique.
- Mettre un accent particulier sur la déontologie professionnelle.

Les mesures ainsi préconisées indiquent clairement qu'avec le mouvement de démocratisation les choses changent. Il est donc certain que le management sera de mieux en mieux perçu comme outil d'action publique. Toutefois, pour qu'il en soit ainsi, il apparaît nécessaire que, dans l'enseignement du management public, soient incluses les préoccupations liées à la raison d'être de l'État et de l'administration et soit replacé le rapport entre l'État et la société au centre du processus de production politique.

Ainsi conçus, l'enseignement et la pratique du management public devraient accompagner efficacement la démocratisation et l'instauration de la bonne gouvernance.

Ainsi, la crédibilité de l'ISMP et du management public dépendra de la capacité de l'Institut à intégrer ces préoccupations.

3.3. Développer la recherche

Dès la création de l'ISMP, le volet recherche est négligé même s'il est inscrit dans les domaines d'intervention. En effet, les promoteurs de l'Institut ne perçoivent pas l'urgence d'entreprendre des actions en ce qui a trait à cette activité, convaincus de l'universalité des valeurs du management public. Aussi, quinze ans plus tard, aucune production en provenance de l'Institut n'a été réalisée dans ce domaine. Cependant, quelques enseignants tentent de produire des publications à leur propre compte. C'est dire que malgré les dispositions existant pour promouvoir la recherche, sa nécessité institutionnelle n'est pas perçue par tous.

Du point de vue de la DIMAP, un projet de recherche avait été inscrit au programme de l'ISMP. Ce projet, qui portait justement sur les dimensions culturelles du management et leur incidence sur l'enseignement et la pratique du management public dans l'APC, n'a jamais pu être mis en œuvre. C'est pourtant dans ce domaine que la DIMAP aurait pu jouer un rôle capital concernant le transfert des principes et des pratiques du management public nord-américain dans un contexte socio-culturel différent et spécifiquement africain.

Or il ne faudrait pas se leurrer. Le fait que l'ISMP continue à offrir ses services ne signifie nullement que le management public s'accommode de la culture locale, encore moins qu'il est pratiqué par ceux à qui il est enseigné. Il se pourrait que ce soit simplement l'effet d'une mode.

À toutes fins utiles, je livre ici les propos de Philippe d'Iribarne au sortir d'une mission de recherche sur la culture du Cameroun et la gestion dans ce pays : « L'Afrique constitue, à un double titre, un terrain privilégié pour la recherche en gestion ».

L'importance de l'écart culturel entre les sociétés africaines et celles où sont nées les pratiques « internationales » de gestion fait que ces pratiques sont particulièrement mal adaptées en Afrique. L'importance même des dysfonctionnements auxquels elles conduisent est fort instructive pour le chercheur. En effet, cette importance met en évidence de façon particulièrement nette les présupposés implicites sur lesquels reposent les pratiques « internationales ». Elle conduit à une compréhension beaucoup plus profonde de ces pratiques.

Par ailleurs, alors que dans les pays disposant de solides traditions de gestion autochtone, où le travail des chercheurs ne fait souvent

qu'accompagner celui des praticiens, l'Afrique offre un terrain privilégié à une recherche véritablement créative. Il y a lieu de concevoir des pratiques de gestion adaptées à un fonctionnement industriel. Et les novations nécessaires par rapport aux pratiques classiques sont telles qu'une démarche strictement empirique a du mal à suffire. La place est largement ouverte pour une démarche qui s'appuie sur une compréhension des phénomènes en cause suffisamment approfondie pour permettre de concevoir des pratiques réellement adaptées à un contexte si peu « classique ».

CONCLUSION : ÉLOGE DE L'ESPRIT CRITIQUE

Que dire au terme de cette réflexion qui se veut une modeste contribution au processus de diffusion des pratiques efficaces de conduite de l'action publique ?

Il y a d'abord lieu de relever que l'ISMP est une institution qui se développe harmonieusement depuis sa création en 1985. Depuis lors, de nouveaux programmes ont été mis sur pied à l'intention des agents publics qui peuvent ainsi s'initier au management, se recycler ou se perfectionner dans divers domaines spécifiques (gestion des ressources humaines, gestion des projets, conduite de réunion, etc.). Par ailleurs, le corps professoral de l'ISMP s'est entièrement « camerounisé » avec l'arrivée, depuis 1993, de près d'une vingtaine de nouvelles personnes-ressources bien formées connaissant le contexte de l'administration locale.

Les analyses et les propositions faites ici ont pour but de suggérer à l'Institut qu'il y aurait lieu, au moment où celui-ci passera le cap de l'adolescence, d'utiliser au mieux son potentiel pour adapter plus efficacement les principes du management dans la culture administrative du Cameroun.

En effet, à partir du management tel qu'il est enseigné et pratiqué à Québec, à Harvard ou à Tokyo, il est possible à l'ISMP de bâtir les fondements d'un management public moderne camerounais. Pour cela, il va falloir au sein de l'institution libérer les potentialités et mettre en place les conditions appropriées. Le personnel enseignant devra quitter, sans le renier, le sein maternel, et se départir en toute humilité du dogmatisme scolastique pour revisiter son champ d'intervention avec un esprit résolument critique. Enfin, il sera nécessaire de solliciter davantage les praticiens pour comprendre les principes du management, les replacer dans le contexte du pays et les intégrer dans la vision camerounaise de la gestion des affaires publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRANAVAL, A. et al. *La culture organisationnel : aspects théoriques, pratique et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 1988.
- ALLEMAND, Sylvain. « La démocratie : une idée simple et... un problème », *Sciences humaines*, n° 81, 1998.
- BOLAP, Henri-Paul. « Une approche ethnométhodologique de la communication organisationnelle : la communication entre l'administration publique camerounaise et ses usagers », *Communication-Information*, vol. 11, n° 1, 1990.
- BOLLINGER, Daniel et Geert HOFSTEDE. *Les différences culturelles dans le management. Comment chaque pays gère-t-il ses hommes ?* Paris, Les Éditions d'Organisation, 1987.
- BORGEAT, Louis, René DASSAULT et Lionel OUELLET. *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec et École nationale d'administration publique, 1982.
- BOURGOIN, H. *L'Afrique malade du management*, Paris, Éditions Jean Picollec, 1984.
- BRYANT, Coralie. « Culture, management, and institutional assessment », dans Ismael SERAGELDIN et Jane TABOROFF (dir.), *Culture and Development in Africa*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development, 1992, p. 447-464.
- DABENE Olivier. « Comment sortir d'un régime autoritaire », *Sciences humaines*, n° 81, 1998.
- DIA, Mamadou. *Pratiques indigènes de gestion et développement en Afrique subsaharienne : leçons pour les années 1990*, Washington, Banque mondiale, 1992.
- DIA, Mamadou. *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*, Washington, Banque mondiale, 1994.
- D'IRIBARNE, Philippe. « Face à l'impossible décentralisation des entreprises africaines », *Revue française de gestion*, sept.-oct. 1990.
- HERNANDEZ, Emile-M. « Et si les managers africains s'inspiraient de leurs collègues chinois ? », *Marchés Tropicaux*, n° 2468, nov. 1995.
- HOFSTEDE, Geert. *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1994.

- ISMP/CENAM. « Pour une rénovation de l'Administration publique camerounaise », *Actes du colloque*, Yaoundé, nov. 1987.
- ISMP/ENAP. « Le design didactique », *Séminaire conjoint*, Yaoundé, mai 1997.
- KEMPER, Marisa C. « Une évaluation de l'impact du cours Programme intégré de management sur l'Administration publique camerounaise », *Résumé du mémoire de maîtrise*, Yaoundé, nov. 1992.
- MÉDARD, Jean-François. « Réveil de la société civile et échec de la transition démocratique », *Le messager africain*, n° 001, avril, mai, juin 1996.
- NDI-ZAMBO, Benoît. « Les administrations publiques africaines : crise d'identité culturelle – le cas du Cameroun », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 63, n° 3, sept. 1997.
- NDI-ZAMBO, Benoît. « Rendre les gouvernements africains transparents – Cameroun : vers la démocratie "consociétale" », *Cahiers africains d'administration publique*, coll. études et documents, n° 11, 2000.
- NDODOUMOU, Jean-Jacques. « L'amélioration des relations entre le citoyen-usager et l'Administration publique camerounaise dans le contexte de la bonne gouvernance : problèmes, enjeux et défis », *Communication – Séminaire à l'intention des Secrétaires généraux de ministères et universités du Cameroun*, Kribi, janv. 2000.
- NEWMAN, William H. « Croyances culturelles et pratiques du management », *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1986.
- PROGRAMME NATIONAL DE GOUVERNANCE. *Diagnostic du secteur administration publique*, Yaoundé, gouvernement du Cameroun, 1999.
- TIDJANI Bassirou. « Cultures africaines et management : une problématique, plusieurs approches vers la construction d'une typologie », *Revue de gestion des ressources humaines*, n° 17, nov. 1995.
- TROMPENAARS, Fons. *L'entreprise multiculturelle*, Paris, Éditions Maxima, 1994.

Une formation en gestion des ressources humaines dans l'administration publique marocaine

Louis CÔTÉ, Ph. D.

École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Le 19 juin 2000, à Agadir, M. Aziz El Houssine, ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative du Royaume du Maroc, a officiellement procédé à l'ouverture d'une session pilote portant sur la gestion des ressources humaines. Cette session expérimentale visait à ouvrir la voie à une formation destinée à quelque 400 cadres de l'administration marocaine œuvrant en région. Elle était le fruit d'une collaboration maroco-québécoise qui s'est déployée au cours de l'année précédente et qui a emprunté, de l'avis des principaux acteurs engagés, un cheminement innovateur et fécond.

Je voudrais, dans ce texte, partager avec le lecteur les principaux acquis qui se dégagent de ce cheminement et de son résultat. Pour des raisons qui tiennent de la nature même de la démarche suivie – cette démarche, on le verra, a été itérative et a donc été établie pour une grande part au fur et à mesure qu'elle se déroulait –, j'adopterai pour l'essentiel une forme narrative. Mais avant de nous engager dans le récit proprement dit, et pour en permettre une bonne compréhension, il me faudra tout d'abord situer le contexte dans lequel les faits rapportés ont eu lieu. J'aborderai par la suite les étapes de l'élaboration d'un avant-projet et de la réalisation du projet. Je conclurai par une mise en relief des principales leçons que l'on peut tirer de l'expérience.

1. LE CONTEXTE

Au cours des dix dernières années, l'État marocain a poursuivi d'importantes réformes en matière de libéralisation et de démocratisation. Jouissant d'une ouverture manifeste, la vie politique et associative s'est dynamisée et la participation de la population à la gestion des affaires publiques s'est accrue. À l'instar de nombreux autres pays, le Maroc a également connu un vaste programme d'ajustement structurel visant à rétablir les équilibres macro-économiques et à faciliter le déploiement de l'entreprise privée. Ces changements ne sont pas sans effet sur l'administration publique. Celle-ci est appelée tout à la fois à se redimensionner et à revoir ses façons d'opérer afin de mieux assumer sa vocation de service public et de gagner en efficacité et en efficacie. C'est dans ce cadre que le gouvernement marocain a lancé en 1994, avec le soutien du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), un *Programme national de modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'Administration* (Programme MOR/94/501, plus connu sous le nom « Programme MDP »).

Compte tenu de certains délais dans la mise à disposition des ressources financières et dans la désignation d'un coordonnateur, le programme de modernisation a pris son véritable envol en 1996-1997. Il faut ici préciser que le programme est financé à parts égales par le gouvernement marocain et par le PNUD et que, selon les souhaits du premier, il est dirigé par des nationaux. C'est le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative qui est responsable du programme. Il agit sous l'autorité d'un comité stratégique de la réforme administrative, comité constitué de membres du gouvernement et présidé par le premier ministre avec l'appui d'un comité directeur composé de secrétaires généraux des ministères ou de leurs représentants. Concrètement, et au quotidien, c'est un coordonnateur entouré d'une toute petite équipe qui, au sein du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, assure le pilotage du programme.

Au fur et à mesure du déroulement du programme, les trois axes suivants sont devenus prioritaires : la promotion et le renforcement de la déconcentration ; la simplification des procédures et des formalités administratives ; l'amélioration de la gestion des ressources humaines. Chacun de ces axes a fait l'objet d'opérations spécifiques, mais il est tout de même possible de dégager quelques similarités du point de vue de la stratégie utilisée. En effet, dans les trois cas, on a entrepris des projets concrets qui avaient comme objectif de développer un réseau national d'experts, réseau constitué d'un nombre limité de gens provenant de divers milieux, qui soient non seulement compétents et bien au fait de ce qui se passe ailleurs

dans leur domaine – ayant participé à des voyages d'études dans différents pays – mais aussi conscients des besoins de l'administration marocaine et capables de servir de multiplicateurs à l'intérieur de celle-ci.

Voyons comment cette stratégie s'est installée en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines. En juin 1997, deux séminaires réunissant des praticiens de haut niveau et des experts ont été tenus en vue d'évaluer le plus globalement et objectivement possible les pratiques de gestion des ressources humaines en vigueur dans l'administration marocaine et de proposer des actions prioritaires à court et moyen terme dans le but de faciliter le passage d'une gestion purement administrative et bureaucratique à une gestion moderne des ressources humaines. À partir du diagnostic dressé lors de ces rencontres, nous pouvons souligner dès maintenant les quelques éléments clés suivants qui expliquent la mise en place d'une formation en gestion des ressources humaines (GRH) : le retard considérable accusé par de nombreuses administrations marocaines et leur très faible niveau de professionnalisme dans le domaine de la gestion des ressources humaines si on les compare à des administrations similaires d'autres pays ; la centralisation excessive des actes de gestion du personnel ; l'absence d'un cadre commun de référence pouvant faciliter les actions de réforme.

À la suite des deux séminaires, un réseau formel a été mis en place. En novembre 1997, sept des membres du réseau de la gestion des ressources humaines ont effectué un voyage d'études au Québec. L'administration québécoise avait en effet été identifiée comme étant performante en ce domaine, et le gouvernement marocain avait approché le gouvernement québécois dans le but de tenir cette mission d'études et d'information. Notons que ce sont les participants à cette mission qui ont donné naissance à l'Observatoire marocain de l'administration publique. C'est en effet à leur initiative qu'a été créé cet organisme non gouvernemental qui regroupe des directeurs des ressources humaines des administrations centrales ainsi que des chercheurs universitaires et des hauts fonctionnaires intéressés par ce domaine et qui publie une revue titrée *Management public*. Le ministère marocain de la Fonction publique et de la Réforme administrative a non seulement appuyé la création de cette association, mais a même fait appel à elle pour conduire certains travaux de réforme.

Compte tenu de l'intérêt manifesté par les participants marocains à l'égard de l'expérience québécoise et de la volonté des deux gouvernements de développer leurs relations, il a été décidé de poursuivre et d'élargir la coopération bilatérale. À l'automne 1998, deux rencontres ont eu lieu entre, d'une part, des représentants du ministère québécois des Relations internationales et de l'École nationale d'administration publique

(ENAP) – institution qui avait été engagée dans la réalisation de la mission d'études et d'information – et, d'autre part, des responsables du ministère marocain de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Ces travaux conjoints ont conduit à la signature d'une entente de coopération portant sur la modernisation de l'administration publique marocaine et le renforcement de ses systèmes de gouvernance. Ils ont également permis de dégager des axes potentiels de coopération et de cerner les activités qui devraient être réalisées, dont une formation en gestion des ressources humaines.

2. L'ÉLABORATION D'UN AVANT-PROJET

Nous voici maintenant en mesure de focaliser toute notre attention sur la formation en gestion des ressources humaines. Ainsi que nous venons de le voir, l'idée d'une telle formation a été retenue à la suite des rencontres maroco-québécoises tenues à l'automne 1998. Mais la première étape ou le premier événement réellement marquant dans la coélaboration du programme a sans aucun doute été la venue d'un professeur de l'ENAP à Rabat en juin 1999. Cette mission a en effet permis non seulement de poser les principaux linéaments du programme, mais également de procéder à la sélection des participants. Avant de participer aux séances de travail avec le coordonnateur du programme marocain de modernisation, l'expert québécois a pu bénéficier, afin de mieux saisir les attentes et les besoins de la partie marocaine, de huit entrevues semi-dirigées auprès d'autant de directeurs des ressources humaines. Dans ce qui suit, nous présenterons les principales orientations retenues au cours de cette première étape. Soulignons par ailleurs que ces orientations ont été le fruit d'un processus interactif : elles n'ont été fixées qu'après la mission, à la suite des derniers commentaires formulés par la partie marocaine à l'égard des énoncés contenus dans le rapport préliminaire rédigé par la personne-ressource de l'ENAP.

2.1. L'approche : une formation de formateurs

Compte tenu de la nécessité d'assurer à l'administration marocaine un personnel motivé et compétent pouvant lui permettre de remplir au mieux ses missions et étant donné le faible professionnalisme sur le plan de la gestion des ressources humaines, la formation des cadres exerçant des responsabilités dans ce domaine avait donc été retenue comme levier stratégique pour la mise en œuvre des réformes. Cette option était d'autant plus pertinente que les cadres visés n'ont pour la plupart jamais reçu de

formation spécifique en gestion des ressources humaines. La question qui se posait alors concernait l'approche à privilégier. Il faut rappeler ici le choix fondamental fait en amont pour l'ensemble de la réforme : s'appuyer d'abord sur des réseaux d'experts nationaux et, par conséquent, ne faire appel à des experts étrangers que pour des interventions de soutien bien circonscrites. C'est en cohérence avec ce choix premier qu'il a été décidé de procéder en deux phases : former d'abord, en collaboration avec la partie québécoise, des formateurs qui pourraient par la suite diffuser des sessions de formation à la clientèle ultime visée. Le but du programme maroco-québécois de formation a donc été libellé de la façon suivante : *habiliter les participants à dispenser un cycle de formation en gestion des ressources humaines aux cadres œuvrant dans ce domaine au sein de l'administration marocaine.*

2.2. Les participants : des praticiens et des enseignants

Compte tenu de l'ampleur de la clientèle ultime visée, quelque 400 personnes œuvrant sur l'ensemble du territoire marocain, on a décidé de recruter une vingtaine de personnes pour participer à la formation des formateurs. On a également choisi de former un groupe mixte constitué à la fois de praticiens en gestion des ressources humaines et de professeurs de l'enseignement supérieur. Ce dernier choix visait non seulement à profiter des deux types d'expertise, mais aussi à briser les cloisons existantes entre le monde professionnel et celui de l'enseignement. Un appel de candidatures a été acheminé aux différents départements ministériels ainsi qu'à des établissements supérieurs de formation. Une soixantaine de candidatures ont été reçues, et un comité, composé du coordonnateur du programme marocain de modernisation, d'un professeur de l'ENA du Maroc et du professeur de l'ENAP, les a évaluées. Cette évaluation a été faite à la lumière de critères différents selon qu'il s'agissait de praticiens ou d'enseignants. Les candidats provenant de l'administration devaient répondre à certains critères : appartenir à une structure de gestion des ressources humaines ; avoir bénéficié d'une formation continue dans le domaine du management ; détenir une certaine expérience en tant que formateur. Quant aux candidats provenant de l'enseignement supérieur, ils devaient enseigner dans le domaine de la gestion des ressources humaines, être en interaction avec le milieu administratif ou tout au moins le connaître, détenir une certaine expérience en matière de formation continue. Finalement, quatorze praticiens provenant de dix ministères et six professeurs provenant d'autant d'institutions ont été choisis. Dix-huit de ces vingt personnes ont finalement suivi l'ensemble du cycle de formation.

2.3. La structure du programme : un cycle formé de quatre modules

Au terme de la mission effectuée par le professeur de l'ENAP, les deux parties ont convenu de structurer le programme en quatre modules qui devaient traiter les différents points soulevés par les directeurs des ressources humaines préalablement consultés. D'une nature plus conceptuelle, les deux premiers modules devaient porter, l'un sur les pratiques modernes de gestion des ressources humaines (depuis la structure des organisations jusqu'à l'évaluation du rendement en passant par la gestion prévisionnelle de l'effectif), l'autre sur les aspects humains du management des organisations (depuis la mobilisation des employés jusqu'au changement de culture organisationnelle en passant par l'exercice du leadership). Revêtant la forme d'un stage dans la fonction publique québécoise, le troisième module devait permettre la mise en œuvre des pratiques modernes de gestion des ressources humaines. Enfin, le dernier module devait aborder les questions reliées à la didactique de la gestion des ressources humaines.

2.4. Une stratégie didactique axée sur la participation

Il a été entendu que les formateurs québécois qui interviendraient au cours de la formation devraient utiliser, lorsque cela s'avérerait possible et pertinent, des méthodes dynamiques d'enseignement et avoir le souci d'expliquer leur pratique et leurs choix pédagogiques. De plus, il a été convenu que les participants auraient à effectuer des travaux pratiques dans le but d'appliquer les nouvelles connaissances acquises au contexte administratif marocain. Portant sur des thèmes abordés au cours des deux premiers modules, ces travaux permettraient non seulement de consolider les apprentissages, mais seraient également susceptibles de fournir un matériel approprié à la formation élaborée et diffusée en bout de ligne par les formateurs marocains. On a enfin prévu la possibilité de tenir des conférences du midi au cours desquelles des directeurs marocains des ressources humaines viendraient entretenir les participants sur des expériences vécues lors de l'introduction de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines dans leur administration respective.

2.5. Au cœur de la démarche : un comité de pilotage

Dans cette phase d'élaboration de l'avant-projet, il est apparu clairement que la démarche de conception et de réalisation se devait d'être de nature itérative et cyclique. Plusieurs raisons favorisaient un tel choix. Premièrement, s'il fallait laisser la marge de manœuvre nécessaire aux différents intervenants québécois dans la conception et la diffusion des modules, il fallait également garantir un droit de regard permanent à la partie marocaine. Deuxièmement, le poids accordé aux travaux pratiques dans le programme et les liens potentiels de ces travaux avec la formation qui devait être finalement élaborée et diffusée par les formateurs marocains laissaient présager d'importants ajustements en cours de processus. Enfin, l'objectif ultime, soit la formation des cadres marocains œuvrant en gestion des ressources humaines, requerrait sans doute des précisions qui ne pouvaient que rejaillir sur la formation des formateurs. C'est dans le but de répondre à ces différents impératifs qu'un comité de pilotage a été mis en place. Ce comité comprendra le coordonnateur du programme marocain de modernisation ainsi que deux participants au programme de formation des formateurs dont l'un est issu du groupe des praticiens et l'autre, du groupe des enseignants. En lien avec les différents intervenants québécois, dont un coordonnateur nommé par l'ENAP, le comité devra assurer le suivi et la coordination du programme.

3. LA RÉALISATION DU PROJET

Le rapport final de la mission effectuée en juin 1999, rapport contenant les orientations présentées au point précédent, est paru au mois d'août suivant. Sur sa base, et compte tenu de l'intérêt que l'on avait à engager des praticiens de la fonction publique québécoise pour la conception et la diffusion du programme de formation des formateurs, le ministère québécois des Relations internationales et l'ENAP ont demandé et obtenu la collaboration du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) du gouvernement du Québec. C'est ainsi qu'en septembre 1999, des personnes-ressources du SCT œuvrant dans le domaine de la gestion des ressources humaines se sont jointes aux ressources professorales de l'ENAP. Incluant la période au cours de laquelle a été élaborée et testée la formation devant être diffusée par les formateurs marocains, période où s'est en quelque sorte poursuivie la formation des formateurs, le programme de formation des formateurs s'est échelonné sur une période de huit mois, soit d'octobre 1999 à juin 2000. Dans les paragraphes qui suivent, nous présenterons chacune des grandes étapes de réalisation de ce programme. Toutefois, nous nous attarderons davantage au premier module qui permet, on le verra, de bien exemplifier la démarche et qui s'est par ailleurs révélé un moment charnière pour le programme.

3.1. Le premier module

3.1.1. *Les objectifs poursuivis*

Intitulé *Les pratiques modernes de gestion des ressources humaines*, le premier module avait comme objectif général de familiariser les participants avec les pratiques modernes de gestion des ressources humaines et leur permettre de saisir les enjeux reliés à leur incorporation dans l'administration marocaine.

Le module a été structuré autour des cinq objectifs spécifiques suivants :

- Comprendre l'évolution de la gestion des ressources humaines dans les fonctions publiques occidentales et la problématique à laquelle elle est actuellement confrontée.
- Connaître les principaux concepts et approches appliqués aux différents volets de la gestion des ressources humaines : 1) l'organisation administrative ; 2) la gestion de l'effectif ; 3) la gestion du travail et des personnes ; 4) la rémunération et les conditions de travail.
- Identifier les rôles à assumer en matière de gestion des ressources humaines, les compétences nécessaires à leur exercice et les types de partage auxquels ces rôles peuvent donner lieu entre les différents intervenants.
- Dresser un diagnostic de la gestion des ressources humaines dans l'administration marocaine (évolution de la fonction, situation dans les quatre volets et dans le partage des tâches) et préciser sur cette base les besoins de formation en la matière.
- Identifier des matières qui pourront être explorées lors du stage dans la fonction publique québécoise.

3.1.2. *Le déroulement*

D'une durée totale de dix jours, le premier module a donné lieu à deux sessions qui se sont tenues à Rabat dans les semaines du 25 octobre et du 29 novembre 1999.

Une première chose à signaler concerne l'appui important apporté par les plus hautes autorités du gouvernement marocain au programme de formation. Ce soutien s'est manifesté tout d'abord lors de l'ouverture officielle, le 25 octobre, lorsqu'en présence de huit ministres, de nombreux

hauts fonctionnaires et du représentant du gouvernement du Québec, le premier ministre marocain a fait une allocution dans laquelle il a précisé les attentes de son gouvernement à l'égard de la formation en gestion des ressources humaines. Il s'est également manifesté lorsque le ministre de la fonction publique est venu à deux reprises rencontrer les participants dans les lieux mêmes où se tenait la formation, à l'École nationale d'administration.

Les deux sessions se sont déroulées telles qu'elles avaient été élaborées. Les différents contenus (évolution de la gestion des ressources humaines, principaux concepts et approches appliqués aux volets de la gestion des ressources humaines, rôles à assumer en matière de gestion des ressources humaines) ont donné lieu à des présentations théoriques de la part des deux formateurs québécois et à des ateliers au cours desquels les participants ont identifié des premiers éléments de diagnostic. Deux cahiers ont été remis aux participants afin de faciliter les présentations théoriques, mais également en vue de leur fournir une documentation d'appoint. Les formateurs ont fait appel à différentes approches andragogiques et ont utilisé différents moyens.

3.1.2.1. Les travaux d'intersession

Après chacune des sessions, les participants ont eu à réaliser un travail en équipe portant sur les thèmes abordés. Chaque équipe devait, pour l'un de ces thèmes, compléter le diagnostic, préciser sur cette base les besoins de formation et identifier des pistes d'intervention lors du stage à Québec.

Le premier travail a porté sur les sept thèmes suivants : la culture organisationnelle, les structures, la classification des emplois, l'analyse des emplois, le recrutement et la promotion, le redéploiement de l'effectif et la reconversion de la main-d'œuvre. Les résultats de ces premiers travaux ont été présentés au groupe au cours de la seconde session et les remarques ou propositions d'ajout ou de retrait devaient parvenir aux divers responsables des travaux avant la fin du mois suivant (décembre).

Le second travail a porté sur sept autres thèmes, dont : la gestion du rendement, la formation, l'organisation du travail, la santé et la sécurité, la rémunération, le partage des rôles en gestion des ressources humaines et la gestion du changement. Les résultats de ces seconds travaux ont été présentés au groupe au cours du module 2 et ont fait l'objet d'un traitement similaire à celui des premiers travaux. Soulignons tout de suite que les résultats de tous les travaux ont permis à l'équipe québécoise responsable du module 3 de préparer le stage à venir dans la fonction publique québécoise.

3.1.2.2. L'évaluation

À la fin de chacune des deux sessions, une évaluation orale a permis de recueillir l'appréciation des participants. Certaines personnes ont noté que beaucoup de contenus étaient abordés, même si elles sont parfois restées sur leur faim. Malgré tout, de l'avis commun, l'objectif général qui, rappelons-le, visait à familiariser les participants avec les pratiques modernes de gestion des ressources humaines et à leur permettre de saisir les enjeux reliés à leur incorporation dans l'administration marocaine a été globalement atteint. Les participants ont également souligné le travail des formateurs, la pertinence de leurs interventions, leur approche andragogique et la qualité du matériel utilisé.

Un autre point sur lequel sont revenus à la fois les participants et les membres du comité de pilotage concerne le fait que le premier module a permis au groupe d'émerger comme groupe. Les participants ont appris à se connaître et à s'apprécier. Ils ont trouvé une première cohésion axée sur l'objectif qui les unit, à savoir l'élaboration de programmes de formation en gestion des ressources humaines et leur diffusion auprès des cadres œuvrant dans ce domaine au sein de l'administration publique marocaine.

Il faut enfin souligner l'implication soutenue des participants, la qualité de leurs travaux d'intersession et leur volonté manifeste de partager leurs acquis. D'ailleurs, les membres du comité de pilotage et les formateurs québécois ont été unanimes pour constater le fort calibre des participants et leurs compétences complémentaires ; ce qui démontre entre autres que la sélection des candidats a été bien effectuée.

3.1.2.3. Le travail du comité de pilotage

Œuvrant en étroite collaboration avec les deux formateurs responsables du premier module, le comité de pilotage a joué un rôle fondamental tout au long du module.

Des rencontres présession ont tout d'abord permis de s'assurer de la pertinence de la programmation proposée. Ensuite, des rencontres de travail quotidiennes, tenues à la fin de chacune des journées de formation, ont favorisé un suivi constant du cheminement du groupe. C'est également dans le cadre de ces rencontres de travail que les thèmes et la composition des équipes pour les travaux d'intersession ont été arrêtés et que la suite du programme a été précisée.

Voyons ce qui en a été de ces précisions concernant la suite du programme. Pour en bien saisir la portée, il faut tout d'abord revenir sur le but de la formation. Tel qu'il a été libellé au tout début de l'élaboration

du programme, celui-ci se lisait comme suit : *habiliter les participants à dispenser un cycle de formation en gestion des ressources humaines aux cadres œuvrant dans ce domaine au sein de l'Administration marocaine*. Le contour de l'objectif ultime était tracé, mais sa nature demeurerait relativement imprécise. Aiguillonnées par les questions soulevées à cet égard par les participants au cours du module, les discussions menées avec le comité de pilotage ont conduit à décliner cet objectif en trois cibles différentes. Compte tenu des besoins identifiés et de la stratégie retenue par la fonction publique marocaine, les trois types suivants de formation ont en effet été dégagés : 1) une formation générale pour les gestionnaires et les cadres qui œuvrent en région ; 2) une formation de nature plus spécifique pour les gestionnaires et les cadres qui œuvrent dans les directions des ressources humaines au sein des différents ministères ; 3) une formation de nature très spécifique pour les gestionnaires et les cadres qui œuvrent dans les ministères qui jouent un rôle central au plan gouvernemental en matière de gestion des ressources humaines, soit le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative et le ministère de l'Économie et des Finances. Il a par ailleurs été spécifié que le premier type de formation constituait la première cible et devait donner lieu à l'élaboration et à la diffusion d'un cycle de formation en tant que tel. Les deux autres types de formation viendraient plus tard et pourraient emprunter des formes variées d'intervention : des activités de sensibilisation aux ateliers de formation dans l'application de processus et l'utilisation d'outils.

3.2. Les deuxième, troisième et quatrième modules

3.2.1. Le deuxième module

Intitulé *Le comportement humain dans l'organisation*, ce second module se voulait un moyen pour les participants de développer leurs connaissances concernant le comportement humain dans les organisations et les façons d'intervenir comme conseiller auprès des gestionnaires en la matière. Animé par une professeure de l'ENAP, ce module s'est déroulé à Rabat du 31 janvier au 4 février 2000. Les principaux points à l'étude étaient la communication interpersonnelle, les conflits et la négociation interpersonnelle, la motivation et la mobilisation des employés, la gestion des équipes de travail, et enfin le leadership. Au cours de ce module, les participants ont été également invités à dresser un premier diagnostic concernant le volet humain dans l'administration marocaine.

Rappelons que c'est au cours de ce module qu'ont été présentés les résultats du second travail intersession, travail qui portait sur les thèmes abordés au cours de la deuxième session du premier module. Par ailleurs,

tel qu'il avait été entendu lors des discussions menées à la fin du premier module, le comité de pilotage a assuré le lancement du troisième travail intersession. Pour ce faire, il a dû procéder au choix définitif des thèmes et voir à la composition des équipes de travail en se basant sur la complémentarité des compétences et des intérêts manifestés par les participants. Ces choix étaient importants, puisque, on le verra, ils venaient structurer non seulement la suite du programme, mais également la formation qui serait finalement élaborée et diffusée par les formateurs marocains. Cinq équipes de travail ont été constituées. Quatre équipes devaient travailler chacune une grande thématique qui couvrait plusieurs thèmes déjà touchés, notamment : 1) l'analyse des emplois, la classification et la rémunération ; 2) le recrutement, la promotion, le redéploiement et la reconversion ; 3) la gestion du rendement et la formation ; 4) l'ingénierie des structures et de l'organisation du travail. Ces quatre équipes avaient à synthétiser les éléments déjà produits lors des deux premiers travaux touchant l'un ou l'autre des aspects de leur thématique et à ébaucher une première structuration de contenu pour la formation de type 1, c'est-à-dire celle destinée aux régions. La cinquième équipe abordait pour sa part une thématique liée au module 2, soit le comportement humain dans l'organisation. Cette équipe devait procéder dans un premier temps au diagnostic et à l'identification des besoins de formation avant d'ébaucher elle aussi une première structuration de contenu.

3.2.2. *Le troisième module*

Ce module, nous l'avons noté, devait prendre la forme d'un stage dans la fonction publique québécoise. Il s'est déroulé à Québec dans la semaine du 27 mars 2000. L'objectif était de familiariser les participants avec l'approche de gestion, les structures institutionnelles, les méthodes, les techniques et les outils développés dans la fonction publique québécoise en matière de gestion des ressources humaines. Une journée a été consacrée à des rencontres avec les responsables des grands projets de modernisation en cours dans la fonction publique québécoise, projets qui concernent l'implantation d'un nouveau cadre de gestion, le développement d'une inforoute gouvernementale, la mise en place d'un nouveau système d'information de gestion des ressources et l'introduction d'une nouvelle approche en matière de relations de travail. Mises à part ces rencontres, qui étaient d'intérêt pour tous les participants et auxquelles ont d'ailleurs assisté le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative du Maroc et le coordonnateur du programme marocain de modernisation en visite protocolaire au Québec, la plus grande partie du stage a donné lieu à un parcours individualisé pour chacune des équipes thématiques formées à l'occasion du troisième travail intersession. Dessiné

à partir des attentes exprimées dans les différents travaux – ceux-ci, rappelons-le, présentaient des éléments de diagnostic, des besoins de formation et des pistes pour le stage –, ce parcours comprenait essentiellement des sessions de travail avec des spécialistes œuvrant dans la fonction publique québécoise (pour la plupart au Secrétariat du Conseil du trésor et pour d'autres dans certains ministères ou organismes gouvernementaux) dans les divers domaines et une rencontre avec des intervenants de l'ENAP afin de prendre connaissance des ressources documentaires pertinentes.

3.2.3. Le quatrième module

Portant sur la didactique de la gestion des ressources humaines, ce dernier module a eu lieu à Québec dans la semaine suivant immédiatement le stage. Il visait à permettre aux participants de développer leurs capacités d'élaborer et de diffuser des formations en gestion des ressources humaines adaptées aux besoins de l'administration marocaine. Une première journée a permis à un professeur de l'ENAP d'introduire un certain nombre d'éléments concernant la conception de programmes ou d'activités de formation (depuis l'analyse des besoins sur les plans individuel et organisationnel jusqu'à la planification des activités) et les différents types de méthode d'enseignement (méthodes basées sur l'exposé, la discussion, les documents écrits, l'action et la rétroaction, le modelage du comportement ou l'utilisation des technologies). Pour l'essentiel, le reste de la semaine a été consacré à des présentations didactiques au cours desquelles chaque équipe thématique a mis au jeu ses propositions concernant à la fois les contenus à inscrire dans la formation destinée aux cadres régionaux et les méthodes d'enseignement à utiliser afin d'en faciliter l'appropriation. Animées par un professeur de l'ENAP, ces présentations ont donné lieu à des échanges respectueux mais féconds qui sont venus enrichir les idées soumisees.

Ainsi qu'il en avait été auparavant, le comité de pilotage a joué un rôle très important tout au long des modules trois et quatre. En effet, de concert avec le coordonnateur québécois, ce comité a validé entre autres la pertinence de la programmation proposée, assuré le suivi du cheminement du groupe et précisé les suites à donner. Concernant ce dernier point, une proposition a été préparée au sujet de la démarche devant être empruntée afin de finaliser l'élaboration de la formation destinée aux cadres régionaux (partage des tâches, calendrier de travail, etc.) et en assurer la diffusion. Cette proposition, dont les principaux éléments seront présentés dans le point qui suit, a été entérinée par les participants lors de la demi-journée de clôture du quatrième module.

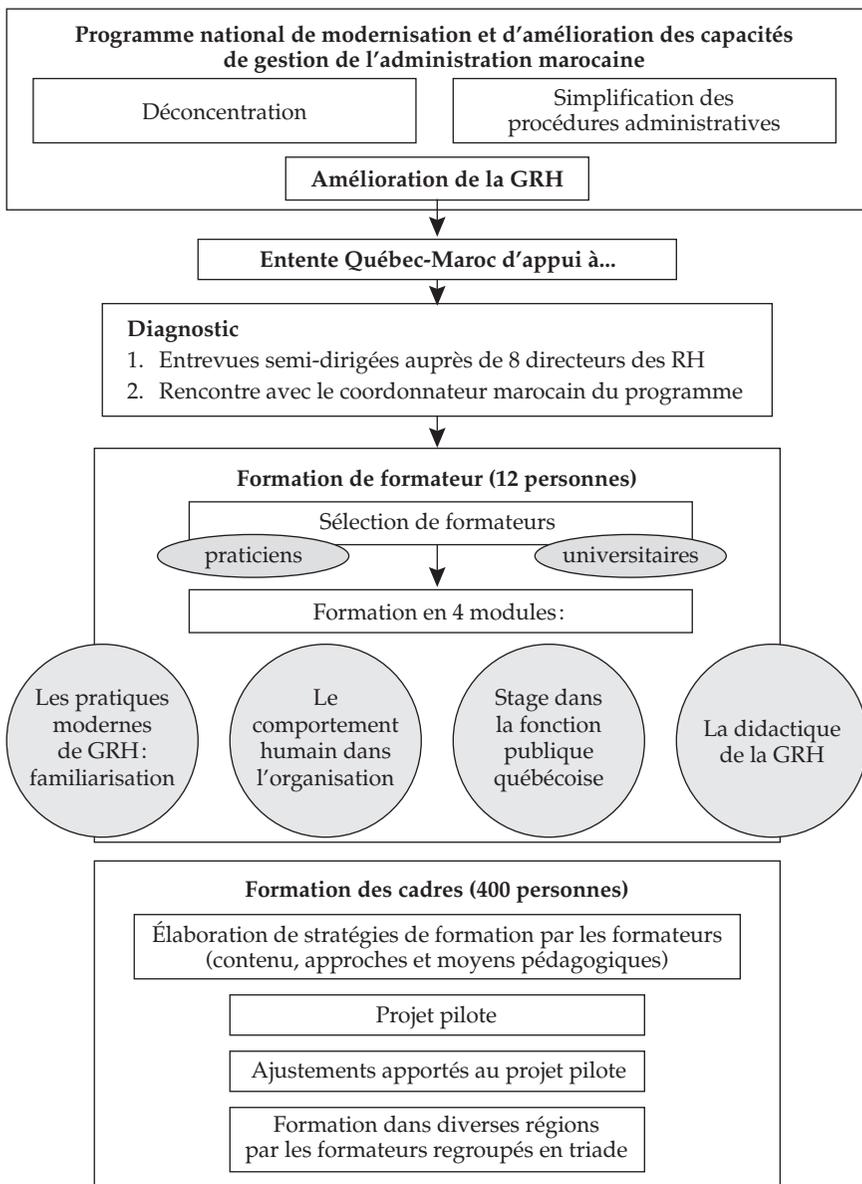
3.3. La formation destinée aux cadres régionaux

En avril, sur la base des travaux déjà réalisés et en tenant compte des éléments d'enrichissement recueillis au cours du stage et du module portant sur la didactique, les équipes thématiques ont élaboré, chacune pour son domaine, des propositions détaillées concernant les contenus, les approches et les moyens pédagogiques devant s'insérer dans la formation générale destinée aux gens des régions. C'est à partir de ces propositions qu'une équipe centrale formée de cinq membres provenant chacun d'une équipe thématique a conçu en mai un programme intégré pour la formation des cadres régionaux. Il était entendu que ce programme aurait une durée de trois jours. Compte tenu du fait qu'une demi-journée devait être consacrée au démarrage de la session et à un exposé introductif concernant la gestion des ressources humaines et de ses domaines constitutifs, chaque équipe thématique disposait d'un module d'une demi-journée pour traiter son sujet.

Cette formation a été testée lors d'une session pilote qui, ainsi que nous l'avons précisé en tout début de texte, s'est tenue à Agadir dans la semaine du 19 juin 2000. Regroupant une trentaine de cadres de la région, dont Agadir est le centre administratif, et animée par les cinq membres de l'équipe centrale, cette session visait non seulement à mettre à l'épreuve le programme élaboré, mais également à permettre à l'ensemble des formateurs de s'approprier ce programme, puisque tous auront ultérieurement à le diffuser dans sa globalité. C'est afin de permettre l'atteinte de ces objectifs que tous les formateurs ont été invités à participer à cette session, les formateurs autres que les cinq membres de l'équipe centrale y assistant à titre d'observateurs. Le professeur chargé par l'ENAP de la coordination de l'opération a lui aussi collaboré en animant les discussions des formateurs lors des rétrospectives tenues à la fin de chacune des journées de la session pilote.

Cette session a permis à l'équipe marocaine de s'entendre sur les ajustements requis pour obtenir la mise en forme finale de la formation la plus satisfaisante possible : recentrer quelques modules, lier davantage certains thèmes entre eux, élaguer divers contenus, revoir certains aspects concernant la démarche et les outils pédagogiques, renforcer le recours au vécu administratif régional. Ces ajustements doivent être effectués au cours de l'été 2000 afin que, dès l'automne, la session puisse être diffusée dans les diverses régions marocaines par les formateurs regroupés en triade.

FIGURE 1
Les étapes du processus d'intervention pour la formation à la gestion des ressources humaines



Notons enfin que, parallèlement à la diffusion de la formation en région, les équipes thématiques pourront élaborer et dispenser, au fur et à mesure que des opportunités en la matière se présenteront, des actions de formation visant les directions des ressources humaines ministérielles et les ministères qui jouent un rôle central en gestion des ressources humaines.

4. QUELQUES LEÇONS

En guise de conclusion, je voudrais relever et mettre en relief quelques-unes des leçons que l'on peut dégager du cheminement retracé et de ses résultats. J'aborderai d'abord celles qui ont trait à la forme qu'a empruntée la coopération maroco-québécoise pour toucher ensuite celles qui se rapportent au programme de formation dispensé.

4.1. Une coopération équilibrée et féconde

Le premier élément à souligner, celui qui sans doute a été le plus structurant pour cette coopération, est la volonté de la partie marocaine de contrôler l'opération et de s'appuyer d'abord sur des ressources nationales. Cette volonté n'a pas été simplement affichée, mais elle s'est incarnée tout au long du processus. Il faut redire ici l'importance du rôle joué par le comité de pilotage tout au long de la démarche. Il faut également rappeler le choix fondamental de procéder dans un premier temps à la formation d'un groupe de formateurs marocains qui devront, dans un second temps, élaborer et diffuser des activités de formation destinées à la clientèle ultime. Bien sûr, cela ne signifie pas que les interventions des personnes-ressources québécoises n'ont pas été essentielles – j'y reviendrai d'ailleurs ci-après –, mais il faut constater que les gens de la région étaient les mieux placés, aussi bien pour définir les besoins auxquels il fallait répondre que pour cerner les meilleures façons d'y parvenir. Car, ne l'oublions pas, le but était de favoriser un changement de mentalité et de comportement dans la gestion des ressources humaines. Alors, qui, mieux que les marocains eux-mêmes, pouvait identifier et, qui plus est, mobiliser les forces institutionnelles et les ressources culturelles sur lesquelles il était possible de s'appuyer pour développer la compétence, l'engagement dans le travail et la coopération des fonctionnaires marocains ?

Que le comité de pilotage et les formateurs marocains aient pu jouer au mieux leurs rôles, cela tient, en partie tout au moins, au fait que les intervenants québécois ont adopté une position et des attitudes symétriques aux leurs. En effet, et ce tout au long du processus, les formateurs et le coordonnateur du Québec ont non seulement garanti un droit de

regard permanent à la partie marocaine, mais ils se sont aussi efforcés de les soutenir. Attention, si une telle position implique le refus de faire à la place de l'autre, elle n'engage absolument pas à la passivité. De fait, et pour ce qui concerne le comité de pilotage par exemple, le soutien s'est traduit par un accompagnement constant le plus souvent couvert d'une intervention conseil. À cet égard, il faut souligner le fait que, contrairement à ce qui arrive souvent dans les interventions de formation, les ressources québécoises se sont inscrites ici dans une démarche itérative à travers laquelle les objectifs n'ont gagné en précision qu'à mesure que le programme avançait, alors que les derniers modules n'ont pu être élaborés que sur la base des travaux réalisés au cours des premiers modules. Concernant l'orientation de l'intervention québécoise, ajoutons que l'attitude de soutien a été au cœur du programme : non seulement celui-ci était-il plus centré sur les apprenants que sur les enseignants, ce qui n'est que saine pédagogie, mais en même temps la formation visait à ce que les formés deviennent formateurs. Que les formés deviennent concepteurs et dispensateurs d'une formation adaptée à leur environnement exige évidemment une forte appropriation des contenus et de la démarche avec ce que cela suppose de capacité : celle de transmettre la matière avec une certaine ouverture d'esprit chez les uns (les formateurs) et celle de saisir avec une certaine clairvoyance chez les autres (les formés).

4.2. Un programme de formation harmonieux et fructueux

Au moment où ce texte est rédigé, on ne peut, et pour cause, se prononcer sur l'efficacité du programme de formation qui sera diffusé dans les régions marocaines à partir de l'automne 2000, et encore moins sur celle des activités de formation qui pourraient ultérieurement l'être dans les services centraux des ministères. Toutefois, concernant la formation des cadres régionaux, une évaluation conjointe est prévue à l'automne 2001. Une première mesure des effets du programme de formation des formateurs pourra donc se faire à ce moment-là. Mais d'ores et déjà, les évaluations « faites à chaud » par les participants et le comité de pilotage, de même que la conception et la réalisation de la session pilote portent à croire que les objectifs poursuivis ont été atteints en bonne partie. Ajoutons que, selon leur dire, les participants ont eux-mêmes tiré d'autres profits de la formation reçue, soit une valorisation liée à l'accession au statut de formateur pour ceux et celles qui proviennent de l'administration, soit des renseignements de première main utiles à la réalisation de leurs projets d'enseignement et de recherche pour ceux et celles qui proviennent de l'enseignement.

Parmi les éléments clés qui ont favorisé cette réussite, on doit d'abord relever le processus de sélection des participants. L'appel de candidatures

et une stricte application de critères pertinents par un comité impartial ont en effet permis de recruter un groupe de praticiens et de professeurs de grande valeur. La preuve la plus éloquente de cette allégation réside dans l'annulation des conférences midi. En effet, le lecteur se souviendra peut-être qu'il avait été prévu dans l'avant-projet de tenir, pendant les modules, des conférences midi au cours desquelles des directeurs marocains des ressources humaines viendraient entretenir les participants sur des expériences vécues concernant l'introduction de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines dans leur administration respective. Dans notre récit, nous ne sommes pas revenus sur ces conférences midi. C'est que, dès le deuxième jour de la première session, le comité de pilotage et les formateurs québécois ont jugé que la qualité et l'expérience des participants étaient telles qu'il n'était plus souhaitable de faire appel à des intervenants extérieurs et qu'il valait mieux conserver le maximum de temps pour permettre aux participants de partager leurs propres acquis.

La façon dont les travaux pratiques ont été conçus et utilisés constitue sans doute un second élément de réussite qu'il faut souligner. En effet, les travaux conduits par les participants ont permis non seulement de consolider leurs apprentissages – une consolidation qui, dans les formations au management, est souvent visée et atteinte à travers des analyses de cas –, mais ont aussi constitué de véritables points d'ancrage à la fois pour les deux derniers modules et pour la session pilote de formation destinée aux cadres régionaux. Il s'est donc avéré judicieux de faire porter les travaux sur des aspects du contexte administratif marocain directement reliés au but poursuivi par le programme et d'adopter une démarche itérative ou incrémentale pour le concevoir. Il est, par exemple, évident que les éléments de diagnostic, les besoins de formation et les pistes pour le stage qui avaient été répertoriés dans les différents travaux pratiques ont permis aux fonctionnaires québécois qui en étaient chargés de concevoir un excellent stage dans la fonction publique du Québec. La pertinence des approches, des méthodes, des techniques et des outils présentés a sûrement été supérieure à celle qui prévaut lors des voyages d'études habituels. Il en a certainement été de même en ce qui concerne la capacité de se familiariser à un contenu et de se l'approprier lors des parcours individualisés qui composaient la plus grande partie du stage.

Pour terminer, s'il fallait résumer en un ou deux traits les caractéristiques les plus intéressantes du programme de formation des formateurs marocains, je dirais que ce programme s'est non seulement bien inscrit dans la pratique, mais a su en plus le faire en respectant et en conjuguant deux pratiques nationales.

La formation continue en management public

Esquisse de conceptualisation des enjeux transactionnels

Léon Bertrand NGOUO
Institut supérieur de management public (Cameroun)

Le 20 mai 1993, lors de la 23^e conférence afro-américaine, Edward V.K. Jaycox, vice-président de la Banque mondiale pour la région Afrique, introduisait son discours en ces termes, lesquels s'avèrent encore aujourd'hui d'une préoccupante pertinence :

Toute personne qui s'occupe de développement dans une région du monde quelle qu'elle soit, mais plus spécialement en Afrique, sait combien les capacités humaines institutionnelles jouent un rôle critique dans l'effort de développement et conditionnent ses chances de succès non seulement du point de vue d'une meilleure gestion économique, mais aussi de l'aptitude à faire face aux dures réalités de l'économie mondiale.

L'auteur soutenait dans sa communication que le renforcement des capacités humaines locales est le « chaînon manquant dans le processus de développement » et particulièrement en Afrique. Ainsi, indiquait-il à titre d'exemple que beaucoup d'agents publics ne sont pas capables d'élaborer des plans propres à résoudre les problèmes de leur pays.

La formation initiale et le recyclage des fonctionnaires et des gestionnaires, de même que la réforme de la fonction publique, sont alors des actions préconisées pour soutenir directement le renforcement de ces capacités. Une formation, précise le vice-président de la Banque mondiale,

« qu'il convient d'envisager de façon plus efficace et beaucoup plus méticuleuse au lieu d'intervenir après coup ou de charger quelqu'un de la question ultérieurement ».

Mais comment s'y prendre pour agir de façon plus efficace et beaucoup plus méticuleuse ? Cette question se pose à un certain nombre de secrétaires généraux des différents ministères qui, dans nos administrations, sont chargés de la formation continue des agents affectés à leur département ministériel. Elle se pose aux institutions de formation qui doivent élaborer leur plan de développement stratégique. Elle se pose aux bailleurs de fonds qui appuient les programmes de renforcement des capacités institutionnelles dans les pays en développement.

La présente étude traite la question de la formation continue en management public. Elle s'inscrit à la suite du débat qui a eu cours sur l'enseignement du management dans les institutions universitaires (Aktouf, 1984 ; Lebraty, 1992 ; Mintzberg, 1988-1989, 1996) et qui se poursuit au sein des administrations publiques des pays en développement sous l'impulsion du courant « New Public Management » dont l'orientation managérielle constitue un apport nouveau et essentiel. Elle aborde le problème de la *gestion optimale de la demande de formation continue en management* tenant compte des interactions entre les trois sphères suivantes : le milieu du travail, l'univers de la formation professionnelle en management et l'environnement socioprofessionnel de l'administration. L'objectif poursuivi est d'articuler un cadre d'analyse et d'expliquer les enjeux, qui sous-tendent les transactions en matière de formation continue en management, entre les agents de l'État et leur organisme utilisateur, ceci en s'appuyant sur la spécificité du management sur le plan épistémologique et par rapport à son objet.

Dans un premier temps, cette étude analyse la problématique de la formation continue en management public en cernant le contenu du concept de « formation continue » et cette spécificité du management.

Dans un second temps, elle présente deux modèles, compatibles avec la logique managérielle, de conception de la relation formation-travail dont les évolutions affectent le contenu de l'activité de formation continue et engendrent des changements de forme. Elle présente aussi la redéfinition des rôles et des rapports entre les acteurs au sein de l'administration.

Dans un troisième temps, elle propose une esquisse d'un cadre conceptuel qui s'inscrit dans la logique de l'analyse stratégique partant du point de vue de l'agent de l'État, candidat à un programme de formation continue en management.

La conclusion aide à souligner quelques aspects de l'utilité de l'outil que constitue le cadre conceptuel ainsi proposé.

1. LA PROBLÉMATIQUE DE LA FORMATION CONTINUE EN MANAGEMENT PUBLIC

Cette étude s'intéresse à la formation dite continue (différente de celle dite initiale), et ce, dans un domaine bien précis de l'activité professionnelle au sein des administrations, à savoir le domaine managériel.

La circonscription des termes ainsi utilisés nous permet de clarifier notre perspective d'analyse des problèmes sous-jacents à la question suivante : Comment s'y prendre pour agir de façon plus efficace et plus méticuleuse dans le domaine ciblé ?

1.1. Le concept de formation continue et ses implications

Traitant de la formation du personnel de l'État, les documents officiels¹ font usage d'un ensemble de termes et d'expressions tels que la formation continue, la formation permanente, les stages de formation ou de spécialisation, les séminaires et stages de recyclage, la formation professionnelle continue en entreprise.

La définition de la formation continue qui est utilisée dans la présente étude est celle que l'UNESCO a proposé au Bureau international d'éducation (UNESCO, 1984) :

La formation continue désigne tout type et toute forme d'enseignement ou de formation poursuivi par ceux qui ont quitté l'éducation formelle à un niveau quelconque, qui ont exercé une profession ou qui ont assumé des responsabilités d'adulte dans une société donnée.

Dans ce sens, une activité de formation continue peut permettre à celui qui y prend part d'atteindre un niveau élevé d'éducation formelle en vue ou non d'une promotion, d'acquérir des connaissances et des compétences dans un domaine nouveau dans la perspective ou non d'un changement de profession, d'améliorer ou de mettre à jour des qualifications professionnelles déjà acquises dans un domaine déterminé.

1. Au Cameroun, on peut citer à titre d'exemple : le nouveau statut de la Fonction publique de l'État (art. 23, 68, 69) ; le décret n° 94/160 du 16 août 1994 portant sur l'organisation du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (art. 13, 34) ; l'instruction n° 001/CAB/PM du 27 mai 1992 relative à l'amélioration du fonctionnement des services administratifs ; le décret n° 85/1107 du 6 août 1985 fixant les conditions des stagiaires ; le VI^e Plan quinquennal de développement économique social et culturel du Cameroun - 1986/1991 (p. 282-304).

Dans cette compréhension, le concept inclut les termes suivants : le **perfectionnement** qui fait suite à une formation initiale et la complète ; la **formation permanente** qui vise un supplément de capacités et de connaissances afin d'améliorer la qualité du rendement de l'employé ; les **recyclages** qui mettent l'accent sur les capacités pratiques et les connaissances requises dans le cadre d'un nouvel emploi pour lequel aucune formation n'a encore été reçue ; et finalement, d'une manière générale, les **stages de formation**, centrés sur la mise à jour des connaissances et portant sur les récentes innovations relatives au travail effectué ou à la profession exercée.

Du point de vue de la dynamique du développement organisationnel dans l'administration publique, cette définition tient compte des éléments caractéristiques des trois différentes sphères suivantes : le *milieu professionnel* (qualification professionnelle, capacités pratiques et connaissances requises dans un poste de travail, etc.) ; l'*univers de la formation* qui peut être soit le cadre du système formel d'éducation (institutions de formation professionnelle), soit tout autre système, par exemple des programmes spécifiques menés dans l'entreprise ou en dehors du poste de travail ; l'*environnement socioprofessionnel* des deux précédentes sphères, environnement qui est la source d'émergence des nouveaux besoins de développement psychosocial des agents publics (changement de l'administration, promotion, etc.) et de changement organisationnel, aussi bien dans l'administration que dans les systèmes de formation.

À cette variété d'éléments caractéristiques des trois sphères, qui influencent de façon considérable les décisions concernant divers aspects de la formation continue, correspond une semblable variété de modèles de conception des relations entre la formation et le travail. Ces relations, on le sait, sont la raison d'être de la formation professionnelle dont une des modalités est la formation continue.

Comme le constatent Hardy et Maroy (1995, p. 652), les évolutions de la relation « formation-travail » affectent aujourd'hui le *contenu* de l'activité formative (programme, principes ou modalités de définition, sélection et organisation des savoirs, etc.), entraînent des changements dans la forme de l'activité formative (formation par alternance, éducation coopérative, etc.) et provoquent des transformations sur le plan des *relations institutionnelles* entre les établissements de formation et les organisations au sein du milieu de travail. De plus, ces évolutions dans la relation « formation-travail » s'accompagnent de la redéfinition des rôles et des relations entre les acteurs individuels.

1.2. Le management public comme objet d'enseignement en formation continue

Dans un article publié durant l'hiver 1988-1989 dans la revue *Harvard-L'expansion*, Henry Mintzberg prend position quant au profil des étudiants en gestion et affirme « qu'il ne faudrait former à la gestion que des individus ayant une grande expérience des organisations et dont l'intelligence et la capacité à diriger ont déjà fait leurs preuves ».

Ce profil épouse la logique de la formation continue telle qu'elle est retenue dans la présente étude. Mintzberg justifie sa position en s'appuyant sur des critères tels que le contenu de l'enseignement du management, l'aptitude à transmettre les compétences en management ou les caractéristiques des organisations auxquelles s'applique le management.

D'autres auteurs (Aktouf, 1984 ; Helfer, 1991 ; Lebraty, 1992 ; Lassègue, 1992) abordent cette question de l'enseignement du management en s'appuyant sur des critères semblables. Nous les retenons ici pour étayer notre lecture des spécificités du management comme objet d'enseignement en formation continue.

1.2.1. Le contenu de l'enseignement du management

Le management repose sur le principe de la combinaison des sciences et de la pratique pour une conduite rigoureuse des organisations, comme la médecine le fait pour le traitement des êtres humains. L'application de ce principe, relève Lassègue (1992, p. XV), résulte du fait d'avoir pris conscience que « ni le volontarisme, ni la magie ne sont des moyens efficaces » dans l'atteinte de cet objectif de conduite des organisations. Ainsi, le management part de la description et de l'analyse des faits organisationnels ; il s'appuie sur la prévision et l'évaluation spontanée de l'environnement de l'organisation, de même que sur celle des conséquences futures des choix et des décisions prises aujourd'hui ; il cherche des indicateurs de performance qui lui fournissent des renseignements précis sur l'évolution globale de l'organisation et sur les résultats obtenus au quadruple plan de l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'éthique ; enfin, il débouche sur l'action efficace (Lassègue, 1992).

Sur le plan épistémologique, les connaissances théoriques ou pratiques, qui permettent de définir le contenu du management, se partagent entre des approches « horizontales » cherchant à appréhender l'organisation comme un ensemble complexe mais cohérent (Mérigot, 1992 ; Morgan, 1989) et des approches « verticales », spécialisées dans une fonction de l'organisation (finance, production, ressources humaines, etc.).

Traitant de son statut épistémologique, le professeur Lassègue (1992, p. XXI) conclut que le management est « un détour capitalistique de production », c'est-à-dire un investissement qui, « dans un premier temps, entraîne un coût, mais ensuite augmente la production et diminue son coût ».

Pour atteindre son but, qui est la résolution des problèmes pratiques organisationnels, le management utilise les méthodes et les résultats des sciences fondamentales pour expliquer les faits observés avant de passer à l'application pratique en vue d'une action efficace. La réalité du management s'exprime alors quotidiennement par un recours simultané aux sciences fondamentales et à diverses pratiques dans la conduite des organisations. Ce caractère doublement synthétique (Lassègue, 1992, p. XVIII), que certains spécialistes qualifient de « fertilisation croisée entre théorie et pratique » (Hirigoyen et Gilardi, 1999), est à la base de l'originalité du management.

Le management, résume le professeur Lassègue, n'est pas seulement un ensemble de connaissances, c'est aussi et surtout une attitude : « le souci d'une information étendue et exacte, l'ouverture au progrès, la volonté d'efficacité » (Lassègue, 1992, p. XVII).

1.2.2. *L'aptitude à transmettre des compétences de management*

Le management est une science de l'action. Son enseignement ne peut donc se concevoir et s'organiser que selon les principes d'une pédagogie basée sur les hommes en action. Une pédagogie qui s'accommode très bien du profil des hommes qui sont déjà en action, comme c'est le cas pour la formation continue qui nous intéresse ici. L'une des principales exigences de cet enseignement tourné vers l'action se trouve être la *capitalisation du savoir et le désapprentissage* selon la formule de Lebraty (1992). Cette exigence se traduit pour l'apprenant par un effort soutenu de « désapprentissage des choses qu'il a tenues pour vraies, un changement de soi, la perte d'une identité factice pour devenir pleinement soi-même » (Aubery et Tilliette, 1991, p. 70).

Parce que les enseignants doivent être en contact permanent avec la pratique² effective du management, ils se doivent d'accorder plus d'importance aux éléments relatifs à la logique managérielle plutôt qu'à

2. Lassègue les compare à des professeurs en médecine, notamment ceux qui enseignent la clinique (1992, p. XXII).

une approche quantitative, comptable, juridique ou encore une approche qui est une sorte de « boîte à outils ». Les éléments de la logique managérielle sont caractérisés par une prédominance des modes symbolique et relationnel ainsi que par un certain sens du relatif, de l'esprit critique et de l'humilité.

En ce qui concerne les modalités d'application d'une telle pédagogie, elles devraient s'organiser autour de quelques axes tels que la formation centrée sur la résolution de problèmes au niveau de la structure (nouveau, complexité, etc.), l'analyse critique de certaines décisions prises dans le passé ou une réflexion sur l'éthique. Se pose alors pour le formateur un redoutable problème pédagogique d'adaptation de son enseignement, la solution pouvant aller de la simple adaptation des exemples à la refonte complète des contenus des supports didactiques déjà existants. La simple adaptation conduit pour l'enseignement du management à un désastre pédagogique dans la mesure où cette discipline, comme il est décrit plus haut, trouve ses racines dans l'environnement et l'action en permanente évolution. La mise en œuvre réussie des autres formules répondant aux attentes signifiées dépend très étroitement de la finalité du programme dans lequel s'inscrit le cours du management choisi et surtout de la connaissance des paradigmes propres aux racines socio-culturelles nationales des pays concernés.

Ce sont ces paradigmes qui permettent de comprendre et d'expliquer la réalité perçue par les participants-étudiants concernés. Ils constituent également les principaux éléments de la rationalité dominante dans leur processus décisionnel. Orsoni (1991, p. 177) rend bien compte de l'importance primordiale de ce facteur lorsqu'il conclut qu'en définitive le problème du manager « consiste à chercher de manière toujours recommencée, pas à pas, après délibération, non pas l'inscrutable bien absolue, mais un bien, c'est-à-dire un mieux-être, pour les hommes, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation ».

1.2.3. La particularité de l'objet du management

Comme le corps humain l'est pour la médecine, l'organisation est l'objet du management, son domaine d'action. Et comme le corps humain, l'organisation (ou l'entreprise) est une réalité polymorphe et protéiforme, une réalité vivante, une réalité complexe et pluridimensionnelle, une réalité unitaire et très diversement perçue (Crozier et Friedberg, 1977 ; Gortner *et al.*, 1994 ; Mérigot, 1992). Ainsi, l'affirmation et le développement du management ne s'accomplissent et ne se réalisent que dans une permanente tension entre sa dimension théorique, généralisante et son souci pratique de résoudre les problèmes réels auxquels sont confrontées les

organisations. Une tension qui dans les faits est consubstantielle de l'existence même des organisations vues comme des organismes (Morgan, 1989, p. 33), et que Abakar Mbengue (1997) résume en ces termes : « les organisations sont des systèmes non homogènes au sein desquels rationalité et irrationalité, harmonie et conflit, ordre et désordre non seulement coexistent mais interagissent ».

Face à une telle diversité et variabilité, la valeur d'un principe de management ne peut alors qu'être relative à une configuration de facteurs et à leurs interrelations dans le cadre de situations clairement définies. Ici, la théorie de la culture organisationnelle trouve toute son importance et sa pertinence de même que tout son sens concernant l'exigence relative au profil des étudiants en management formulé par Mintzberg. En effet, dans chacune des trois sphères distinctes que sont le milieu professionnel, l'univers de la formation et l'environnement socioprofessionnel, le développement des organisations provient d'une culture dont les traits dominants diffèrent d'une sphère à l'autre :

- Une culture à dominance économique (employabilité, compétitivité, etc.) et technologique (manière dont les être humains travaillent, vivent et perçoivent le monde) dans l'environnement socioprofessionnel. À cet égard, Barbier *et al.* (1991 : voir Solar, 1995 p. 448) écrivent ceci :

L'ouverture de la crise économique et sociale des années 1970-1980 a en effet entraîné [...] dans les entreprises et les organisations des transformations économiques, technologiques et organisationnelles majeures qui ont elles-mêmes conduit à un bouleversement des conditions de production et de mobilisation des identités socioprofessionnelles et, par voie de conséquence, des formes de formation.

- Une culture à dominance démocratique (accès universalisé, promotion de l'équité, recentrage sur l'apprentissage, renforcement des partenariats, etc.) et cognitive (nombreuses innovations, éducation permanente, éducation interculturelle, etc.) dans la sphère du système de formation. L'orientation pédagogique met l'accent sur le fait qu'« apprendre à apprendre » est essentiel au bien-être des personnes et à la survie des groupes. Le paradigme dominant sous-jacent semble se traduire par une formule semblable à celle-ci :

L'avenir n'est pas un endroit où nous allons, mais un endroit que nous créons. Les chemins qui y mènent ne sont pas tracés d'avance. Il faut les construire et leur construction transforme tant la personne qui les trace que la destinée. (Haggis, 1991 : voir Solar, 1995, p. 451)

- Une culture dominée par la diversité (clientèle, motivation du personnel, groupes sociaux, etc.), la montée de l'interdisciplinarité et du travail en équipe (gestion par projet, développement de l'adhocratie, etc.) et le développement d'attitude éthique (bonne gouvernance, gestion de l'environnement) dans la sphère de l'administration. Handy (1995) relève que le paradoxe et la contradiction constituent une caractéristique essentielle de cette culture. C'est un véritable paradoxe multiforme de l'intelligence, du travail, de la productivité, du temps, des riches, des organisations, de l'âge, de l'individu, de la justice. Traitant du paradoxe des organisations, Handy (1995, p. 41-42) écrit ce qui suit :

Plus que jamais, elles [organisations] ont besoin d'être à la fois globales et locales, d'être importantes sous certains aspects et réduites pour d'autres raisons, d'être centralisées à certains moments, et décentralisées la plupart du temps. Elles requièrent de leurs collaborateurs d'être à la fois plus autonomes et de travailler davantage en équipe ; elles exigent de leurs managers un plus grand effort de délégation, et aussi de contrôle.

2. CONCEPTION DE LA RELATION « FORMATION-TRAVAIL » ET LOGIQUE MANAGÉRIELLE

Des études menées par deux chercheurs, Pierre Doray et Christian Maroy (1995), font ressortir trois traits caractéristiques marquants de la relation « formation-travail » d'aujourd'hui :

- Cette relation est le fruit d'un travail social de rapprochement entre deux univers sans qu'il y ait forcément *consensus sur les modalités* : processus de négociation sociale et d'obtention de compromis plus ou moins robustes sur les programmes ou les pratiques de formation.
- Les formes concrètes des projets de formation et leurs développements font l'objet d'une appropriation par les différents acteurs et d'une négociation entre ceux-ci.
- La planification de la formation fait l'objet d'une régulation de plus en plus conjointe entre les responsables de formation et le personnel des services techniques : cette approche, qui est illustrée entre autres par la mise en œuvre des formations qualifiantes en milieu de travail, traduit une modification du réseau des acteurs impliqués dans ce travail de planification.

Pour rendre compte de cette évolution, plusieurs conceptions de la relation « formation-travail » se dégagent d'une synthèse faite par Doray et Maroy. Deux de ces conceptions nous apparaissent compatibles avec les exigences de la logique managérielle décrite plus haut. Il s'agit de la relation causale médiatisée par les acteurs et de la causalité dynamique et réciproque. Le tableau 1 présente ces deux conceptions en précisant pour chacune d'elles la nature de la relation, la rationalité sous-jacente et le statut de la formation continue.

La relation causale médiatisée par le jeu des acteurs est fondée sur une analyse de la formation continue à partir du confluent des conditions d'existence de l'organisation, de la culture organisationnelle et de la politique nationale dans le domaine de la formation. Dans cette relation, la formation fait objet de *négociation* entre les acteurs sociaux. C'est un outil de management en même temps qu'un enjeu conflictuel relatif au développement des qualifications.

La relation de causalité dynamique et réciproque suggère une esquisse de modélisation des interactions réciproques entre la sphère éducative et le fonctionnement de l'économie. Ici, la formation continue joue un rôle structurant de la sphère du milieu professionnel en ce sens que l'organisation de l'unité de travail est pensée comme un espace permanent d'apprentissage et de formation, c'est-à-dire « *learning organisation* ».

Ces deux conceptions de la relation « formation-travail » s'appliquent particulièrement au cas du management tant comme fonction organisationnelle qu'objet de formation. Mintzberg (1996, p. 128) martèle, à propos de l'enseignement du management, qu'il « préfère prendre des gens qui connaissent bien les organisations et qui veulent développer leur habileté de manager parce qu'ils sont déjà manager ».

Le problème crucial est ici celui de l'adéquation entre la demande et l'offre de formation continue dans cette discipline.

Helper (1991, p. 75), dans un article intitulé « L'enseignement de la gestion à la française est-il exportable ? », identifie trois raisons qui peuvent expliquer une forte demande d'importation de l'enseignement du management provenant d'un pays en développement :

La première raison tient aux seuils de développement atteints par certains pays. Une économie qui parvient à s'évader d'un sous-développement absolu voit son nombre d'entreprises s'accroître. [...]. Parallèlement le nombre d'étudiants augmente et la venue dans les pays développés de quelques-uns n'est plus suffisante pour étancher la soif de connaissance. Dans ces conditions, le management, avec son cortège de clichés [...] fait l'objet d'une demande accrue. Les capa-

cités locales sont très fréquemment inexistantes : les diplômés de gestion ne sont pas attirés par l'enseignement (quand ils reviennent dans leurs pays !), les professeurs de gestion sont happés par les banques, les organisations internationales ou deviennent tout simplement ministres. L'écart entre la demande et l'offre déclenche un besoin d'importation.

3. ESQUISSE D'UN CADRE CONCEPTUEL DES ENJEUX TRANSACTIONNELS

Des analyses précédentes sur la problématique de la formation continue en management et sur les différentes conceptions de la relation « formation-travail », se dégagent trois grands axes concernant la dynamique de la formation continue. Il est essentiel de tenir compte de ces trois axes sécants pour parvenir à saisir les enjeux fondamentaux de la gestion de cette fonction dans le secteur administratif. Il s'agit des axes de la dynamique de l'évolution du travail, de la dynamique du processus de formation continue et de la dynamique de l'utilisation du résultat de la formation dans un contexte organisationnel donné. Comme l'illustre la figure 1, ces axes déterminent trois plans :

- Le plan de l'univers de la formation en ce qui concerne les axes « dynamique de l'évolution du travail » et « dynamique de la satisfaction de la demande de formation ».
- Le plan de l'univers organisationnel (l'administration publique, par exemple) en ce qui concerne les axes « dynamique de la satisfaction de la demande de formation » et « dynamique de l'application des acquis de la formation ».
- Le plan de l'environnement social et professionnel en ce qui concerne les axes « dynamique de l'évolution du travail » et « dynamique de l'application des acquis de la formation ».

La présente étude emprunte une perspective de gestion selon laquelle la formation continue est considérée à double titre comme un instrument de gestion de la ressource humaine au sein des organisations et un outil d'action sur le rendement au travail au sein de ces mêmes organisations. À cet égard, et envers l'employé, candidat à un programme de formation, il s'agit d'une modalité d'intervention circonscrite dans le domaine des rapports qu'il entretient avec les trois plans ainsi définis, plans qui constituent les différents contextes (environnements) desdits rapports.

TABLEAU 1
Deux conceptions de la relation « formation-travail » compatibles avec les exigences de la logique managérielle

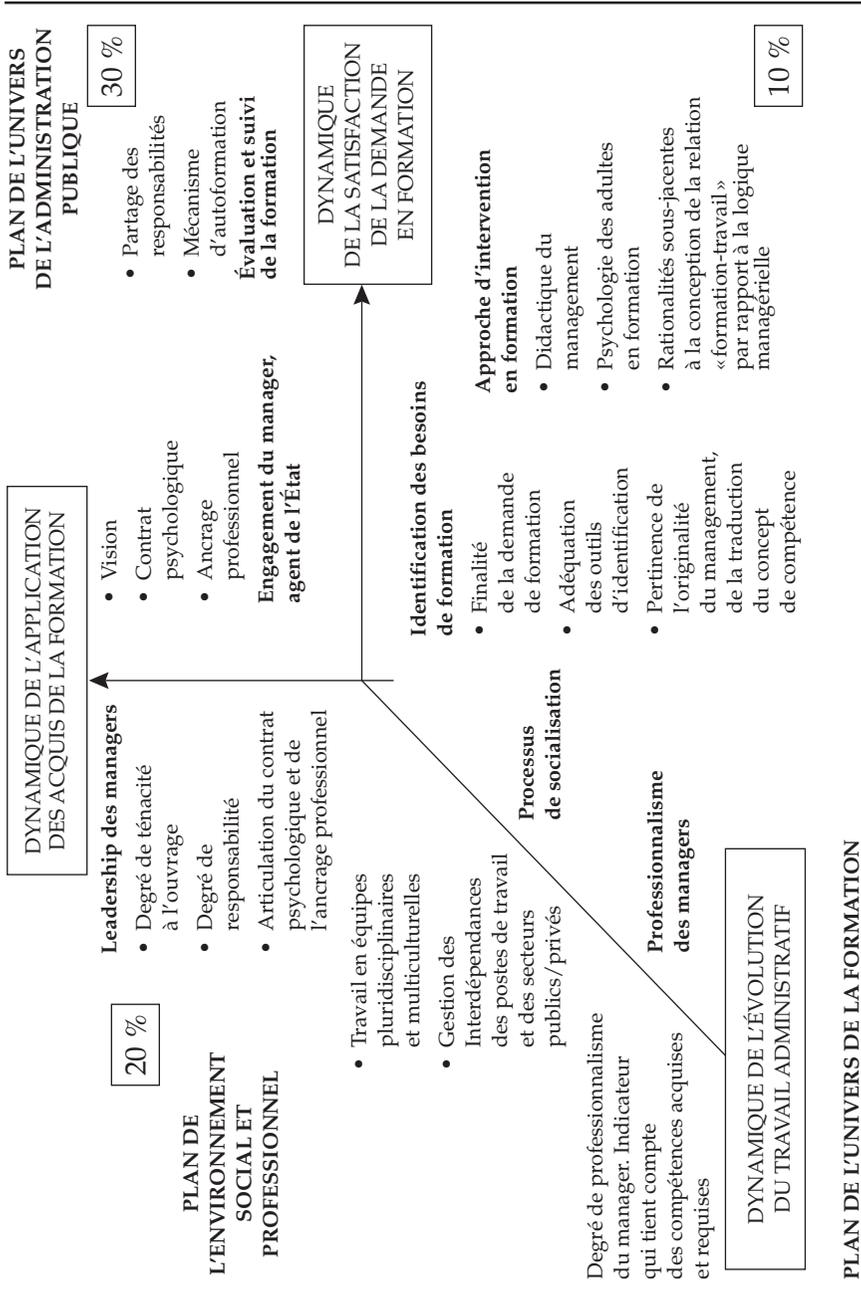
	Nature de la relation	Rationalité sous-jacente	Statut de la formation
Relation <i>causale</i> ou <i>structurelle médiatisée</i> par le jeu des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> Un lien d'ordre structurel : le champ de l'économie orientant le domaine de la formation. Un lien indirect, médiatisé par des rapports politiques (Brown et Laufer, 1992, dans Doray et Maroy, 1995) : les politiques de formation sont orientées en fonction des rapports politiques internes à l'État ; les changements technologiques, politiques, économiques contribuent à l'émergence de formes de travail et d'organisation dites « postfordistes » ; tendance à des recompositions du travail et à la requalification du personnel. 	<ul style="list-style-type: none"> Le « postfordisme » qui implique simultanément une diminution des hiérarchies dans les organisations, moins de division entre le travail manuel et intellectuel, plus d'autonomie du travailleur et de confiance dans les relations de travail. Les réformes du système sont le fruit de compromis entre diverses forces sociales qui toutes ne mettent pas en avant les besoins de l'économie traduits en termes de qualifications. Analyse de la formation continue à partir du confluent de trois grandes dimensions (Dubar, 1980, dans Doray et Maroy, 1995) : conditions d'existence de l'entreprise, système social de l'entreprise, politique de formation. 	<ul style="list-style-type: none"> La formation articule les intérêts des différents partenaires, organise l'accès au poste de travail, assure la reproduction organique de la compétence. Objet de négociation entre acteurs sociaux : formation outil de management, formation enjeu conflictuel du développement des qualifications. Une double régulation sociale de l'État et des acteurs économiques sous-tend le développement de la formation continue.

Relation de
causalité dynamique
et *réciprocité*

- Réciprocité des influences entre formation et travail : les traits du système de formation et les orientations des politiques éducatives sont à la fois une cause et une conséquence des performances du système économique.
- L'accent est mis sur le caractère structurant des trois rapports (approche sociétale ; Maurice *et al.*, 1982, dans Doray et Maroy, 1995) : éducatif, organisationnel, industriel.
- Approche d'analyse sociétale qui suggère l'existence de cohérences sociales propres à chaque pays permettant entre autres de comprendre la production sociale des groupes professionnels.
- Tentative de modélisation des interactions réciproques entre la sphère éducative (initiale et continue) et le fonctionnement de l'économie (Finegold et Soskice, 1988 ; Finegold, 1991, dans Doray et Maroy, 1995).
- Dépend du niveau de cohérence des liens entre les trois rapports (éducatif, organisationnel, industriel) en ce qui a trait à la préparation à la qualification.
- La formation continue joue un rôle structurant du champ de la formation sur celui du travail : émergence du concept de l'organisation qualifiante « *learning organisation* », selon lequel l'organisation de l'entreprise est pensée comme un espace permanent d'apprentissage et de formation.

Synthèse faite à partir de l'article de Doray et Maroy (1995), *Revue des sciences de l'éducation*, vol. XXI, n° 4, p. 661-668.

FIGURE 1
Cadre conceptuel des enjeux transactionnels de la formation continue en management public



Les trois axes et plans ainsi décrits constituent l'ossature de base de l'esquisse du cadre conceptuel d'analyse des enjeux transactionnels que nous proposons pour guider les efforts déployés en vue de mieux gérer la formation continue au sein d'une organisation, quels qu'en soient la discipline et le secteur de déploiement. Évidemment, ceci concerne particulièrement le management.

À partir d'ici, cette étude se concentrera sur le secteur de l'administration publique pour proposer une grille susceptible d'apporter un soutien appréciable à l'analyse de cette problématique de gestion de la formation continue. Elle se fera sous l'angle des enjeux transactionnels entre les agents de l'État, bénéficiaires des programmes de formation, et les autres acteurs impliqués (ministre de la Fonction publique, ministres utilisateurs desdits agents, organismes nationaux et internationaux assurant la formation ou fournissant toute forme d'appui, etc.). La proposition du cadre conceptuel faite ici s'articule en deux points : les postulats de base et l'esquisse du cadre proposé.

3.1. Postulats de base

Un ensemble de principes directeurs, considérés ici comme des postulats de base, sous-tendent l'élaboration du cadre conceptuel présenté dans cette étude. Ces postulats sont regroupés en cinq volets de la façon suivante :

1. Les employés en général, les managers en particulier, sont sensibles aux contextes dans lesquels ils évoluent et sont des agents actifs dans leur propre développement (notion d'ancrage³ professionnel chez Schein, 1978).
2. Les employés en général, les managers en particulier, de même que les contextes dans lesquels ceux-ci travaillent se déterminent mutuellement. Le processus de formation est ainsi orienté par rapport à l'interaction qui existe entre la perception de ce que l'agent est et les caractéristiques des contextes de son travail (notion de contrat psychologique⁴ chez Schein, 1980 ; processus

3. L'ancrage professionnel d'un agent est lié à l'estime de soi et à la satisfaction qu'il a de pouvoir développer ses talents. Trois questions sous-tendent ce concept : Comment l'agent se perçoit lui-même au sein de l'organisation ? Qu'est-ce qui l'encourage à y faire carrière ? Comment considère-t-il sa compétence technique, sa compétence managérielle, sa sécurité et son autonomie dans le poste qu'il occupe ?

4. Le contrat psychologique définit ce qu'un employé attend de la part de ses employeurs sur le plan économique (salaire, conditions de travail, horaires, sécurité d'emploi, etc.) et psychologique (comment il est considéré dans son travail et comment il est encouragé à développer son savoir-faire et ses responsabilités).

d'élaboration de la demande sociale en compétences chez Tanguy, 1991 ; théories de la motivation ; caractéristiques de la transition études-travail chez Bormans et Hoptkings, 1987).

3. Les gestionnaires publics et les employés de l'État reconnaissent l'importance de la formation continue dans l'amélioration méthodique de la qualité et du contenu du travail effectué ainsi que des techniques utilisées (Statut général de la fonction publique et instruction n°001/CAB/PM du 27 mai 1992 au Cameroun).
4. Des mesures pratiques au-delà des dispositions statutaires ou réglementaires, ou même des instructions générales, sont prévues au niveau de chaque organisation relevant de l'administration publique pour permettre aux agents de l'État d'améliorer leur compétence (par exemple, l'accord-cadre du 29 juin 1989 sur la formation continue en France).
5. Dans un contexte organisationnel, et plus particulièrement dans l'administration publique, l'atteinte des résultats relatifs aux réformes administratives représente, dans les faits, un compromis difficile entre plusieurs variables, dont les « trois impératifs suivants : légaux, rationnels-bureaucratique et consensuels » (Rein et Rabinovitz dans Bellavance, 1985).

3.2. Cadre conceptuel des enjeux transactionnels

L'approche d'analyse des enjeux transactionnels choisie ici s'inscrit dans la logique de l'analyse stratégique qui cherche à comprendre et à expliquer la nature des contraintes que des jeux font peser sur la capacité d'action des acteurs (Crozier et Friedberg, 1977, p. 451-478). S'appuyant sur les postulats énoncés, le raisonnement part de la position du candidat à une formation pour expliciter les variables qui influencent ses demandes en formation continue en management, les modalités de satisfaction de ces demandes et les conditions d'utilisation des acquis de la formation. La perspective de l'analyse stratégique implique que ce candidat, agent de l'État, développe des attitudes en fonction de l'avenir.

3.2.1. *La demande croissante de formation continue en management*

Parce que les missions de l'État s'inscrivent dans une dynamique d'évolution sous l'influence de diverses contingences, le changement ou la *réforme administrative* est consubstantiel à l'existence même de l'admi-

nistration publique. Cette dynamique de réforme comporte une dimension essentielle à la consolidation des changements introduits. Il s'agit du *management* du processus même de la réforme – dimension qui génère en permanence une demande de formation continue abondamment étayée dans l'analyse de la problématique du management – qui devient objet d'enseignement. En considérant l'orientation actuelle de l'évolution du rôle de l'État et compte tenu des dominantes culturelles caractéristiques de la dynamique du développement organisationnel décrites plus haut, les explications décisives de la croissance de cette demande de formation se situent sur deux plans : l'exigence d'un plus grand *professionnalisme chez les managers* et la *socialisation* des processus de production et d'utilisation du service administratif.

3.2.1.1. Exigence de professionnalisme chez les managers

Fort des innovations découlant de l'évolution du savoir, la réforme administrative a pour but d'introduire dans la pratique administrative, tout secteur confondu, des changements dans les techniques de travail pour une meilleure efficacité, efficacité et éthique.

Ces innovations touchent notamment les capacités de gestion du changement et de réalisation matérielle et intellectuelle (informatique, audiovisuel, télématique, etc.) du travail dans tous les secteurs et tous les domaines d'un secteur donné. Les programmes de réforme administrative procèdent alors de la volonté d'appropriation de ces différentes innovations pour réduire les coûts d'administration tout en améliorant la qualité du service à l'utilisateur. De nouveaux concepts et approches de travail émergent, de nouveaux paradigmes s'installent dans la conscience collective des employés de l'État (approche managérielle, évaluation des résultats, principe de subsidiarité, approche de gestion par projet, etc.), des préoccupations plus soutenues et engagées par rapport à l'éthique et à la morale professionnelle sont manifestées (gestion de l'environnement, bonne gouvernance, équité dans la gestion des plans de carrière, etc.), tout ceci exigeant du manager responsable compétence et exemplarité.

Le degré de professionnalisme des managers devient ainsi chaque jour l'indicateur le plus approprié pour justifier leur poste à la tête de l'unité de travail. Les concepts de compétences acquises et compétences requises sont utilisés pour évaluer le degré de professionnalisme et statuer sur la variété des demandes de formation continue enregistrées.

3.2.1.2. Socialisation des processus de production et d'usage du service

Pour Gadrey (1989, p. 11), de qui l'expression est empruntée, la socialisation des processus de production et d'usage d'un service désigne « l'interpénétration des activités productives entre elles, tout comme l'intégration de la production et de la consommation » du service visé. La pertinence de cette variable se justifie entre autres par l'évolution actuelle du rôle de l'État d'une part et par la culture bureaucratique des administrations publiques d'autre part. Partout dans le monde, et sous la pression de la crise économique, la conception d'un État providentiel s'estompe au profit de celle d'un État qui joue un rôle d'impulsion, d'orientation et de régulation pour un développement national intégré et durable.

Cette nouvelle conception doit être appuyée et mise en œuvre par une administration publique fondée sur de nouveaux paradigmes. Par contre, chaque pays a son administration et chaque administration a sa culture (Rouban) fortement influencée à la fois par la conception bureaucratique de type wébérien (Rouban, 1995 : voir Peters et Savoie, p. 19-48) et par les traditions socioculturelles locales. Il s'agit alors de réinventer une nouvelle administration ou de nouvelles pratiques administratives, notamment dans les pays qui ont subi une forte influence extérieure (par exemple, les colonies).

C'est ainsi que de nouvelles formes d'organisation du travail administratif s'enracinent, associant divers partenaires dans la production du service attendu : organisations non gouvernementales (ONG), équipes de travail pluridisciplinaires et multiculturelles, organisation matricielle, gestion par projet, adhocratie. L'une des particularités constantes de toutes ces formes réside dans l'évanescence de l'autorité (ou pouvoir) formelle, statutaire, au profit de l'autorité (ou pouvoir) de compétence fondée sur l'expertise de l'agent de l'État. La demande de formation continue en management pour optimiser les chances de succès de ces changements s'en trouve ainsi accrue.

Les habiletés et dispositions à travailler en équipe, la capacité à poser différents regards sur une même réalité, les habiletés à gérer les interdépendances public/privé et les aptitudes à innover font partie de l'ensemble des indicateurs qui, sur ce plan de la socialisation, permettent d'arbitrer les demandes multiples de formation continue.

3.2.2. *La formation continue en management : incertitudes et risques attachés au processus de réalisation*

Il semblerait que la « formation continue n'est pas forcément limitée aux programmes de relation avec l'emploi ou la carrière, mais elle est motivée dans la plupart des cas par des objectifs de promotion socioprofessionnelle » (UNESCO, 1984, p. 40).

Cette appréciation vérifiée dans plusieurs cas et contextes (voir par exemple l'étude IISA/AIEIA sur la formation continue comme instrument pour le changement dans l'administration publique) interpelle autant l'employé qui formule des demandes de formation que les managers des institutions publiques qui décident, en tant qu'employeurs, des demandes à satisfaire. À titre d'exemple, dans les administrations d'Afrique, de nombreux agents de l'État prennent l'initiative de s'inscrire dans des sessions de formation continue sans demander ni solliciter l'appui ou même l'autorisation de leurs employeurs. À la fin de leur formation, le problème de la reconnaissance de leurs nouvelles qualifications acquises se pose alors.

De telles situations engendrent parfois des conflits entre les intéressés, leurs ministères utilisateurs et le ministère chargé de la fonction publique. Dans une perspective de gestion des demandes de formation, on souligne l'existence d'un champ d'enjeux transactionnel tournant autour de quatre axes de préoccupation : les ambitions personnelles de l'employé sur le plan socioprofessionnel ; les attentes du manager employeur sur le triple plan de la motivation de l'employé, de l'amélioration des performances de son organisation et de ses rapports avec l'institut de formation choisie ; la perception que le manager a lui-même du rôle et de l'importance de la formation continue ; la capacité qu'ont les institutions de formation à satisfaire avec professionnalisme les demandes acceptées.

La prise en considération dans l'action de tous ces enjeux donne une illustration des paradoxes et des contradictions inhérentes à la complexité des situations managérielles (Vincent, 1993 ; Handy, 1995). Dans le cas spécifique de la gestion de la formation continue, cette complexité se traduit par des incertitudes et des risques attachés au processus de satisfaction de la demande, processus qui doit intégrer, sans en négliger un seul, des facteurs sociologiques, politiques institutionnels, didactiques et économiques (comparer par exemple les avantages de chaque institution de formation avant de faire un choix).

Eu égard au statut de la formation continue dans les diverses approches de conceptualisation de la relation formation-travail et compte tenu du

choix d'impliquer l'employé bénéficiaire de la formation dans la démarche de gestion des enjeux circonscrits, les variables suivantes se distinguent : *identification des besoins* de formation, *approche d'intervention* choisie par l'institution formatrice et *évaluation-suivi* de la formation. Elles sont susceptibles plus que d'autres de contribuer à réduire les effets de ces risques (voire même à les prévenir) et à élaborer des mécanismes d'appui-conseil pour consolider les acquis de la formation dispensée.

3.2.2.1. Identification des besoins de formation

La littérature est unanime en ce qui concerne la reconnaissance du caractère primordial de l'étape d'identification des besoins du client dans un processus de satisfaction de la demande d'un bien ou d'un service. Toutefois, et notamment en ce qui a trait aux services, comme c'est le cas pour la formation, les risques de confusion entre besoins, désirs, souhaits, attentes et stratégies sont énormes.

S'agissant spécifiquement de la formation, plusieurs facteurs influencent le processus décisionnel⁵ parmi lesquels nous retrouvons la finalité de l'action formation, la méthodologie utilisée pour identifier les besoins et le sens donné au concept de compétence dans une approche de gestion administrative centrée sur le « poste de travail » et « l'évaluation par rapport aux résultats ». Ces trois principaux facteurs sont retenus dans ce cadre conceptuel comme indicateurs d'une intégration efficace de la variable « identification des besoins ». L'indicateur « finalité de la demande » tient compte des interactions employé/employeur, employé/contenu de la formation, employé/formateur. L'« adéquation des outils d'identification » renvoie au professionnalisme de l'acteur qui procède à l'identification de ses besoins. L'indicateur « pertinence à l'originalité du management, du contenu du concept de compétence » tient compte de la dynamique de l'évolution de la demande de formation d'une part et des exigences de traduction (pédagogie de compétence) des besoins en programmes pertinents de formation en management d'autre part.

3.2.2.2. Approche d'intervention de l'institution de formation

Cette variable se situe au centre des préoccupations de la didactique et de la psychologie des adultes en apprentissage, notamment pour ce qui est

5. En effet, il n'est pas rare qu'un gestionnaire envoie des agents en formation pour les récompenser d'un service antérieur ; il n'est pas rare également qu'un agent sollicite une formation pour se tirer d'un environnement professionnel devenu lourd pour lui ou pour se refaire une santé financière (frais de mission, *per diem*) ; il n'est pas rare non plus que la préoccupation principale d'un animateur soit de faire la promotion de ses nouveaux produits ou de rencontrer un participant bien identifié.

de l'enseignement du management comme il a été expliqué ci-dessus. Elle est fortement influencée par les diverses rationalités qui sous-tendent la démarche choisie par l'institution chargée de satisfaire la demande de formation retenue : méthode d'approche, hypothèses de base sur l'apprenant, orientation de la formation (information, formation, formation-action, etc.), nature des perceptions individuelles que l'employé en formation entretient à l'égard de ses apprentissages et de ses compétences générales ou professionnelles. Discutant de l'importance de ces divers éléments d'influence de l'approche d'intervention en formation, Bazin (1983, p. 49) conclut que l'institution de formation doit veiller à « ne jamais se laisser aller à une routine et « servir » ses prestations – comme un menu industriel. Son adaptation dynamique permanente aux paramètres qui déterminent la situation et les situations successives du groupe (des apprenants), est seule garante de la valeur effectivement formatrice de ce qu'il fera ». Pour ce qui est du management, quelques conditions de succès de l'enseignement de cette discipline ont été étudiées plus avant dans le paragraphe relatif à l'aptitude à transmettre des compétences managérielles.

3.2.2.3. Évaluation et suivi de la formation

La satisfaction d'une demande de formation (comme de tout autre bien et service) donne lieu à une évaluation qui peut prendre diverses formes et conduire à différentes décisions de gestion. Comme paramètre de gestion d'enjeux transactionnels, cette variable joue ici le rôle de canal d'appropriation et d'internalisation des acquis de la formation reçue. L'identification des besoins et l'approche méthodologique ont permis d'intégrer les éléments caractéristiques des deux sphères de l'environnement social et professionnel et de l'univers de la formation. Cette variable établit le lien entre la formation et l'univers de l'administration publique. En dépit de son apparente pertinence, cette variable soulève le problème complexe de la réinsertion, dans son milieu de travail, de l'individu qui, au cours de sa formation, a développé de nouvelles attitudes et actualisé ses habiletés. À cet égard, il s'avère que les personnes au retour d'une formation doivent inventer et réinventer des parcours au fil des occasions et des contingences de même qu'au hasard des rencontres (Drolet, Manette, Pelletier, 1996, p. 101) pour pouvoir mettre à profit dans leur poste de travail les nouveaux apprentissages. Cette exigence est encore plus grande pour le manager qui a en plus l'obligation de l'exemplarité.

Deux indicateurs apparaissent pertinents à une analyse des enjeux permettant d'intégrer cette variable. Il s'agit d'une part du partage clair des responsabilités concernant le suivi de la formation entre l'employé,

l'employeur et l'institution de formation, et d'autre part de la mise en place dans l'organisme employeur de mécanismes d'« autoformation » individuelle et collective permettant aux employés qui ont bénéficié d'une formation de se développer par eux-mêmes. Pour contrôler ces deux indicateurs, le processus de formation doit se prolonger au-delà de la formation dispensée. D'un commun accord, l'organisme demandeur de la formation et l'institution ayant offert cette formation doivent prévoir une disposition dans le contrat d'intervention portant expressément sur ce point. L'amélioration des performances organisationnelles et la satisfaction des demandes de formation ne peuvent s'obtenir sans une telle disposition qui prépare l'application pratique des acquis de la formation.

3.2.3. *La formation continue en management : un instrument de mobilisation des ressources humaines et de consolidation des réformes administratives*

La réforme administrative comprise dans son sens global et intégrateur est aussi bien une tâche pédagogique qu'une activité de formation visant à transformer le milieu administratif (culture et pratique) à travers les divers changements concernant les niveaux de connaissance, d'habileté et d'attitude du personnel de l'État dans tous les domaines et secteurs.

Le statut de la formation continue, tel qu'il apparaît à travers les deux conceptions de la relation éducation-travail (tableau 1), reconnaît ce rôle central de variable d'ajustement (articulation des intérêts des différents partenaires), de structuration du champ de l'éducation sur celui du travail (milieu administratif) et de reproduction organique de la compétence (organisation qualifiante ; « *learning organisation* »).

Dans l'administration publique, réforme administrative et formation continue se trouvent ainsi intimement liées dans un rapport dialectique qui met en relief la nécessité de mieux exploiter les résultats et les acquis des différents programmes de formation, et ce, en fonction des enjeux particuliers qui caractérisent les interactions « agent de l'État-administration publique » dans chaque contexte organisationnel.

Dans un tel rapport dialectique, soutiennent Drolet, Manette et Pelletier (1996, p. 115), on doit se garder de privilégier un pôle au détriment d'un autre, car cela « aurait pour effet de déséquilibrer le rapport de force dynamique dans lequel chaque partenaire devrait se percevoir comme acteur et co-réacteur de premier plan ». La pratique courante dans certaines administrations ne donne pourtant pas à vivre cette compréhension d'une dynamique dialectique entre formation et chan-

gement organisationnel. Ainsi observe-t-on l'inexistence de mécanismes qui pourraient favoriser l'implantation dans le milieu du travail des habiletés, attitudes et techniques acquises lors des nouvelles sessions de formation et la présence de nombreuses tensions conflictuelles lors de la planification et de la réalisation des activités de formation. Pourtant, le contexte nouveau de mise en œuvre des réformes annonce des perspectives plus exigeantes pour l'administration publique sur le triple plan de la responsabilité assumée par les gestionnaires, de l'éthique professionnelle (bonne gouvernance) et de la qualité des services offerts aux usagers qui paient les impôts et qui vont devoir demander des comptes de façon plus soutenue (démocratie pluraliste).

Le leadership des managers publics et l'engagement des agents de l'État eux-mêmes deviennent alors, parmi diverses autres variables sur l'axe de l'application des acquis de la formation continue, les plus pertinentes pour analyser des enjeux transactionnels.

3.2.3.1. Le leadership des managers publics

Le concept de leadership est retenu ici dans le sens développé par Bennis et Nannus (1985). Ces auteurs précisent que les leaders qui dirigent des changements d'organisation susceptibles d'instaurer la confiance et qui confient à leur personnel le pouvoir de rechercher de nouvelles manières de procéder, sont capables de maîtriser les quatre savoir-faire suivants : le ralliement par la vision, la transmission du vouloir-dire, la confiance par le positionnement et l'autodéploiement. Ce dernier savoir-faire est la capacité de gérer soi-même son leadership : connaître ses points forts et points faibles, déceler l'adéquation entre les points forts et les points faibles d'une part et les besoins de l'organisation d'autre part. Ce dernier savoir-faire tient ainsi compte de la propre motivation au travail du gestionnaire public qui est lui-même un agent de l'État. Dans cette période transitoire du passage du paradigme de type wébérien à la rationalité managérielle dans les administrations publiques, trois indicateurs sont proposés pour opérer cette transition. Il s'agit de la vision du contrat psychologique avec le chef hiérarchique (secrétaires généraux ou tout autre chef hiérarchique) et de l'ancrage professionnel du manager public.

3.2.3.2. Engagement de l'agent ayant bénéficié d'une formation

Les enjeux sous-jacents à cette variable interpellent directement l'homme, la personne, l'individu, que le statut de la fonction publique dénomme agent de l'État et qui peut occuper diverses fonctions administratives.

Tous, d'une façon ou d'une autre, prennent part à des sessions de formation continue appréhendée, suivant l'un ou l'autre des deux modèles conceptuels présentés au tableau 1.

L'intelligence et le savoir-faire sont devenus des biens économiques, relève Handy dans son paradoxe de l'intelligence (1995, p. 29). L'agent de l'État triplement payé (salaire, bourse ou *per diem* et avancement) pour accroître par la formation continue la valeur de ce bien, par ailleurs « inaliénable » et « fuyant », a le devoir (contrat psychologique) et l'obligation morale (ancrage professionnel) de tout mettre en œuvre pour faire bénéficier son unité de travail des apports nouveaux des formations suivies. Face à la manifestation concrète de la volonté d'appliquer ces acquis nouveaux, les résistances du milieu de travail sont certes innombrables⁶, mais nul autre n'est psychologiquement et intellectuellement mieux armé que l'agent qui a acquis le nouveau savoir pour déployer les meilleures stratégies lui permettant malgré tout de *poser un geste nouveau*.

Ce dont il a besoin, c'est d'un **engagement** à faire ce quelque chose de nouveau, si petit soit-il. Les motivations d'un tel engagement sont nombreuses et vont d'une totale loyauté envers son organisation et son employeur, dont le cadre est défini par le contrat psychologique, à un égoïsme extrême dans la gestion des intérêts que l'employé perçoit à travers son ancrage professionnel. Peu importe du reste la nature du ressort de cette motivation puisque la réforme de l'administration sera toujours le premier bénéficiaire des avantages des « petites actions » ainsi posées. Il appartient alors à chaque gestionnaire, dans le cadre de ses responsabilités de manager, de coordonner et de veiller à l'intégration des différentes « petites actions » accomplies. D'où la nécessité pour lui d'élaborer un cadre global de gestion des réformes administratives au sein de son unité. Les mécanismes de suivi des formations que le manager négocie avec d'autres acteurs constituent déjà un élément important de ce cadre global.

Le système de surveillance, mis en place par le gestionnaire de l'environnement socioprofessionnel de l'unité de travail auquel appartient l'employé, est un autre élément central de ce cadre global. Le caractère central de cet élément s'explique par son rôle de liaison avec le département chargé des problèmes de la réforme administrative au sein de l'administration publique concernée.

6. Le contraire serait surprenant face à la complexité des phénomènes organisationnels, illustrée par les paradoxes et les contradictions. Ces résistances sont aujourd'hui perçues comme des excuses faciles face à une attitude passive ou irresponsable.

Cet engagement de l'agent de l'État à mettre en application les apprentissages des formations qu'il a suivies peut s'observer à l'aide de différents indicateurs dont les trois suivants : son degré de ténacité à l'ouvrage compte tenu de l'intensité des résistances de son milieu de travail ; son degré de responsabilité tant au point de vue de son autonomie par rapport aux autres membres de son unité de travail qu'à l'égard de ses actes ; la teneur de son contrat psychologique avec son supérieur hiérarchique et l'évolution de son ancrage professionnel.

Le choix de ces trois indicateurs, qui permettent d'analyser les enjeux de l'application des acquis d'une formation, repose sur une volonté d'interpellation de l'acteur humain pour qu'il assume d'abord ses propres responsabilités d'une part, et sur le dernier postulat de base de ce cadre théorique d'autre part. En effet, en ramenant le cadre conceptuel proposé dans le contexte effectif de son application, ce postulat rappelle que les résultats concrets d'une réforme administrative sont les fruits d'un difficile compromis entre plusieurs impératifs. Telle est, en définitive, la réalité constante des faits organisationnels en général et des enjeux transactionnels relatifs à la formation continue en particulier.

CONCLUSION

Le cadre conceptuel proposé comporte ainsi sept variables d'analyse et d'explication réparties le long de trois axes représentant respectivement les enjeux de croissance de la demande de formation continue en management, ceux relatifs à la satisfaction de ces demandes et ceux qui concernent l'utilisation des résultats des demandes satisfaites pour accroître le rendement des services publics.

Pour chaque variable, quelques exemples d'indicateurs sont suggérés à titre de pistes de réflexion et non dans un esprit normatif. Le paragraphe sur la problématique de la formation continue en management indique en effet à quel point le choix des variables est large lorsque vient le moment d'élaborer un cadre opératoire en vue de résoudre un problème spécifique posé.

Face aux exigences de la formation continue en management et pour mettre en place un outil de gestion qui favorisera l'optimisation des forces réelles et l'éclosion des forces potentielles identifiées dans le système de gestion de la formation continue, une compréhension claire et aussi complète que possible des enjeux s'avère indispensable. Pour nous et selon les vœux du président Jaycox, c'est le chemin à emprunter pour agir « de façon plus efficace et beaucoup plus méticuleuse ». D'où la nécessité du cadre proposé, d'autant plus qu'ici les enjeux ne sont pas seulement

d'ordre technique (adéquation entre la formation demandée ou reçue et la compétence requise par le poste), mais aussi et surtout d'ordre méthodologique : caractère subjectif des diagnostics organisationnels ; images parcellaires de la réalité organisationnelle, isolées les unes des autres et sans lien avec les préoccupations de réformes administratives ; limites inhérentes aux outils de cueillette et d'analyse des besoins, etc. Pour ainsi dire, l'utilisation optimale des fonds consacrés, dans un contexte de récession, par divers intervenants (État, bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, participants aux programmes de formation, etc.), à la réalisation de cette activité, qui participe au renforcement des capacités institutionnelles dans la modernisation de l'appareil administratif de l'État, se fait à condition de tenir compte des variables dégagées.

BIBLIOGRAPHIE

- AKTOUF, O. « Le management et son enseignement : entre doctrine et science ? », *Revue gestion*, avril 1984.
- AUBERY, B. et B. TILLIETTE. *Savoir faire savoir : l'apprentissage de l'action en entreprise*, 2^e éd., Paris, InterÉditions, 1991.
- BAZIN, R. *Organiser les sessions de formation : applications pratiques*, Paris, Éditions ESF, 1983.
- BELLAVANCE, M. *Les politiques gouvernementales : Élaboration – Gestion – Évaluation*, Montréal, Agence d'Arc inc., 1985.
- BENNIS, W. et B. NANUS. *Diriger : les secrets des meilleurs leaders*, Paris, InterÉditions, 1985.
- BORMAN, K.M et M.C. HOPKINS. « Heaving school for work », dans DROLET *et al.*, *Research in the Sociology of Education and Socialization*, vol. 7, 1987, p. 131-159.
- COHEN, E. « Épistémologie de la gestion », *Encyclopédie de gestion*, *Économica*, tome 1, n° 52, 1989, p. 1055-1074.
- CROZIER, M. et E. FRIEDBERG. *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- DORAY, P. et C. MAROY. « Les relations éducation-travail : quelques balises dans un océan conceptuel », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. XXI, n° 4, 1995, p. 661-668.
- DROLET, J.-L. ; M. MANETTE et R. PELLETIER. « Un regard didactique sur l'expérience de transition études-travail », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. XXII, n° 1, 1996, p. 97-118.

- GADREY, J. « La valeur des services », *Futuribles*, 1989, p. 3-13, 129-130.
- GORTNER, H.F., J. MAHLER et J.B. NICHOLSON. *La gestion des organisations publiques*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- HANDY, C. *Le temps des paradoxes*, Paris, Éditions Village mondial, 1995.
- HARDY, M. et C. MAROY. « La formation professionnelle et technique à la croisée des changements sociaux, économiques et technologiques », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. XXI, n° 4, 1995, p. 643-660.
- HELPER, J-P. « L'enseignement de la gestion à la française est-il exportable ? », *Identités de la gestion : mélanges en l'honneur du professeur Pierre Lassègue*, Paris, Vuibert Gestion, 1991, p. 73-82.
- HIRIGOYEN, G. et J.C. GILARDI. « Enseignement et recherche en gestion ». Interview réalisée au Cameroun par le professeur Lucien Kombou, doyen de la Faculté des sciences économiques et de gestion de Ngaoundéré (Cameroun), Ngaoundéré, Université de Ngaoundéré, FSEG, 1999.
- JAYCOX, E.V.K. « Le renforcement des capacités est le chaînon manquant dans le processus de développement en Afrique », Allocution prononcée le 20 mai 1993, lors de la Conférence de l'African American Institute sur le thème : « Le renforcement des capacités en Afrique : efficacité et partenariats durables », Reston, Virginie, Noir et Blanc, 1993.
- LASSÈGUE, P. « Défense et illustration de la gestion », *Encyclopédie du management*, tome 1, Paris, Vuibert, 1992, p. XIII-XXII.
- LEBRATY, J. « Management et gestion : quel apprentissage ? », *Économies et société, série Sciences de gestion*, n° 18, juillet 1992, p. 131-159.
- MBENGUE, A. « Le fonctionnement dual des organisations », *Revue française de gestion*, n° 114, juin-juillet-août 1997.
- MÉRIGOT, J.G. « Qu'est-ce que l'entreprise ? », *Encyclopédie du management*, tome 1, Paris, Vuibert, 1992, p. XXIII-XLIV.
- MINTZBERG, H. « Vision de l'enseignement de la gestion. Entrevue avec Henry Mintzberg », réalisée par André Briand, *Revue organisation*, vol. 5, n° 2, 1996, p. 127-130.
- MINTZBERG, H. « Formons des managers, non des MBA ! », *Harvard-L'expansion*, n° 51, hiver 1988-1989, p. 84-92.
- MORGAN, G. *Images de l'organisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, Éditions ESKA, 1989.

- ORSONI, J. « Les chemins de la gestion : d'Aristote à Herbert Simon et retour », *Identités de la gestion : mélanges en l'honneur du professeur Pierre Lassègue*, Paris, Vuibert gestion, 1991, p. 169-178.
- PETERS, G.B. et D.J. SAVOIE. *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 1995.
- RAMBOURG, M. « L'échec des réformes en Afrique : le cas des pays francophones au Sud du Sahara », *Revue française d'administration publique*, n° 87, 1998, p. 405-422.
- ROUBAN, L. « La « culture » de la fonction publique et la réforme administrative », dans G. PETER et D.J. SAVOIE (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Centre Canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 1995, p. 19-48.
- SANER, R., F. STREHL et L. YIU (dir). *La formation continue comme instrument pour le changement dans l'Administration publique*, Bruxelles, IISA/AIEIA, 1997.
- SCHEIN, E.H. *Organisational Psychology*, New Jersey, Prentice-Hall, 1980.
- SOLAR, C. « Nouvelles tendances en éducation des adultes », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. XXI, n° 3, 1995, p. 223-272.
- UNESCO, section de l'enseignement technique et professionnel. *Terminologie de l'enseignement technique et professionnel*, Paris, UNESCO, 1994.
- VINCENT, C.-P. *Du paradoxe à la contradiction : pour une nouvelle approche du management*, Paris, Éditeur ESF, 1993.

Une expérience de formation-action au diagnostic institutionnel

Yves POULIN

École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

L'École nationale d'administration publique (ENAP) est un établissement universitaire qui a été créé en 1969 pour contribuer au développement de l'administration publique. Depuis 1979, elle joue un rôle actif sur la scène internationale où elle se distingue surtout par ses programmes de formation en management public destinés aux gestionnaires publics des pays en développement, par ses programmes de formation de formateurs et par ses services d'aide-conseil. Durant la dernière décennie du xx^e siècle, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a demandé à l'École de redoubler d'efforts pour former les gestionnaires publics qui travaillent dans les pays en développement afin qu'ils puissent mener à bien les réformes administratives. Pour répondre à cette demande, l'ENAP a élaboré le Programme de formation en management public pour supporter les réformes administratives (PMPRA), spécialement celles mises en œuvre dans les pays en développement. Dans le cas de Djibouti, l'ENAP a adapté son programme en vue de former les membres du comité de pilotage responsable de l'évaluation de l'environnement institutionnel, première phase de la conception d'un programme de réforme administrative basée sur la gouvernance.

1. RÉFORME ADMINISTRATIVE ET FORMATION

1.1. L'administration publique : un facteur de développement économique

Il est généralement admis que l'administration publique est un facteur de développement économique ; son importance est presque universellement reconnue au sein de la communauté scientifique étudiant les problèmes du développement. Une bureaucratie efficace, couplée avec une élite réformatrice dynamique, est généralement considérée comme une pré-misse au progrès. Il a été aussi constaté quasi-unaniment que l'administration publique a été négligée dans les efforts de développement et que les mécanismes de gestion des programmes sont globalement inappropriés (Heady, 1991, p. 296-297).

La Banque mondiale (1992, p. 6) est d'avis, elle aussi, qu'il y a un lien entre l'administration publique et le développement. Même dans les sociétés où l'économie de marché domine, seul le gouvernement peut fournir deux types particuliers de biens publics : les règles qui assurent le fonctionnement efficace du marché et les interventions qui en corrigent les imperfections. Sans un environnement institutionnel favorable mis en place par l'État pour l'élaboration et la mise en vigueur d'un cadre légal et réglementaire, pour le respect de la loi et de l'ordre et pour assurer le respect des droits de propriété, la production et l'investissement sont découragés et le développement conséquemment handicapé.

Pour sa part, Lem Hoan Truong (1990, p. 20-21) soutient que l'administration publique, quel que soit le contexte idéologique, historique ou géographique, joue un rôle crucial dans la croissance économique d'un pays. L'État qui prend en main le développement économique et social de sa population voit dans son administration publique un outil pour l'aider à réaliser son objectif. Dans les pays africains, toujours d'après Lem Hoan Truong, la situation économique ne s'est pas améliorée et la qualité de l'administration publique s'est détériorée malgré plus de trente années d'effort. La réforme de l'administration publique apparaît comme une condition sine qua non du développement du secteur privé et de sa rentabilité. Il s'avère difficile d'attirer des investisseurs dans une région qui est dépourvue des services publics minimaux et dans laquelle on doit constamment affronter des fonctionnaires mal payés ou incompétents qui commettent des fraudes ou sont impliqués dans des malversations.

1.2. La réforme administrative : une entreprise pour améliorer le gouvernement

L'expression *réforme administrative* désigne une opération destinée à moderniser l'appareil gouvernemental d'un État. En 1969, Caiden (p. 15) définissait ce type d'entreprise comme une incitation à la transformation de l'administration malgré la résistance au changement. Pour les tenants d'une telle définition, l'échec des mécanismes d'automodification de l'administration justifie les réformes. Il ne faut pas confondre toutefois *réforme administrative* et *changement administratif* (Mutahaba, 1989, p. 25) : le changement administratif, c'est l'absorption de l'innovation sans résistance ; la réforme administrative, c'est l'absorption de l'innovation avec résistance (Caiden, 1991b, p. 41). Dans cette optique, le changement administratif peut être considéré comme un processus continu et progressif de modification d'un système administratif et la réforme administrative comme un changement ponctuel qui se produit au cours de l'existence d'un système administratif et qui provoque une rupture, une discontinuité dans le cycle de vie de ce système.

Mutahaba (1989, p. 26) propose lui aussi une définition de l'expression *réforme administrative* : il s'agirait de toute réorganisation consciemment induite et finalisée de l'appareil gouvernemental. Lem Hoan Truong (1990, p. 19-24) pour sa part établit une distinction entre une réforme administrative et une réforme de la fonction publique. Selon lui, une réforme de la fonction publique est un ensemble de changements apportés au système de gestion du personnel d'un gouvernement tandis qu'une réforme administrative entraîne des changements plus globaux dans un gouvernement. Une réforme de la fonction publique apparaît alors comme une composante de la réforme administrative.

Lem Hoan Truong fait également remarquer que l'expression *réforme administrative* désigne, dans son sens restreint et orthodoxe, une opération qui consiste à apporter des changements dans l'ensemble d'un système d'administration publique et qui peut toucher par exemple l'organisation des ministères, la mission et la fonction des unités administratives, les procédures et les méthodes utilisées ainsi que la formation du personnel. Dans cette acception restreinte, l'expression *réforme administrative* représente aussi l'amélioration de la coordination au niveau le plus élevé du gouvernement. En fait, elle désigne toute amélioration de structures et de procédures ainsi qu'une amélioration de la compétence et de la motivation des effectifs dans le but d'augmenter la capacité d'organisation et de gestion d'une organisation publique. Lem Hoan Truong qualifie de *technique* cette approche de la réforme administrative. En même temps, il avance que l'expression *réforme administrative* a aussi une extension plus

globale et qu'elle désigne alors l'exécution de changements de grande portée pouvant affecter entre autres le rôle de l'État, la structure du gouvernement, les décisions concernant les dépenses publiques et les relations entre l'État et ses employés. Il appelle cette façon de faire une réforme administrative *approche économique et financière*. Examinant les réformes administratives effectuées dans les pays en développement, il constate que la première approche a été promue par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et que la seconde a été favorisée et soutenue par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

Caiden (1991b, p. 97) croit aussi que les réformes administratives ne sont pas purement *administratives*. Pour appuyer cette idée, il rappelle que Yehezkel Dror a indiqué qu'une réforme administrative poursuit plusieurs objectifs dont certains purement administratifs reliés à l'amélioration de la gestion, et d'autres, extra-administratifs concernant les rôles sociétaux des systèmes administratifs, incluant même les fonctions essentiellement politiques. Caiden (1991b, p. 1) n'enferme donc pas la réforme administrative dans le domaine administratif. Pour lui, la réforme administrative ne concerne pas seulement l'organisation et la gestion d'organisations publiques, mais le fonctionnement global du gouvernement et la conduite des affaires publiques, et pas seulement la mise en œuvre des politiques publiques, mais la nature du leadership public et le profil de la société internationale à venir.

Contrairement à Mutahaba (1989) qui estime que la réforme administrative est une opération non progressive, Caiden pense plutôt qu'elle est ce qu'elle a toujours été : visionnaire, radicale, politique, risquée, forcément planifiée, artificielle, etc. Par contre, contrairement à ce qui prévalait dans le passé, elle ne peut plus être perçue comme cyclique ou épisodique. Les gouvernements modernes étant trop complexes pour être appréhendés et réformés d'un seul coup, la réforme administrative doit être considérée comme une activité continue, institutionnalisée au sein de l'appareil gouvernemental, dotée de ressources humaines compétentes et de ressources matérielles adéquates. Pour que la réforme ait un impact réel, elle nécessite du temps et un support politique. L'objectif d'une réforme administrative n'est pas un succès temporaire, mais une amélioration continue de la performance gouvernementale.

Pour Caiden (1991b, p.108), la réforme administrative n'est pas un travail technique, et sa clé de voûte est la transformation de la culture administrative. Les changements législatifs, l'élaboration de nouvelles procédures, le recours à la formation, et autres initiatives, ne peuvent produire de résultats à moins que l'attitude, le comportement et la conduite des responsables publics ne changent.

1.3. La réforme administrative dans les pays en développement

Selon Perez (1991, p. 744), le but de l'administration du développement était, avant les années 1960, de rationaliser les processus administratifs et l'appareil gouvernemental. Pour atteindre cet objectif, on cherchait à pourvoir l'administration publique des pays en développement des caractéristiques fondamentales de la bureaucratie idéale selon Weber. Rondinelli (1987, dans Perez, 1991, p. 744) fait remarquer que l'aide des États-Unis d'Amérique était en grande partie destinée à la création d'écoles d'administration publique dans lesquelles on devait enseigner les méthodes de gestion modernes et répandre les techniques et outils des administrations publiques occidentales.

Au début des années 1960, l'administration du développement a remplacé le changement d'outils et de techniques par la promotion de la réforme administrative globale. L'objectif des programmes de réforme était de rationaliser la structure globale et les processus de l'appareil gouvernemental dans les pays en développement (Perez, 1991, p. 744). Selon Caiden (1991b, p. 1), toujours au début des années 1960, les pays sous-développés, comme on les appelait alors, rêvaient de se développer rapidement et étaient dotés d'administrations capables de maintenir la loi et l'ordre, mais n'avaient pas d'expérience et étaient mal équipés pour gérer le développement. Ces pays étaient différents les uns des autres, mais leur capacité administrative était limitée : la faible performance de leur secteur public handicapait leur développement (Caiden, 1991b, p. 8). Caiden (1991b, p. 44) avance aussi que la majorité des nouveaux États indépendants ont effectivement tenté de réaliser une réforme administrative ambitieuse, avec l'aide de la communauté internationale, mais qu'ils ont voulu trop en faire en trop peu de temps et ont été victimes de l'insuffisance de leur capacité administrative.

Les réformes réalisées dans les pays développés ont conduit à des succès raisonnables, mais les ambitieuses réformes globales tentées dans le tiers-monde ont beaucoup déçu (Caiden, 1991b, p. 86). Il semble être très difficile de réunir la volonté politique, la capacité administrative et la participation de la population réussissant à transformer les systèmes administratifs qui ont le plus besoin d'être réformés. Perez (1991, p. 744) est du même avis que Caiden à ce sujet et, selon lui, les résultats des réformes globales ayant été douteux, on a encouragé la mise en œuvre de réformes administratives partielles. Waterson (1965, dans Perez, 1991, p. 744) préconise la sélection de quelques projets et programmes importants et certaines améliorations faites aux administrations, espérant que ces actions soient le point de départ d'une réforme globale. En 1983, la

Banque mondiale a adopté cette approche parce que, soutenait-elle, il est généralement plus utile de concentrer les efforts des pouvoirs politiques et administratifs sur la réalisation de changements radicaux dans quelques secteurs d'activité très importants que de les disperser dans une tentative de réforme globale (Perez, 1991, p. 745 ; Caiden, 1991b, p. 247). Mais d'après Caiden, cette approche n'a pas donné les résultats escomptés.

Selon Caiden (1991b, p. 248), les modèles occidentaux ont été appliqués de façon inappropriée, et les élites occidentalisées, de même que leurs conseillers occidentaux, n'ont pas compris les forces et les faiblesses des cultures administratives en place. La Banque mondiale fait le même constat lorsqu'elle avance que la généralisation des systèmes politiques et légaux basés sur les traditions occidentales peut entraîner l'existence de deux ensembles de normes et d'institutions : d'une part, les droits et les obligations définis de manière générale et de l'autre, la conception occidentale de l'État de droit, du droit de propriété privé, et des contrats, se superposant avec les concepts de consensus, de propriété communautaire et de réciprocité développés dans plusieurs environnements culturels non occidentaux (The World Bank, 1992, p. 8).

Toujours selon Caiden (1991b, p. 265), les réformes qui peuvent apparaître de nature plutôt technique dans les pays développés constituent en fait des transformations sociales très complexes dans les pays en développement.

Depuis le début des années 1960, de nombreux pays en développement ont tenté une réforme administrative. Mais selon Heady, ces efforts réalisés dans le cadre de projets d'assistance technique ont été décevants et ont souvent donné des résultats contre-productifs. Le nombre de régimes militaires a en effet augmenté. Au milieu des années 1970, un tiers des États membres de l'Organisation des Nations Unies avaient des gouvernements qui ont été mis en place à la suite d'une intervention militaire (Heady, 1991, p. 510). Baker soutient que plusieurs projets qualifiés de réforme relevaient plus d'un dépoussiérage, des suites d'une révision de la fonction publique centrée sur l'organisation, les conditions de travail et le niveau des salaires (Baker, 1991, p. 361). Schaffer, pour sa part, avance que les réformes radicales reliées à la performance, à la structure et au comportement des administrations ont été remises à plus tard (1978, p. 175, cité dans Baker, p. 361). Et, aux dires de Baker, quand le changement réel a commencé à apparaître, il était dû à une combinaison de forces externes plutôt qu'à une volonté interne (1991, p. 362).

Concernant les réunions internationales des spécialistes de la réforme administrative, Caiden avance qu'elles constatent toujours que les pays ayant déjà une capacité administrative élevée arrivent à mettre en œuvre

des réformes élaborées, mais que les pays qui en sont dépourvus n'y arrivent pas (Caiden, 1991a, p. 367). En 1973, ce même auteur signalait déjà que la capacité administrative est un facteur de développement (Caiden, 1973, p. 328, cité dans Baker, 1991, p. 359). Il est important ici de faire remarquer que le problème n'est pas de nature technique (même s'il l'est en partie). Adamolekun (1990, p. 12), embrassant une vision plus large que celle de la simple création d'une capacité administrative, en est arrivé à la conclusion que les projets de réforme n'ont pas suffisamment été liés à l'émergence d'une culture politique démocratique. Caiden pense pour sa part que les pays en développement qui ont mené à bien une réforme administrative sont ceux qui ont voulu opérer un changement qui allait au-delà des enjeux purement administratifs pour considérer les enjeux sociaux et situer la réforme au cœur de la vie politique (Caiden, 1991b, p. 248).

Selon Caiden, la remise en question de l'État tentaculaire dans les années 1980 a élevé la réforme administrative au-dessus des revues critiques du rôle et des fonctions de l'administration. La préoccupation première est devenue le recadrage de l'État, la redéfinition de ses frontières, bien avant les aspects administratifs, bureaucratiques, managériaux et professionnels qui peuvent exiger une réingénierie. La *mainmise* de la bureaucratie devait être remplacée par le nouveau concept stimulant de *management public* (Caiden, 1991a, p. 368). Caiden (1991a, p. 368-375) pense que les principaux buts des initiatives de réformes administratives des années 1980 étaient la privatisation et la coproduction, la débureaucratisation, la réorganisation, l'amélioration de la gestion publique et l'« optimisation des ressources ».

De l'avis de Mutahaba (1989, p. 31), l'accession à l'indépendance a marqué le début des réformes administratives dans plusieurs pays africains. Une fois indépendants, les pays ont vu leurs activités devenir plus nombreuses et plus importantes, et le champ même de l'activité de l'État s'élargissait :

- Le maintien de la souveraineté était une fonction tout à fait nouvelle.
- Le développement socioéconomique devenait une priorité.
- Le maintien de l'intégrité nationale s'avérait lui aussi une priorité.

Comme le fait remarquer Mutahaba (1989, p. 31), ces nouvelles fonctions taxeraient lourdement tout système administratif et enverrait au tapis un système mis en place pour s'occuper de fonctions plus simples et moins diversifiées. La nécessité de faire face à toutes ces nouvelles exigences en même temps, dans un climat d'incertitude et sans expérience

préalable, a amené les nouveaux États à réagir aux événements plutôt qu'à les contrôler suivant un plan stratégique. Mutahaba soutient que les évaluations existantes des réformes administratives africaines ne devraient pas être considérées comme définitives. Compte tenu de l'ampleur de la tâche à accomplir, c'est-à-dire la transformation de la machine gouvernementale pour réaliser les tâches d'un état moderne en seulement deux décennies, et ce, tout en adoptant les plus récentes innovations, est-ce que l'Afrique a fait si mal? Est-ce que les évaluations de la performance de l'Afrique en matière de réforme administrative sont valides compte tenu du fait que le processus de réforme vient tout juste d'être enclenché? Des évaluations en cours de réforme sont nécessaires, mais elles ne doivent pas tenir lieu de jugement définitif.

Depuis 1980, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale recommandent l'exécution de réformes structurelles pour améliorer la capacité institutionnelle. Selon Caiden (1991b, p. 257), l'ajustement structurel met en lumière la nécessité de renforcer l'analyse de politique autant que les pratiques de gestion, renforcer les mécanismes de coordination à l'intérieur du gouvernement, accroître l'efficacité des organisations publiques et évidemment, investir dans la formation.

Dia (1993), après avoir analysé les réformes administratives financées par la Banque mondiale dans quinze pays subsahariens, conclut que les résultats des réformes sont, au mieux, contrastantes. Il fait remarquer que l'on possède quelques données quantitatives sur la rationalisation, mais que les observations qualitatives sont plus rares. Il signale aussi que l'assistance technique de substitution utilisé de façon excessive, a été plutôt incapable de développer une capacité institutionnelle durable. Il attribue cet échec au fait que les programmes de réforme de la fonction publique, d'ajustement structurel et d'assistance technique ont généralement ignoré l'environnement institutionnel et son impact sur l'efficacité de la fonction publique. Picard (1994, p. 5) fait lui aussi observer qu'on n'a pas tenu compte suffisamment, dans les réformes passées, des questions relatives aux aspects institutionnels de la gouvernance.

1.4. Les déterminants de la capacité administrative

Bryant et White (1982, p. 19) se disent convaincues que l'administration publique dans les pays en développement est plus caractérisée par l'incapacité que par la présence d'institutions imaginatives répondant aux besoins. Selon elles (1982, p. 23), même si la capacité administrative est plutôt rare, elle est extrêmement rare dans les pays en développement. Elles décrivent l'*incapacité administrative* comme une incapacité à répondre

aux besoins exprimés par les citoyens, caractéristique d'une bureaucratie empêtrée dans des procédures formelles qui retardent la prestation des services et la mise en œuvre des programmes (p. 24). Les symptômes d'une capacité administrative défaillante seraient les suivants :

- On ne peut affecter un nombre suffisant de travailleurs compétents dans les régions rurales même en sachant que c'est là qu'ils en ont le plus besoin.
- Les rares fonctionnaires compétents sont constamment affectés à de nouvelles tâches ou mutés dans un autre ministère.
- La plupart des ministères sont très centralisés et ne possèdent pas les structures qui leur permettraient de communiquer avec les régions éloignées comme ils sont tenus de le faire.
- Les institutions locales sont très faibles et sans cesse ébranlées par les ministères centralisés et les pénuries de personnel.
- La grande différence sociale qui sépare les administrateurs et le public s'élargit avec le temps et montre que l'accès à l'éducation et aux ressources est inégal.
- Les personnes qui n'ont pas accès régulièrement aux décideurs emploient des moyens tels les pots-de-vin ; la corruption finit par faire partie intégrante du régime et sape le respect et la légitimité dont toute administration a besoin.
- Les gouvernements nationaux, conscients de la fragilité de leur légitimité, exigent peu du public (le terme *État mou* désigne ce phénomène). L'obligation de travailler dans l'intérêt de la collectivité ou d'éviter de faire des actions nuisibles à la collectivité (corrompre un fonctionnaire, etc.) est rarement imposée. Par exemple, la fiscalité est mal gérée et son champ d'application incomplet.

Sun et Gargan avancent qu'un système jouit de la capacité de gouverner quand il peut faire ce qu'il veut faire. Pour ce, ils ajoutent que ce système doit survivre en tant qu'entité politique et disposer d'un pouvoir suffisant pour remplir ses diverses fonctions, il doit aussi disposer d'organisations pérennes qui répondent adéquatement aux besoins de la société (Sun et Gargan, 1993, p. 277). Ils pensent également que la capacité administrative est une réalité dynamique. On peut dire que le secteur public a suffisamment de capacité si l'on constate que son fonctionnement satisfait les exigences de base et les besoins de la population concernée. La capacité de gouverner et les pratiques de gestion peuvent être jugées inadéquates si elles ne sont pas congruentes avec l'environnement politique, culturel et social (Sun et Gargan, 1993, p. 277).

Sun et Gargan (1993, p. 278) ne nient pas l'importance des institutions pour la participation du public à la vie politique et à l'élaboration des politiques, mais c'est la capacité administrative et ses déterminants qui les intéressent tout en étant conscients que la capacité administrative est une condition nécessaire mais non suffisante à la bonne gouvernance. Ils identifient trois facteurs qui déterminent la capacité administrative d'un système politique :

1. L'environnement du système politique.
2. La qualité des praticiens de l'administration publique.
3. Le niveau de développement atteint par l'administration publique.

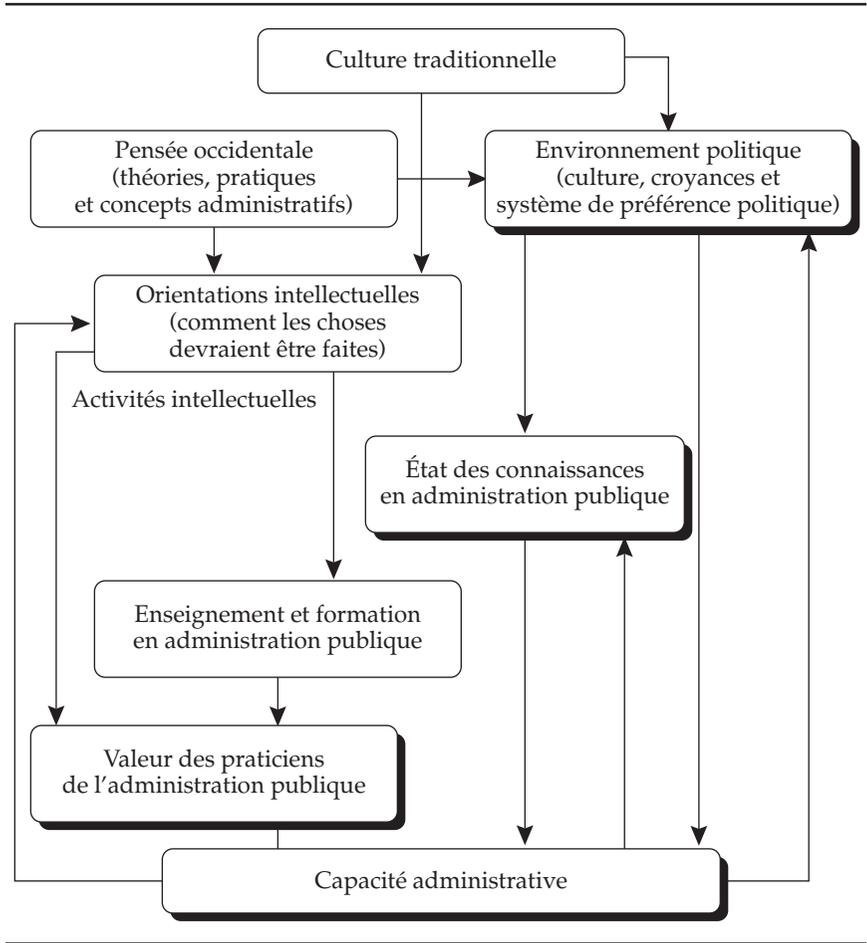
Se basant sur ces trois facteurs, Sun et Gargan (1993) proposent le modèle de la capacité administrative présenté ci-dessous.

Dans ce modèle, l'environnement politique fait référence aux demandes formulées et au support fourni par les citoyens à l'action gouvernementale. Cet environnement détermine les moyens acceptables que le gouvernement peut mettre en œuvre et le niveau de performance attendu. Selon Sun et Gargan, dans les pays en développement, l'environnement politique subit l'influence de la culture traditionnelle et de la pensée occidentale. Ils soutiennent aussi que la capacité administrative peut être accrue par des actions qui visent à rendre l'environnement politique plus tolérant à l'égard de pratiques de gestion généralement reconnues (Sun et Gargan, 1993, p. 280). Le modèle de Sun et Gargan semble confirmer les arguments en faveur d'un renforcement institutionnel avancés par Adamolekun, Dia, Picard et Berg.

Perez (1991) souligne lui aussi l'importance primordiale du cadre institutionnel comme facteur déterminant de la capacité administrative. Selon lui, la réussite des programmes de réforme administrative ne dépend pas seulement de la compétence technique et de la volonté politique mais aussi de la légitimité de l'appareil gouvernemental (Perez, 1991, p. 746) qui serait également un déterminant de sa capacité administrative. Envisagée de ce point de vue, la capacité administrative de l'État, dans les pays développés, n'est pas uniquement le résultat de l'utilisation réussie de techniques administratives rationnelles : elle dépendrait aussi du niveau d'acceptation dans la société de l'appareil gouvernemental en tant qu'expression institutionnelle d'un régime politique légitime. Si on adopte ce point de vue, il est possible d'avancer que la légitimité douteuse de l'appareil gouvernemental dans les pays d'Afrique subsaharienne et les attitudes ambivalentes de la population de ces pays à l'endroit de l'administration publique réduisent considérablement les chances de succès des

réformes administratives, en particulier quand ces dernières nécessitent l'appui crucial des citoyens et la détermination des administrateurs publics (Perez, 1991, p. 748).

FIGURE 1
Modèle de la capacité administrative de Sun et Gargan



Perez (1991, p. 749) croit qu'il est possible de réussir une réforme administrative dans les pays en développement, mais comme Dia (1993) il recommande d'évaluer les facteurs sociaux et historiques qui déterminent la légitimité de l'État ainsi que la façon dont cette légitimité influe

sur la performance du gouvernement dans les pays en développement avant d'entreprendre une réforme, puis d'utiliser les résultats de cette évaluation pour élaborer la stratégie de réforme.

Le modèle de Sun et Gargan montre aussi qu'il est possible d'améliorer la capacité administrative dans les pays en développement en accroissant l'étendue des connaissances disponibles compte tenu des facteurs contextuels. Lorsque les connaissances disponibles ne sont pas applicables de façon universelle, il s'avère nécessaire de sélectionner les théories et les pratiques qui peuvent être adaptées à l'environnement local, le transfert de connaissances d'une culture à une autre n'étant toutefois pas un processus simple (Sun et Gargan, 1991, p. 282).

Le modèle de Sun et Gargan indique de plus que l'état des connaissances dans le domaine de l'administration publique influe sur la capacité administrative, puisque les praticiens se servent des connaissances dont ils disposent, et qu'il est possible d'améliorer la capacité administrative en intervenant au niveau de la formation en matière d'administration publique.

1.5. Capacité administrative et formation

Umeh (1992) insiste sur la nécessité de déployer des efforts conséquents en matière de formation initiale et de formation continue des gestionnaires dans les pays africains de façon à accroître leur capacité de gestion. Maduabum (1991) est du même avis que Umeh, mais il souligne toutefois que les cadres ayant bénéficié d'une formation doivent avoir la possibilité d'utiliser leurs nouvelles connaissances et habiletés. Il mentionne aussi la nécessité d'être supporté par les hauts responsables.

Curtis (1990, p. 345-349) distingue quatre grandes stratégies de formation des gestionnaires dans les pays en développement : la formation formelle, la formation sur le tas, la formation informelle et la formation-action.

La formation formelle est la stratégie la plus utilisée. Les activités de formation se déroulent dans une classe. Curtis avance que le renforcement du rapport formel entre le formateur et l'apprenant est peut-être l'une des raisons de la popularité durable de ce type de formation. Il doute que cette stratégie, avec l'accent qu'elle met sur le développement de l'individu au détriment du développement d'habiletés reliées au travail en équipe, avec son orientation élitiste et sa dépendance à l'endroit de méthodes scolaires, puisse être efficace dans la formation des gestionnaires dont les pays en développement ont un grand besoin.

D'après Curtis, la formation sur le tas ne donne pas de résultats probants dans les pays en développement parce qu'elle nécessite un niveau de compétence élevée de la part des cadres supérieurs et des cadres intermédiaires, conditions qui sont inexistantes dans plusieurs de ces pays.

La formation informelle est une stratégie qui met l'accent sur l'échange d'information et peut convenir pour la formation continue des cadres de haut niveau. Il est alors possible de recourir à des cercles d'études, à des groupes de support, à des panels de discussion ou à des conférences.

Dans le cas de la formation-action, les évaluations des besoins et les analyses des problèmes sont intégrées aux activités de formation. Cette stratégie permet la transmission des connaissances et le développement des compétences nécessaires à la réalisation d'un projet réel. Le passage à l'action est un élément de la formation qui est par ailleurs centré sur le groupe et lié au projet.

D'après Curtis, les structures et les approches de formation en gestion dans les pays en développement qui mettent l'emphase sur la formation initiale, doivent être redéfinies pour développer une réelle capacité de gestion. Le recours à l'exposé magistral en classe comme méthode dominante d'enseignement dans le cadre d'une stratégie formelle ne permettra pas de développer les habiletés complexes associées au travail en équipe qui s'avère nécessaire à la mise en œuvre de projets (Curtis, 1990, p. 349). Il faut désormais accorder plus d'attention au travail d'équipe. L'accent mis sur les aspects humains de la gestion des projets et sur les nouvelles stratégies de formation permettant l'apprentissage dans l'action appelle un recentrage sur l'organisation plutôt que sur l'individu.

2. LE PROGRAMME DE FORMATION EN MANAGEMENT PUBLIC COMME SUPPORT AUX RÉFORMES ADMINISTRATIVES (PFMP-SRA) DE L'ENAP

2.1. Orientations du PMPRA

Outil pour augmenter la capacité de l'administration dans les organisations publiques, le PMPRA vise à donner aux cadres supérieurs responsables d'une réforme administrative les habiletés requises pour élaborer et exécuter un programme de réforme administrative. Les concepteurs du PMPRA ont accordé une importance particulière aux trois thèmes suivants :

1. le rôle du gestionnaire ;
2. la gestion des organisations ;
3. la gestion des ressources humaines.

L'équipe de l'ENAP a choisi ces thèmes parce qu'elle était convaincue que ceux-ci formaient la base de tout projet de modernisation d'une administration publique et étaient susceptibles de générer des changements importants dans ces organisations. Le PMPRA traite aussi d'un quatrième thème, « État et administration : organisation et fonctions », jugé d'une importance primordiale.

Les concepteurs du PFMP - SRA ont été guidés par les orientations générales suivantes :

En ce qui concerne les objectifs du programme :

- Apprendre à des généralistes, plutôt qu'à des spécialistes, à gérer une réforme administrative.
- Favoriser l'utilisation d'une approche managérielle complétant les approches legaliste et technique des réformes administratives.

En ce qui concerne le contenu du programme :

- Mettre en évidence le lien entre la réforme administrative, la réforme politique et la réforme économique.
- Tenir compte des contextes national et international et analyser l'impact de ces contextes sur la conception et la mise en œuvre des programmes de réforme administrative.
- Effectuer une évaluation sommaire des réformes administratives réalisées dans des pays développés et dans des pays en développement, puis en tirer des leçons.
- Discuter de la possibilité d'adapter les réformes administratives au contexte culturel des pays où elles sont réalisées.

En ce qui concerne les méthodes d'enseignement :

- Utiliser une méthode active.
- Mettre en œuvre une stratégie éducative axée sur la formation-action.

2.2. Objectifs du PFMP-SRA

Se basant sur ces orientations et tenant compte des responsabilités que doivent assumer les gestionnaires supérieurs chargés de diriger une

réforme administrative, le PMPRA se propose principalement de **donner aux responsables d'une réforme administrative les qualités requises pour élaborer et exécuter un programme de réforme administrative.**

Ce programme vise plus précisément à rendre les participants aptes à :

- Saisir le lien entre la réforme administrative, la réforme politique et la réforme économique.
- Tenir compte du contexte national et de l'environnement international d'un programme de réforme administrative.
- Poser un diagnostic d'une administration publique.
- Déterminer quels sont les secteurs d'une administration publique qu'il faut réformer en premier lieu.
- Fixer les objectifs à atteindre et définir les activités requises pour les réaliser.
- Établir le calendrier d'exécution d'un programme de réforme administrative.
- Établir le budget de mise en œuvre d'un programme de réforme administrative.
- Gérer la mise en œuvre d'un programme de réforme administrative et, à cette fin :
 - Concevoir et mettre en œuvre des moyens de coordination des activités exercées pour effectuer une réforme administrative.
 - Suivre de près l'exécution d'un programme de réforme administrative.
 - Évaluer périodiquement les résultats d'un programme de réforme administrative.
 - Élaborer et exécuter un plan de communication pour renseigner les dirigeants politiques et les fonctionnaires sur les progrès réalisés et sur les activités à venir, en cours ou abandonnées.
 - Élaborer et exécuter des programmes de formation pour les gestionnaires publics.

Le PMPRA de l'ENAP aide aussi les responsables des réformes administratives à jouer le rôle de conseiller principal auprès des décideurs politiques, à augmenter leur crédibilité aux yeux des organismes de financement et à être de bons communicateurs.

2.3. La clientèle du PMPRA

Le PMPRA est destiné aux gestionnaires supérieurs gouvernementaux responsables d'une réforme administrative, c'est-à-dire aux cadres suivants :

- Les directeurs d'unités administratives responsables d'une réforme.
- Les principaux conseillers des ministres responsables d'une réforme.
- Le secrétaire-général et les principaux directeurs du ministère responsable d'une réforme.
- Les principaux conseillers et les secrétaires généraux des autres ministères jouant un rôle dans une réforme.
- Les cadres supérieurs du Cabinet du président ou du premier ministre.

Les participants ne sont pas appelés individuellement à prendre part au PMPRA. Le gouvernement de certains pays est plutôt invité à proposer la participation d'une équipe de trois, quatre ou cinq cadres supérieurs principaux chargés de réaliser une réforme administrative. Avant le début du programme, les autorités politiques et administratives de chaque pays doivent s'engager par écrit à faire l'impossible pour aider leur équipe à effectuer le travail demandé pendant le déroulement du programme et à prendre sérieusement en considération la proposition que formulera leur équipe à la fin de celui-ci. L'ENAP sélectionne les pays, qui sont libres ensuite évidemment d'accepter ou de décliner l'invitation. L'ENAP peut mettre fin à la participation de tout pays si le travail pratique ne semble pas être effectué tel qu'il était prévu dans le programme.

2.4. Le contenu et la structure du PMPRA

Le PMPRA se compose de quatre modules :

- Module 1 – Le contexte de la réforme administrative : l'État et l'administration publique en question
- Module 2 – L'évaluation d'une réforme administrative dans l'éclairage de la gestion publique
- Module 3 – Les moyens mis en œuvre pour réaliser une réforme administrative : processus, méthodes et techniques de réforme administrative

Module 4 – Les trois axes prioritaires d'intervention dans une réforme administrative : gestion et rôle des gestionnaires, gestion de l'organisation, gestion des ressources humaines

Tous les modules prévoient l'acquisition de connaissances et l'atteinte d'objectifs de perfectionnement professionnel. Ils ont été conçus de manière à faciliter l'apprentissage progressif. Les deux premiers sont destinés à donner aux participants de solides bases de connaissances théoriques et pratiques, entre autres, par la remise en question du rôle de l'État moderne et de son administration publique et par l'examen de réformes administratives réalisées dans de nombreux pays. Le troisième module porte surtout sur le processus de réforme et sur les moyens requis pour préparer, réaliser et suivre de près une réforme administrative. Il examine avec une attention particulière les méthodes et techniques pouvant être utilisées pour poser un diagnostic ou élaborer un programme de réforme. Il traite aussi de l'organisation et de la gestion des unités administratives responsables d'une réforme ainsi que de l'élaboration des plans de communication et des plans de formation à l'intention des gestionnaires publics. Le dernier module porte sur trois aspects particuliers des réformes administratives : le rôle des gestionnaires, la gestion de l'organisation et la gestion des ressources humaines.

Le PMPRA comporte deux sessions qui se déroulent à Québec et qui sont séparées par une période intersession d'une durée de quatre mois qui a lieu dans le pays pour lequel le programme est exécuté.

Première session	
Introduction au programme	1 jour
Module 1	3 jours
Module 2	4 jours
Module 3	6 jours
Préparation de l'intersession	
Intersession	4 mois
Deuxième session	
Module 4	13 jours
Synthèse	2 jours
Exécution du programme de réforme	
Suivi	

Tout au long du programme, les participants doivent effectuer des travaux pratiques reliés à une réforme administrative réelle. Le tableau suivant présente les résultats que chaque équipe doit produire.

TABLEAU 1
Biens livrables du programme

Module 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liste des caractéristiques de l'État et de son administration publique. 2. Liste des problèmes et des principales difficultés auxquels l'État et son administration publique font face. 3. Liste des points à prendre en considération dans l'élaboration d'un programme de réforme administrative.
Module 2	<ol style="list-style-type: none"> 4. Analyse critique des réformes en cours.
Module 3	<ol style="list-style-type: none"> 5. Détermination de l'état de l'administration publique du pays. 6. Plan directeur de la réforme administrative.
Module 4	<ol style="list-style-type: none"> 7. Proposition précise concernant la réforme dans certains secteurs. 8. Plan de formation des gestionnaires publics. 9. Plan d'organisation et de gestion de l'unité administrative responsable de la réforme administrative. 10. Plan de communication.
Synthèse	<ol style="list-style-type: none"> 11. Projet de programme national de réforme administrative (sur la base du travail effectué). 12. Plan de suivi.

À la fin du programme, chacune des équipes présente un projet de programme national de réforme administrative aux formateurs de l'ENAP, aux autres participants et à un groupe de représentants de quelques organismes de financement (ACDI, Banque mondiale, PNUD, etc.). Ensuite, le projet et le plan du suivi sont remis aux autorités compétentes des pays participants.

L'ENAP ne fait pas que donner l'enseignement prévu dans le PMPRA :

- Elle encadre soigneusement les participants pendant l'exécution de leurs travaux pratiques.
- Elle envoie deux de ses formateurs dans chaque pays participant pendant la période intersession pour suivre de près les activités qui doivent être exécutées, pour conseiller l'équipe et pour discuter avec les autorités politiques et administratives compétentes.
- Elle charge ces mêmes formateurs de remplir une mission de suivi après la réalisation du programme.
- Elle présente les participants à des organisations publiques du gouvernement du Québec (module 4).

- Elle donne la possibilité aux participants de présenter les résultats de leur travail à des représentants d'organismes de financement.

2.5. Évaluation de la première édition du PFMP-SRA

Le PMPRA a été exécuté pour la première fois en 1995-1996 dans trois pays d'Afrique de l'Ouest : le Burkina Faso, la Guinée et le Mali. Une évaluation a permis de dégager les conclusions suivantes :

- Le programme était axé sur une approche de management public, et les participants étaient considérés comme des gestionnaires de réforme administrative. Pendant la première session, à Québec, on a traité de la gestion des réformes administratives, de l'établissement du diagnostic suivant l'évaluation ; la seconde session a porté principalement sur les aspects pratiques d'éléments précis des réformes. On estime que le programme a contribué à former des généralistes capables de gérer un programme national de réforme administrative.
- Les programmes nationaux de réforme administrative proposés par les équipes des trois pays sont le résultat d'un exercice de planification stratégique d'envergure nationale. Ils sont bâtis sur une approche multisectorielle des réformes administratives. Chaque pays avait choisi trois axes prioritaires d'intervention pour sa réforme. Les quatre axes suivants ont été choisis comme axes prioritaires par l'une ou l'autre des équipes : gestion des ressources humaines, gestion des finances, décentralisation, performance de l'administration et qualité des services fournis à la population. Le travail des équipes a certainement été facilité par le fait que celles-ci étaient multisectorielles, caractéristique explicitement recherchée lors du choix des participants.
- Il n'a pas été facile d'élaborer les programmes de réforme administrative. La fixation des objectifs des réformes, une tâche difficile en soi, exigeait une connaissance approfondie de la situation existante ; la détermination des actions à faire exigeait une vision claire de la situation désirée, une connaissance suffisante d'autres systèmes ou modèles et de la créativité.
- Le programme pourrait être axé davantage sur l'approche de management public. Par exemple, 1) pour les programmes de réforme, on aurait pu insister davantage sur le rôle des gestionnaires publics comme leaders ; 2) on aurait pu présenter plus d'activités de formation pour les gestionnaires ; 3) on aurait pu

promouvoir davantage le respect de nouvelles valeurs de gestion comme la satisfaction des clients, l'efficacité et l'équité. Bien que nouvelle pour les membres des équipes de tous les pays participants, l'approche de management public est présente dans les programmes de réforme proposés à la fin du PMPRA. Il est manifeste que la réforme administrative est maintenant plus qu'une question de lois et de structures pour les personnes qui ont pris part au PMPRA.

- Bien que les équipes aient toutes proposé un programme national de réforme administrative, la modernisation effective de l'administration publique des pays participants est un résultat qui ne pourra être évalué que plus tard. En outre, même si l'on a pris des précautions – engagement écrit des autorités politiques et administratives et choix de gestionnaires supérieurs responsables de la réforme pour être participants – et même si l'on a exécuté des activités destinées à faciliter la mise en œuvre des réformes, par exemple la présentation des programmes nationaux à des représentants d'organismes de financement, des problèmes pourraient faire obstacle à la réalisation des réformes. Le plus important de ces problèmes pourrait être un affaiblissement de la volonté de transformation à la suite d'un changement politique.

3. LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES BASÉES SUR LA GOUVERNANCE

3.1. Renforcement institutionnel

Berg (1993, p. 64-65) fait une distinction très utile entre une institution et une organisation. Selon lui, une institution est définie tantôt comme un système de comportements qui est compréhensible à l'intérieur d'une culture donnée, tantôt comme une norme de conduite, une *règle du jeu* acceptée, qui guide le comportement des personnes et des groupes. Une organisation est généralement définie comme la coordination rationnelle des activités d'un groupe de personnes cherchant à atteindre un objectif commun. Des organisations qui existent depuis très longtemps sont considérées comme des institutions. C'est notamment le cas de l'Église catholique.

L'opinion de Berg concorde avec celle de North, pour qui les institutions sont les règles du jeu d'une société, et pour qui, de façon plus formelle, les institutions sont les contraintes élaborées par les membres de la

société pour encadrer les échanges humains qu'ils soient politiques, sociaux ou économiques (North, 1990, p. 3). North fait lui aussi une distinction claire entre l'institution et l'organisation. Comme les institutions, les organisations fournissent une structure aux échanges. Les organisations sont des groupes d'individus liés par la poursuite d'un objectif commun. Leur émergence et leur développement sont influencés par le contexte institutionnel. Il est important de distinguer les règles du jeu et les joueurs : les organisations sont des joueurs. Elles influencent toutefois l'évolution du contexte institutionnel (North, 1990, p. 4-5).

L'existence de cette distinction amène à conclure que :

1. Les organisations sont des éléments de la structure des institutions, mais elles ne sont pas des institutions. C'est pourquoi, il est plus facile de les remplacer que de substituer une institution à une autre. Par contre, les changements institutionnels ont des effets plus prononcés et plus durables sur les sociétés.
2. Le renforcement institutionnel est une entreprise de plus grande envergure qu'un changement structurel ou fonctionnel au sein d'une organisation : il suppose un changement social fondamental, la transformation des systèmes de comportements propres à une société.

S'appuyant sur le travail d'Esman (1991), Berg (1993, p. 65-66) indique que le renforcement institutionnel présente au moins sept dimensions :

- La modification de la structure des incitatifs offerts aux personnes et aux organisations pour les amener à adopter des comportements plus appropriés au renforcement institutionnel.
- L'augmentation des compétences par des activités de formation initiale et de formation continue.
- L'amélioration de la performance des organisations.
- L'amélioration des procédures et systèmes de coordination interorganisation.
- L'augmentation de la capacité financière.
- La promotion de systèmes de soutien social.
- La promotion de nouvelles normes et valeurs.

Le *renforcement institutionnel* apparaît donc comme une entreprise plus globale que ce qui apparaît dans la définition d'Israel (1987, p. 1), pour qui le développement institutionnel se réfère au processus d'amélioration de la capacité des institutions à utiliser efficacement leurs ressources

humaines et financières. Dans l'optique de Berg, Israel – on le constate à travers sa définition – s'intéresse plus au *renforcement organisationnel* qu'au *renforcement institutionnel*. Il semble qu'Israel (1987) considère les mots *institution* et *organisation* comme des synonymes. Israel (1987, p. 11) donne, entre autres, comme exemples d'institutions (1987, p. 11) un ministère de l'Éducation, une société ferroviaire, une installation industrielle, une banque de développement agricole et une société d'énergie.

Dans le document présent, le mot *institution* est plutôt utilisé dans le sens que lui donnent Berg et North.

3.2. Développement de la capacité institutionnelle

Convaincu de la suprématie des valeurs sur la technique, Adamolekun (1990) préconise un développement institutionnel basé sur les valeurs démocratiques (1990, p. 14). Selon lui, l'organisation politique et la capacité administrative essentielle au développement économique et social sont plus susceptibles d'émerger dans les pays engagés dans la mise en place d'institutions qui se fondent sur les valeurs démocratiques. Il soutient que le développement comporte des enjeux économiques et des enjeux de gouvernance. Le problème central du processus de développement apparaît alors comme le besoin d'instaurer une synergie entre ces deux catégories d'enjeux.

Adamolekun (1990) recommande la mise en place des éléments suivants pour construire la capacité institutionnelle des pays sur des valeurs démocratiques :

- Existence d'une constitution accordant la liberté d'expression et d'association et assurant la primauté du droit.
- Tenue périodique d'élections honnêtes où rivalisent des personnes et des groupes.
- Existence d'une fonction publique permanente.
- Application du principe de la primauté du droit.
- Création et maintien d'une organisation judiciaire.
- Mise en place de gouvernements locaux autonomes.
- Reconnaissance officielle de l'importance des institutions pour la vie politique démocratique.
- Soumission des militaires face aux représentants élus.
- Indépendance des médias.

- Liberté d'action pour les associations professionnelles et les organismes du secteur privé.

Le souci de la démocratie que montre Adamolekun est partagé par Caiden (1991, p. 245) pour qui le fait d'être *étranger à la démocratie* est un obstacle aux réformes administratives.

3.3. Les réformes administratives basées sur la gouvernance

Dans le prolongement du discours sur la nécessité d'édifier une capacité institutionnelle, il est permis de penser qu'une réforme administrative serait une réussite si elle améliorerait d'une manière permanente la qualité de la *gouvernance* dans le pays où on la réalise. Le terme *gouvernance* est défini par la Banque mondiale comme la façon dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources sociales et économiques d'un pays. D'ailleurs, celle-ci distingue trois aspects dans la gouvernance (Banque mondiale, 1992, p. 3) :

1. La forme des régimes politiques
2. Le processus utilisé pour exercer l'autorité dans la gestion des ressources économiques des pays pour leur développement
3. La capacité des gouvernements d'élaborer, de formuler et de mettre en œuvre des politiques ainsi que de remplir des fonctions.

L'amélioration de la gouvernance permettrait d'améliorer ces trois aspects de la situation dans le pays. La Banque mondiale n'explique pas en quoi consiste la *bonne gouvernance*, mais elle énumère les principaux symptômes de la *mauvaise gouvernance* (Banque Mondiale, 1992) qui sont les suivants :

- Absence de distinction entre ce qui est public et ce qui est privé.
- Omission de créer un cadre prévisible et favorable au développement pour la création et l'exécution des lois et pour guider le comportement gouvernemental ; application arbitraire des règles et des lois.
- Caractère démesuré des règles, règlements, prescriptions en matière d'octroi d'autorisations, etc., qui gênent le fonctionnement des marchés et encouragent la recherche de rentes.
- Priorités incompatibles avec le développement qui sont responsables de la mauvaise affectation des ressources.

- Processus décisionnel qui s'appuie sur une base trop étroite ou qui n'est pas transparent.

Une réforme administrative réussie éliminerait ces symptômes d'une manière définitive.

La Banque mondiale (1994, p. XIV) distingue aussi plusieurs dimensions dans la gouvernance :

- questions relatives à la capacité et à l'efficacité dans la gestion du secteur public ;
- imputabilité ;
- cadre juridique pour le développement ;
- transparence et information.

Dia (1993), qui est conscient des liens entre l'environnement institutionnel et l'administration publique, préconise l'utilisation d'une approche en deux temps pour la réalisation de réformes administratives basées sur la gouvernance :

1. La première phase, en amont, se concentre sur l'évaluation du profil patrimonial du pays (profil haut, bas ou intermédiaire).
2. La seconde phase sert à déterminer la nature de la réforme qu'il serait approprié de réaliser compte tenu du profil du pays. Selon le profil patrimonial, l'une des trois approches suivantes peut être considérée : l'approche exhaustive, l'approche enclavée, ou une approche hybride.

L'approche exhaustive, recommandée pour les pays dont le profil patrimonial est haut (l'administration est la propriété d'un chef qui l'utilise pour atteindre ses fins), vise l'instauration d'un cadre institutionnel favorable au développement du sommet de l'État jusqu'aux organisations dispensatrices de services à la population (Dia, 1993, p. 27). Avec cette approche, le programme de réforme s'articule autour de trois niveaux de rendement administratif :

1. Le niveau *institutionnel* dans lequel on est concerné par l'environnement administratif et par le fonctionnement des structures institutionnelles qui ont un impact sur les services fournis à la population. Cela comprend le rôle de l'État et de l'étendue de son influence sur l'efficacité et l'efficience de l'administration publique, le cadre légal et judiciaire, et la capacité de la société civile à influencer les politiques gouvernementales (Dia, 1993, p. 27).

2. Le deuxième niveau concerne le lien qui existe entre le système d'incitatifs et le rendement.
3. Le dernier niveau a pour objet l'amélioration de la gestion économique (gestion des politiques, mobilisation des ressources, administration de l'impôt et des douanes et cadre de réglementation).

Dia recommande l'approche enclavée pour les pays ayant un profil patrimonial bas, où les problèmes sont plus de nature managérielle et technique qu'environnementale. L'objectif de cette approche consiste à mettre en œuvre et à renforcer la capacité des organisations déjà en place (Dia, 1993, p. 35).

Pour les pays ayant un profil patrimonial intermédiaire, Dia propose d'employer l'approche hybride qui consiste à sélectionner un secteur ou quelques secteurs critiques qui ne fonctionnent pas très bien afin de le ou les développer au point de vue socioéconomique (Dia, 1993, p. 37).

3.4. Évaluation de l'environnement institutionnel (EEI)

Pinto (1994, p. 17) a élaboré un cadre conceptuel et une méthode de diagnostic que requièrent les réformes administratives basées sur la gouvernance : la phase 1 de la démarche proposée par Dia. Ce cadre conceptuel prévoit deux choses :

- Une analyse des renseignements obtenus concernant les domaines structurel, administratif et opérationnel.
- L'analyse de l'interaction dynamique entre la gouvernance d'une part et les variables institutionnelles et la fonction publique d'autre part.

Pour ce faire, l'EEI prévoit les trois étapes suivantes (Pinto, 1994, p. 19) :

- Étape 1 : période de collecte et d'analyse de données divisée en plusieurs éléments :
 - recherche documentaire ;
 - recherche sur le terrain ;
 - enquête sur la gouvernance ;
 - atelier sur l'EEI destiné dans un premier temps à synthétiser les données rassemblées et, dans un deuxième temps, à examiner les réformes en cours.

- Étape 2 : période de conception d'une stratégie de réforme administrative.
- Étape 3 : période de préparation du projet.

La méthode de l'EEI est un travail de groupe faisant appel à une vaste participation qui veut susciter l'appropriation et qui vise la pérennité des résultats (Pinto, 1994, p. 18). Elle est basée sur l'hypothèse suivante : les projets élaborés grâce à des processus participatifs ont plus de chance de succès, en terme d'impact attendu, que les projets élaborés de façon traditionnelle (Pinto, 1994, p. 24).

3.5. L'EEI de Djibouti

L'EEI de Djibouti, dans le cadre d'un projet d'assistance technique financé par la Banque mondiale, est une adaptation de l'EEI originale élaborée par Pinto. Par contre, une enquête sur la performance des services, destinée à collecter des renseignements sur l'opinion des utilisateurs des services publics, et un audit des organisations du secteur public ont été ajoutés à l'étape 1.

Des séances de travail réunissant le gestionnaire des tâches du projet à la Banque mondiale, l'équipe d'EEI de la Banque mondiale dirigée par Pinto et une équipe de l'ENAP ont permis d'introduire pour la première fois l'idée d'utiliser des spécialistes en formation pour élaborer une évaluation de l'environnement institutionnel. La figure suivante présente le résultat de ce travail.

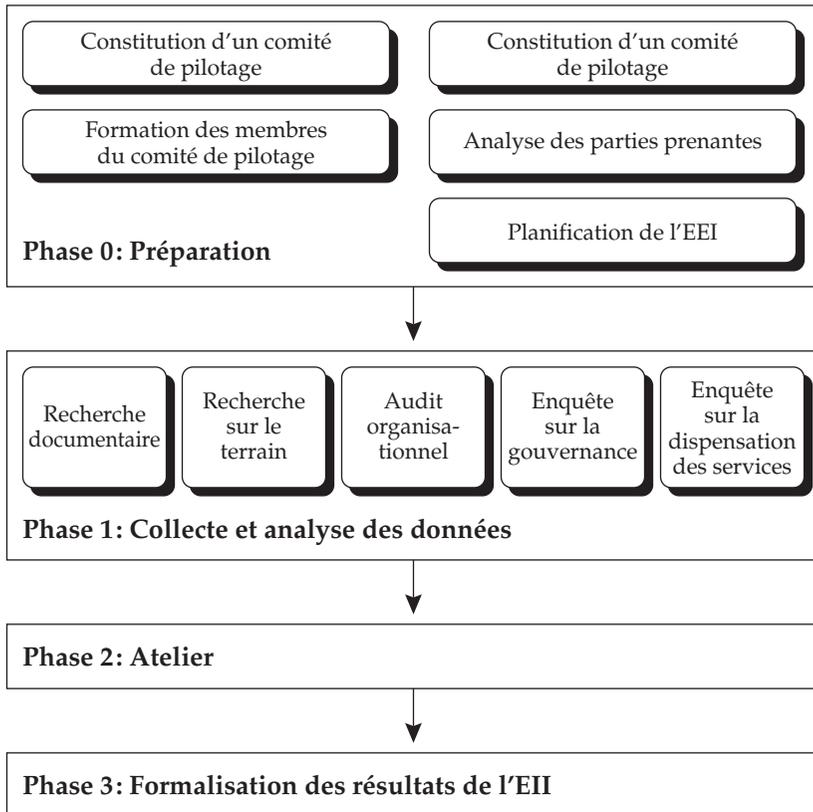
3.6. Le programme de formation à l'EEI de Djibouti

Le programme de formation conçu par l'ENAP pour soutenir les réformes administratives, le PMPRA, a été adapté pour habiliter les membres du comité de pilotage à diriger l'EEI à Djibouti. La figure suivante montre comment le programme s'intègre dans le processus de conception de la réforme projetée.

Comme le programme original, le programme élaboré pour Djibouti prévoyait la tenue de deux sessions à Québec, l'EEI se déroulant à Djibouti entre les deux sessions. Ses objectifs sont identiques à ceux du programme original, mais la première session poursuivait aussi les deux objectifs suivants :

- Préparer les membres du comité de pilotage à diriger l'EEI à Djibouti.
- Mettre en œuvre le plan d'action pour l'EEI.

FIGURE 2
L'EEI de Djibouti



Le programme comprend les quatre modules suivants :

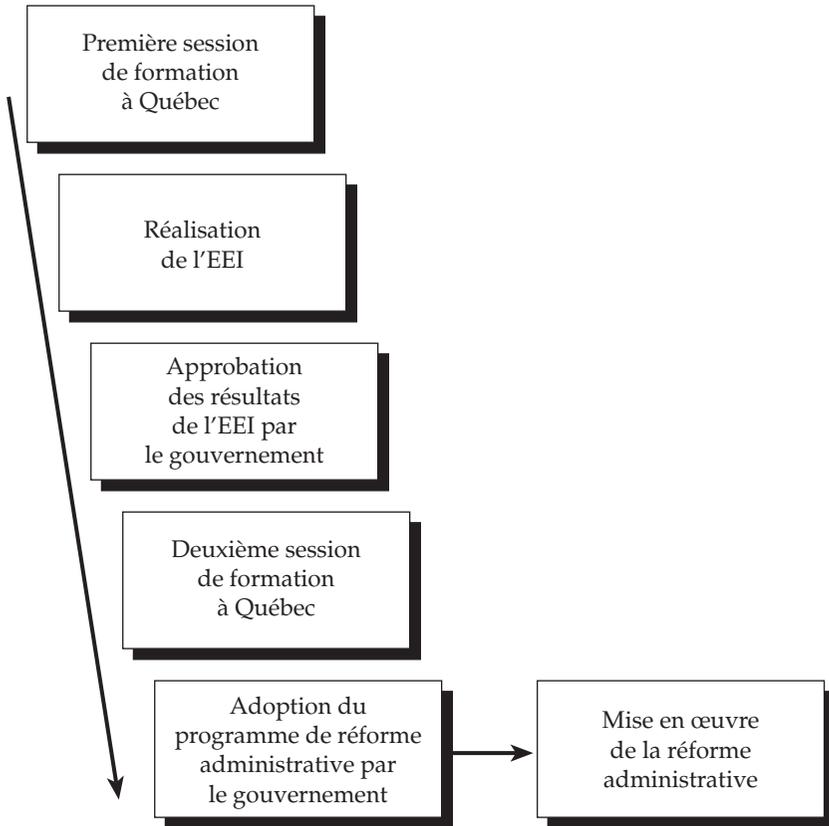
Module 1 : Le contexte de la réforme administrative : l'État et l'administration publique en question (4,5 jours).

Module 2 : La réforme administrative dans l'optique du management public (3,5 jours).

Module 3 : La méthode d'évaluation de l'environnement institutionnel (7 jours).

Module 4 : L'élaboration et l'exécution d'un programme de réforme administrative (15 jours).

FIGURE 3
Le programme de formation et la réforme administrative



Le nouveau programme, comme l'original, était basé sur une approche de formation-action et les apprenants devaient travailler à la réalisation d'un projet réel pendant la période de formation. À la fin de la première session, les participants devaient faire connaître :

- Les résultats du processus d'établissement des détails du projet d'EEI.
- Le plan d'action détaillé de l'EEI.

À la fin de la seconde session, les apprenants devaient communiquer :

- Les résultats du processus d'établissement des détails du programme de réforme administrative

- Le plan d'action élaboré en détails dans le cadre de l'exécution du programme de réforme administrative.

La première session a eu lieu en mars 1997. L'EEI au Djibouti devait se dérouler entre août et novembre 1997, et les membres du comité de direction, revenus à Québec en décembre 1997 pour participer à la seconde session du programme.

Les participants, les équipes de l'ENAP et les représentants de la Banque mondiale, qui ont assisté aux présentations faites par les apprenants le dernier jour de la première session, estiment que cette dernière a été une très grande réussite. La présence active d'employés de la Banque mondiale, qui connaissaient bien la méthode utilisée et qui ont fait profiter les apprenants de leur expérience, a été l'un des aspects importants du module sur l'EEI. Par contre, il faut souligner que la conception de l'EEI pour le Djibouti n'est pas l'œuvre de la Banque mondiale, mais bien celle des participants.

Après cette première session, trois sous-commissions de la Commission nationale de la réforme institutionnelle de Djibouti se sont mises au travail afin de réaliser le diagnostic pour chacun des trois niveaux prévus : gouvernance, administratif et technique. Les ateliers ayant mobilisé des dizaines de cadres, cette démarche participative a permis de susciter la prise de conscience de la nécessité de procéder à une réforme de l'administration publique et de préparer les mentalités aux changements à venir.

Plusieurs changements d'acteurs à la Banque mondiale pour la supervision du projet d'assistance technique en appui aux réformes économiques (PATARE) de Djibouti ont suscité des questionnements sur l'approche utilisée et ont rendu impossible la tenue de la deuxième session du programme. Une mission d'assistance technique de l'ENAP en novembre 1999 a toutefois permis à la Commission nationale de la réforme institutionnelle d'effectuer la synthèse de ses travaux et de rédiger un rapport à l'intention du gouvernement. Cette mission a permis aux experts de l'ENAP de procéder à un transfert d'expertise dans l'action en travaillant étroitement avec les membres de cette commission.

À partir du rapport de la Commission, le gouvernement djiboutien s'est doté d'une stratégie pour réformer l'administration publique (Arrêté n° 2001-0085/PRE), et un Secrétariat technique a été créé pour piloter cette réforme.

CONCLUSION

Malgré le fait que le programme de formation initialement conçu dans le cadre de la réforme djiboutienne n'a pu être mis en œuvre comme il était prévu, les résultats atteints sont malgré tout positifs. L'approche formation-action utilisée et la mise en œuvre d'une démarche participative pour la réalisation du diagnostic institutionnel ont permis aux responsables djiboutiens de s'appropriier le projet de réforme. Le gouvernement djiboutien dispose maintenant d'un programme de réforme à la conception duquel un très grand nombre de cadres nationaux ont participé, et ce, dans une démarche pilotée par une commission nationale. Ce programme doit encore être mis en œuvre et une assistance technique sera fort probablement nécessaire, mais la prise en charge par le gouvernement djiboutien en ce qui concerne la conception de ce programme apparaît exemplaire, le prix à payer étant bien sûr des délais beaucoup plus longs que prévus. Il semble que l'appropriation d'un programme soit à ce prix !

BIBLIOGRAPHIE

- ADAMOLEKUN, Ladipo. « Institutional perspective on Africa's development crisis », *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 3, n° 2, 1990, p. 5-16.
- BAKER, Randall « The role of the state and the bureaucracy in developing countries since World War II », dans Ali FARAZMAND (dir.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker Inc., 1991.
- BANQUE MONDIALE/THE WORLD BANK. *Governance: The World Bank Experience*, Washington, Banque mondiale, 1994.
- BANQUE MONDIALE/THE WORLD BANK. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992.
- BERG, Elliot J. *Repenser la coopération technique*, Paris, Economica, 1993.
- BRYANT, Coralie. « Culture, management, and institutional assessment », dans Ismael SERAGELDIN et June TABOROFF (dir.), *Culture and Development in Africa*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development, 1992, p. 447-464.
- BRYANT, Coralie et Louise WHITE. *Managing Development in the Third World*, Boulder, Col., Westview Press, 1982.

- CAIDEN, Gerald E. « Administrative reform », dans Ali FARAZMAND (dir.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker Inc., 1991a.
- CAIDEN, Gerald E. *Administrative Reform Comes of Age*, New York, Walter de Gruyter, 1991b.
- CAIDEN, Gerald E. et Kim BUN WOONG. *A Dragon's Progress: Development Administration in Korea*, West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1991c.
- CAIDEN, Gerald, E. « Administrative capacity and administration reform », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 39, 1973, p. 327-344.
- CAIDEN, Gerald E. *Administrative Reform*, Chicago, IL, Aldine Publishing, 1969.
- CURTIS, Willie. « Management training methods for Third World development », dans O.P. DWIVEDI et Keith M. HENDERSON (dir.), *Public Administration in World Perspective*, Ames, Iowa, Iowa State University Press, 1990.
- DIA, Mamadou. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, Washington, The World Bank, 1993.
- ESMAN, Milton S. *Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies*, Hartford, Conn., Kumarian Press, 1991.
- GARGAN, John J. « Local government financial management capacity: A political perspective », *Public Administration Quarterly*, vol. 11, n° 3, 1987, p. 246-276.
- HEADY, Ferrel. *Public Administration, A Comparative Perspective*, 4^e éd., New York, Marcel Dekker Inc., 1991.
- HONADLE, G. H. et J. P. HANNAH. « Management performance for rural development: Package training or capacity building », *Public Administration and Development*, vol. 2, 1982, p. 295-307.
- ISRAEL, Arthuro. *Institutional Development*, Washington, World Bank, 1987.
- LEM, Hoan Truong. « La réforme administrative: outil de développement économique et social », dans Georges HÉNAULT et Yannick PORTEBOIS (dir.), *La réforme administrative en Afrique francophone: le développement des ressources humaines*, Ottawa, Institute for International Development and Co-operation, 1990.

- MADUABUM, Chuks P. « Leadership resistance to the implementation of new ideas acquired through training in the Nigerian Civil Service », *Public Administration and Development*, vol. 11, 1991, p. 561-572.
- MUTAHABA, Gelase R. *Reforming Public Administration for Development : Experiences From Eastern Africa*, West Harford, Kumarian Press, 1989.
- NORTH, D.G. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- PEREZ, Andres. « Légimité et capacité administrative de l'État : l'Administration publique dans les pays en développement », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. LVII, n° 4, 1991.
- PICARD, Louis A. « The challenge of structural adjustment », dans Louis A. PICARD et Michele GARRITY (dir.), *Policy Reform For Sustainable Development in Africa : The Institutional Imperative*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- PINTO, Rogerio F. *Projectizing the Governance Approach to Civil Service Reform*, Washington, World Bank, 1994.
- SCHMIDT, Gregory D. « Linking action training to bureaucratic reorientation and institutional reform », *Public Administration and Development*, vol. 11, 1991, p. 39-55.
- SUN, Tung-Wen et John J. GARGAN. « Determinants of administrative capacity : The case of Taiwan », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 59, 1993, p. 277-290.
- UMEH, O. Jay. « Capacity building and development administration in Southern African countries », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 58, 1992, p. 57-70.

**L'évaluation des besoins
de formation des cadres
de l'administration libanaise**
Bilan d'une expérience d'utilisation
de l'approche par compétences

Michel BELLAVANCE, Ph. D.
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Yvon TREMBLAY
École nationale d'administration publique (Québec-Canada)

Dans le cadre du Programme de la Didacthèque internationale en management public, appuyé financièrement par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) a convenu de partager avec les institutions-membres son savoir-faire en matière de management des organisations publiques, et plus particulièrement de didactique du management.

Comme institution-membre, l'Institut national d'administration pour le développement (INAD) du Liban avait manifesté, dès le départ du programme, son désir de procéder à une réévaluation de ses programmes d'enseignement, tant du côté de la formation initiale que de la formation continue.

Sachant que l'ENAP disposait d'une expertise en matière d'évaluation des besoins de formation, et en particulier des besoins de formation des fonctionnaires en exercice, l'INAD a donc demandé, après avoir procédé à la révision de ses programmes de formation initiale, de partager l'expérience et l'expertise de l'ENAP concernant l'évaluation des besoins de formation continue des fonctionnaires qu'elle était appelée à former en vertu de son propre statut.

Il convient de rappeler à cet égard qu'au moment de joindre le réseau d'institutions de formation que constitue la Didacthèque internationale, l'INAD du Liban était déjà très active dans le domaine de la formation continue.

Cette formation qui s'adressait avant tout, sinon essentiellement, aux cadres de niveau intermédiaire et de premier niveau, c'est-à-dire ceux et celles faisant partie des catégories 3 et 4 selon le système de classification en cours dans la fonction publique libanaise, était principalement une extension de la formule prévalant dans le domaine de la formation initiale. En effet, elle portait le plus souvent sur les mêmes contenus, avait recours aux mêmes démarches pédagogiques, était dispensée dans les mêmes locaux et mobilisait les fonctionnaires en congé de formation pour des périodes assez longues pouvant s'échelonner parfois sur quelques trimestres.

En bref, la formation continue dispensée à l'INAD du Liban se voulait un prolongement de la formation initiale, se souciant principalement de mettre à jour les connaissances dans le domaine de l'administration publique. À caractère partiellement utilitaire, cette formation demeurait aussi étroitement liée aux promotions selon l'esprit du statut de la fonction publique.

Il serait fastidieux d'analyser ici tous les détails du programme de formation continue alors dispensé par l'INAD. Qu'il suffise cependant de mentionner que, en ce qui concerne la formation des cadres supérieurs, et en particulier les cadres de la première catégorie, l'INAD s'est toujours préoccupé de leur offrir une formation périodique de courte durée dispensée sous forme de séminaires et portant sur des thèmes d'actualité reliés à la problématique du développement de l'administration, notamment dans le contexte de la modernisation des États.

Fait à souligner : les thématiques abordées à l'occasion de ces formations étaient arrêtées par l'INAD, après consultation auprès des cadres supérieurs, mais le choix de ces thématiques ne reposait pas sur une évaluation des besoins de formation des fonctionnaires participants. En bref, la formation dispensée ne prenait guère en considération les capacités de gestion des fonctionnaires bénéficiaires de cet enseignement. Or, c'est précisément pour corriger cette lacune, c'est-à-dire pour orienter davantage la formation continue sur les besoins de renforcement des capacités de gestion des cadres libanais, que l'INAD a sollicité l'appui de la Didacthèque, en particulier de l'ENAP de Québec.

Par sa requête auprès de la Didacthèque internationale, l'INAD du Liban visait donc trois objectifs essentiels : d'abord, prendre connaissance

d'une méthodologie pouvant lui permettre d'évaluer objectivement les besoins de formation des cadres de l'administration ; ensuite, s'approprier cette méthodologie en vue d'applications futures en contexte libanais ; enfin, développer sa propre expertise en matière d'évaluation de façon à pouvoir axer les formations futures sur les besoins réels des cadres de l'administration. En somme, l'INAD désirait repenser ses programmes de formation continue en s'assurant le plus objectivement possible que les contenus offerts correspondent aux besoins réels des cadres en exercice.

C'est donc dans cet esprit qu'un exercice d'évaluation des besoins de formation a été conçu en collaboration avec la participation des personnes-ressources professionnelles de l'ENAP, exercice qui s'est déroulé à Beyrouth, du 17 au 30 mars 2000.

1. LA RAISON D'ÊTRE DE L'EXPÉRIENCE

En voulant s'investir dans la réalisation de l'exercice d'évaluation des besoins de formation des cadres de l'administration, l'INAD voulait d'abord, comme il a été souligné, prendre connaissance des méthodologies les plus éprouvées pouvant permettre une évaluation objective de leurs besoins de formation.

Jusque-là, l'INAD ne disposait d'aucune méthodologie pour y arriver, les formations offertes étant tout simplement négociées entre les ministères et organismes demandeurs et la Direction des études de l'Institut. Ces formations étaient relativement peu axées sur la gestion publique et ne tenaient aucunement compte des besoins spécifiques ou particuliers des participants. Enfin, la Direction de l'INAD était consciente du fait que plusieurs administrations – notamment dans les pays industrialisés – avaient à leur disposition et utilisaient certaines méthodologies d'évaluation pour identifier les besoins de formation de leurs fonctionnaires. Ils étaient donc beaucoup plus en mesure d'orienter les formations dispensées sur les besoins réels de leurs gestionnaires publics¹.

La Direction de l'INAD connaissait déjà l'existence d'une méthodologie d'évaluation des besoins basée sur l'identification des compétences des gestionnaires, et c'est précisément celle-ci qu'elle souhaitait expérimenter dans le cadre de l'exercice prévu.

1. C'est le cas, en particulier, des administrations anglo-saxonnes dont l'administration canadienne.

L'INAD, comme il a été aussi mentionné, désirait s'approprier cette méthodologie en vue d'applications futures auprès des fonctionnaires de l'administration libanaise.

Dans cet esprit, il a été convenu entre l'INAD et l'ENAP de Québec que deux formateurs libanais, vacataires enseignant à l'Université, accompagneraient les personnes-ressources canadiennes tout au long du déroulement de l'exercice, soit de la préparation à l'évaluation de la session. Dans l'esprit de la Direction, ce sont précisément ces formateurs qui devraient par la suite appliquer la nouvelle méthodologie dans le contexte d'évaluations sectorielles ou catégorielles².

De façon à assurer cette appropriation, il a été également convenu que deux techniciennes d'administration à l'emploi de l'INAD seraient mises à contribution dans le cadre de la saisie informatique des caractéristiques des compétences identifiées au sein des ateliers de travail. Dans ce cas-ci, comme dans le cas des formateurs libanais, une brève session d'initiation à la méthodologie utilisée a donc été prévue et réalisée, session qui a été dispensée par des personnes-ressources canadiennes avant la réalisation de l'exercice. Au cours de cette session préparatoire, le déroulement de l'exercice a donc été revu en détail et la participation-contribution des personnes-ressources libanaises, discutée et arrêtée définitivement.

D'ailleurs, il a été convenu dès le départ que la mise à contribution des personnes-ressources libanaises – formateurs et techniciennes – tout au long du déroulement de l'exercice, était une condition essentielle à la réussite du projet.

Enfin, l'INAD désirait, au terme de l'exercice prévu, que certains thèmes prioritaires de formation puissent être dégagés de façon à pouvoir orienter ses formations éventuelles sur les besoins des fonctionnaires cadres tels qu'ils ont été précisés à l'occasion de la session. Un certain nombre de points méritent d'ailleurs d'être soulignés à cet égard.

D'abord, il a été entendu dès le départ que le but de l'exercice n'était pas de dégager quelque contenu de formation que ce soit. Même si l'explicitation des contenus de formation est une activité d'importance sans doute liée à l'exercice d'évaluation des besoins, elle demeure toutefois un exercice autonome qui doit être réalisé suivant une méthodologie propre.

Ensuite, tel qu'il a été convenu entre l'INAD et l'ENAP de Québec, le but de l'exercice était essentiellement de dégager les besoins de for-

2. Par évaluation sectorielle, il faut entendre l'évaluation qui est réalisée au niveau d'un ministère ou d'un organisme public. Par évaluation catégorielle, il faut plutôt entendre l'évaluation qui porte sur une ou plusieurs catégories de personnel.

mation des cadres libanais – et plus spécifiquement des cadres des catégories 1 et 2³ –, selon l'approche par compétences. Or, c'est l'accent mis sur cette approche particulière qu'il convenait de faire ressortir clairement. Et c'est précisément ce qui a été réalisé.

Enfin, les compétences à dégager au cours de l'exercice étaient essentiellement des compétences en gestion. Or, cette notion de compétence demandait à être explicitée clairement, ce qu'il a été convenu de faire et ce qui a d'ailleurs été fait. Soulignons au passage que plusieurs participants n'avaient aucune formation en management⁴.

En somme, la réussite de cet exercice posait un défi de taille, puisque c'était la première fois que les fonctionnaires libanais, en très grande majorité, étaient appelés à participer à une telle session d'évaluation.

2. LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'exercice d'évaluation des besoins de formation visait à sensibiliser les participants – hauts fonctionnaires de l'administration libanaise et formateurs de l'INAD – à l'importance et à l'utilité de l'approche par compétences en matière de gestion des personnes-ressources humaines, et plus particulièrement en matière de formation continue.

Il convient de souligner que l'exercice ne prétendait pas déceler tous les besoins des cadres, et particulièrement celui qui concerne le renforcement des capacités de gestion. Le but de l'exercice était plutôt de dégager les besoins prioritaires de façon à engager rapidement les actions de formation les plus susceptibles d'y répondre adéquatement.

L'exercice ne visait pas non plus à déceler les besoins de tous les cadres de l'administration, mais plutôt ceux des cadres supérieurs – fonctionnaires des catégories 1 et 2 – susceptibles d'impulser le changement organisationnel et d'utiliser éventuellement le savoir-faire nouvellement acquis dans leur propre organisation.

3. Les catégories 1 et 2 correspondent, dans le contexte libanais, aux deux catégories les plus élevées dans le système de classification des fonctionnaires. On retrouve généralement les directeurs généraux dans la première catégorie et les directeurs de service dans la seconde.

4. Comme dans le cas des administrations africaines et particulièrement nord-africaines, les hauts cadres de l'administration libanaise ont pour la plupart une formation en droit. Relativement peu ont un diplôme de 2^e ou de 3^e cycle en sciences de l'administration ou en administration publique.

Dans cette optique, il avait d'ailleurs été convenu entre l'INAD et l'ENAP qu'un échantillon d'une dizaine de cadres de catégorie 1 et d'une vingtaine de cadres de catégories 2 participeraient à l'exercice d'évaluation⁵. Cet échantillon ne devait pas être constitué au hasard, c'est-à-dire de façon aléatoire à partir d'une liste officielle des cadres de l'administration, mais au contraire, devait être constitué à partir de certains critères tels que le type de formation, la diversité et la richesse de l'expérience administrative, le niveau et l'ampleur des responsabilités de gestion.

En bref, cet échantillon devait être de qualité puisque, si les besoins de renforcement des compétences décelées chez les participants s'avéraient véritablement pertinents dans le cas des personnes choisies, ils devraient l'être à fortiori pour les collègues non participants.

En fait, il a été convenu que le directeur de l'INAD, appuyé par deux formateurs de l'Institut, procède à la constitution de l'échantillon, ce qui a été fait au début de mars. L'échantillon finalement retenu était composé de cinq directeurs généraux (équivalent des sous-ministres québécois) et de dix-huit directeurs de service (équivalent des directeurs généraux québécois), représentant en tout cinq ministères et organismes centraux⁶.

Un second objectif visé par cette évaluation était, dans une perspective de transfert du savoir-faire, de s'assurer que la Direction de l'INAD, et en particulier les deux formateurs libanais désignés pour accompagner les personnes-ressources canadiennes dans leur démarche, puissent non seulement prendre connaissance de chacune des étapes à franchir et des outils à utiliser, mais surtout soient capables de s'appropriier les divers instruments mis à la disposition des participants de façon à pouvoir appliquer à leur tour l'exercice, ou répéter l'expérience, en l'absence de l'expertise canadienne.

Afin d'atteindre cet objectif, trois mesures particulières ont été prises : d'abord, il a été convenu que les deux personnes-ressources (formateurs) libanaises bénéficieraient d'une formation de très courte durée de façon à bien leur faire comprendre le sens et les modalités de réalisation de la démarche envisagée ; ensuite, il a été prévu qu'elles prendraient elles-mêmes contact avec les personnes choisies pour faire partie de l'échantillon dans le but de leur fournir les explications nécessaires

5. Ce nombre avait initialement été suggéré par l'INAD, argumentant que ce chiffre correspondait au maximum de personnes qui pouvaient être mobilisées en même temps pour une période de trois jours consécutifs.

6. Le nombre maximal de cinq ministères ou organismes avait aussi été arrêté dès le départ afin d'assurer une certaine homogénéité des directeurs généraux et directeurs de service au plan de l'expérience administrative.

concernant à la fois la raison d'être et le déroulement de la démarche envisagée et dans le but également de leur confier un travail de préparation, travail sur lequel nous reviendrons dans la section suivante du présent chapitre ; enfin, il a été convenu que les deux personnes-ressources libanaises accompagneraient les personnes-ressources canadiennes tout au long du déroulement de l'exercice et participeraient à l'évaluation de celui-ci en présence de la Direction de l'INAD et de celle du Conseil de la fonction publique⁷.

Les formateurs libanais ont donc bénéficié d'une courte session de sensibilisation. Ils ont pris non seulement contact avec les éventuels participants à l'exercice, mais ont aussi agi comme conseillers auprès des directeurs généraux et des directeurs de service dans la réalisation du travail de préparation demandé. Enfin, ils ont participé à la réalisation de l'exercice et à son évaluation.

Enfin, un dernier objectif était de dégager certains thèmes prioritaires de formation à partir des besoins de renforcement des compétences décelés à travers l'exercice envisagé auprès des directeurs généraux et des directeurs de service faisant partie de l'échantillon.

Comme le lecteur pourra le constater à la lecture de la section suivante du présent chapitre, un certain nombre de thèmes prioritaires ont effectivement été dégagés tant par les directeurs généraux que par les directeurs de service, ce qui devrait permettre à l'INAD de procéder éventuellement à l'élaboration de contenus spécifiques de formation pour ces clientèles particulières et d'amorcer, en conséquence, la spécialisation de ses propres formateurs.

3. LES MODALITÉS DE RÉALISATION

L'exercice d'évaluation des besoins de formation s'est déroulé du 17 au 30 mars dans les locaux de l'INAD à Beyrouth.

Telle qu'elle était conçue au départ, la session comprenait quatre phases distinctes : une phase de préparation mettant à contribution les personnes-ressources de l'INAD et les directeurs généraux et directeurs de service choisis comme participants ; une phase de réalisation devant se dérouler en classe et mettant à contribution deux personnes-ressources canadiennes et deux personnes-ressources libanaises ; une phase d'évaluation comportant à la fois un exercice d'évaluation à faire en classe et

7. Les deux personnes-ressources libanaises ont été MM. George Labaki et Samir Tannous, tous deux vacataires à l'INAD.

un autre devant être réalisé par les différents partis, c'est-à-dire les représentants du Conseil de la fonction publique, la Direction de l'INAD, les personnes-ressources canadiennes impliquées dans la réalisation de l'exercice et les formateurs libanais chargés d'accompagner les personnes-ressources canadiennes dans la démarche convenue ; enfin, une phase de prise de contact avec la Direction de l'INAD pour revoir et analyser les thèmes prioritaires de formation arrêtés au terme de l'exercice et pour planifier le développement des contenus de formation ainsi que la réalisation des cours de spécialisation pour formateurs jugés essentiels selon les thèmes retenus.

3.1. La phase de préparation

La préparation de la session, ou exercice d'évaluation, a été réalisée en trois étapes.

Dans une première étape, la Direction de l'INAD, comme on l'a déjà souligné, a procédé à la constitution de l'échantillon composé de directeurs généraux et de directeurs de service. L'intention de départ était de regrouper une trentaine de participants, mais compte tenu de l'effectif des cadres supérieurs libanais et de leur disponibilité, vingt-trois personnes seulement ont été retenues, soit un total de cinq directeurs généraux et de dix-huit directeurs de service en provenance de cinq ministères et organismes publics différents⁸. Une importance particulière a donc été accordée à la qualité et à la représentativité des participants.

La taille de l'échantillon soulevait naturellement la question de sa représentativité. Cette question a d'ailleurs fait l'objet de discussions entre la Direction de l'INAD et les participants à cet exercice. Compte tenu du caractère exploratoire de la démarche, l'un des objectifs étant de démontrer l'importance et l'utilité de l'approche par compétences en matière d'évaluation des besoins de formation, il a été convenu de constituer un échantillon de qualité à l'aide des critères ci-haut mentionnés, plutôt que procéder au hasard à partir d'une liste officielle de hauts fonctionnaires. C'est donc selon ces critères que le directeur de l'INAD, appuyé par deux formateurs libanais, a effectivement choisi les gestionnaires participants.

Dans une deuxième étape, il a été jugé essentiel qu'une formation de très courte durée soit donnée aux formateurs-accompagnateurs ainsi qu'au personnel technique de l'INAD chargés d'appuyer les personnes-ressources canadiennes dans la démarche d'évaluation.

8. Soit 76,6 % de ce qui était prévu au départ.

Cette formation a été effectivement dispensée en début de session, de sorte que les formateurs et techniciennes de l'INAD étaient bien au fait des modalités du déroulement de la session avant même le début de l'exercice. Le but premier de cette courte formation était de préciser les responsabilités et la contribution de chacun au cours de la réalisation de l'exercice.

Enfin, compte tenu du fait qu'un court travail devait être réalisé par les directeurs généraux et les directeurs de service avant la tenue de l'exercice, les formateurs-accompagnateurs devaient être familiarisés avec la nature du travail demandé de façon à pouvoir conseiller au besoin les cadres, futurs participants, dans l'accomplissement de ce travail. Un outil a d'ailleurs été mis à la disposition de ces formateurs afin de faciliter leur travail.

Finalement, dans une troisième étape, les directeurs généraux et directeurs de service, futurs participants à l'exercice, devaient réaliser un court travail qui consistait à décrire sommairement les rôles et responsabilités d'un directeur général et d'un directeur de service au sein de l'administration libanaise, et en particulier dans leur propre organisation. La réflexion sur ces fonctions générales et sectorielles devait aussi être accompagnée d'une description sommaire des enjeux et défis stratégiques et opérationnels auxquels est confrontée l'administration, et en particulier leur propre organisation en ce début du nouveau millénaire.

Les directeurs généraux et les directeurs de service devaient donc compléter ce travail avant le début de l'exercice. C'est à partir de l'analyse des résultats de cette troisième étape que devait être amorcée l'évaluation des besoins de formation selon l'approche par compétences.

Pour réaliser ce mandat, les directeurs généraux et directeurs de service pouvaient donc recourir à l'aide-conseil des formateurs-accompagnateurs, ce qu'ils ont effectivement fait. Le travail de ceux-ci a d'ailleurs été facilité par un document publié par l'Association des gestionnaires en ressources matérielles du Québec et intitulé *Profil des compétences du gestionnaire en ressources matérielles*. C'est donc en s'inspirant de cet exemple que les cadres libanais ont élaboré leur propre document.

Au terme des trois étapes mentionnées ci-dessus, la table était donc mise pour procéder au déroulement de l'exercice.

3.2. La phase de réalisation de l'exercice

L'évaluation des besoins de formation basée sur l'approche par compétences s'est déroulée sur une période de trois jours non consécutifs de façon à tenir compte de la disponibilité de chacun des participants. De fait, elle s'est déroulée les 21, 23 et 27 mars.

Ont participé à l'exercice non seulement les 23 directeurs généraux et directeurs de service mentionnés, mais aussi deux représentants de la Direction de l'INAD (le directeur de l'Institution et la directrice des Études) et deux professeurs de l'ENA de Tunis, invités comme observateurs.

L'exercice a été conduit par deux personnes-ressources de l'ENAP de Québec, appuyées par deux formateurs libanais⁹. Rappelons d'ailleurs que le rôle de ces formateurs a consisté à :

- Appuyer les personnes-ressources canadiennes dans leur tâche d'animation
- Leur assurer le support logistique requis
- Les aider à traduire en arabe tantôt le contenu de certaines interventions et tantôt certains documents distribués en cours d'exercice.
- Aider les participants à réaliser certaines synthèses en atelier.
- Effectuer des calculs et identifier les caractéristiques pertinentes des compétences identifiées.
- Participer activement de façon générale à la démarche en appuyant les intervenants canadiens.

L'exercice s'est déroulé en trois étapes, chacune correspondant à une journée d'activités. Lors de la première étape, les activités suivantes ont été réalisées :

- Accueil des participants.
- Présentation des objectifs de la session (exercice).
- Explications concernant les modalités du déroulement de l'exercice.
- Exposé d'une personne-ressource canadienne sur l'approche par compétences et discussion à propos de son utilité en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, et en particulier la formation des fonctionnaires.

9. En l'occurrence les rédacteurs du présent chapitre, MM. Michel Bellavance et Yvon Tremblay.

- Exposé d'une personne-ressource canadienne sur les enjeux et défis qui se posent aux administrations publiques en ce début du XXI^e siècle et discussion à propos des enjeux et défis auxquels est confrontée l'administration libanaise.
- Deux ateliers – un pour les directeurs généraux et un pour les directeurs de service – de type « *brain storming* » portant sur les compétences requises pour être directeur général et directeur de service en contexte libanais.
- Séance plénière portant sur le travail réalisé au sein de l'atelier des directeurs généraux.

Au terme de cette première étape, les directeurs généraux et les directeurs de service ont donc été sensibilisés aux caractéristiques essentielles de l'approche par compétences et à son utilité dans l'évaluation des besoins de formation des fonctionnaires. À partir du travail qu'ils avaient réalisé, ils ont donc discuté en atelier des compétences requises pour être directeur général et directeur de service dans le contexte actuel du Liban. Enfin, les directeurs généraux ont fait part de leurs points de vue, dégagés en atelier, concernant les compétences requises pour être directeur général au Liban. Cette première liste de compétences sera enrichie lors des ateliers subséquents.

Durant la deuxième étape, les activités suivantes ont été réalisées :

- Séance plénière portant sur les compétences retenues par les directeurs de service.
- Exposé d'une personne-ressource canadienne sur les compétences requises pour être fonctionnaires cadres : l'exemple britannique.
- Exposé d'une personne-ressource canadienne sur les compétences requises pour être fonctionnaires cadres : l'exemple canadien.
- Ateliers, un pour les directeurs généraux et un pour les directeurs de service, sur les compétences requises pour être soit directeur général soit directeur de service, à l'intérieur desquels sera utilisé le *Dictionnaire des compétences*, instrument permettant de cibler ces compétences et d'en préciser la signification.
- Séance plénière portant sur les résultats de chacun des ateliers et exercice permettant de mettre en priorité les compétences retenues.
- Dégagement des deux profils de compétences requises, soit un pour les directeurs généraux et un pour les directeurs de service.

Au terme de cette deuxième étape, les participants à la session sont donc parvenus à dégager l'essentiel des deux profils de compétence. Ainsi, le profil des compétences d'un directeur général comprend 18 compétences et celui d'un directeur de service, 15 compétences. Six sont communes aux deux profils, les autres étant spécifiques à chacune des fonctions.

Nous reviendrons sur ces compétences dans la section du présent chapitre portant sur les résultats de l'exercice.

Qu'il suffise cependant de mentionner à ce stade-ci qu'au terme de cette deuxième étape, les compétences dégagées demandaient à être formulées de façon plus précise et à être complétées par un ensemble de caractéristiques plus spécifiques, ce qui a été fait en l'absence des participants par les personnes-ressources canadiennes avec l'aide des formateurs libanais.

Ainsi, une analyse et une compilation des résultats des travaux réalisés en atelier et en séance plénière ont été complétées entre la deuxième et la troisième étape de l'exercice et une saisie informatique des caractéristiques détaillées des compétences retenues a été exécutée par les techniciennes de l'INAD.

Un formulaire d'auto-diagnostic des compétences a aussi été conçu en tenant compte des compétences déjà identifiées et saisies sur support informatique. De sorte qu'au terme de ce travail – réalisé conjointement par des personnes-ressources canadiennes et libanaises – la table était mise à nouveau pour la réalisation de la dernière étape de l'exercice.

Enfin, lors de la troisième étape, les activités suivantes ont été réalisées :

- Présentation en groupe des résultats du travail de synthèse et explicitation des caractéristiques des compétences requises pour être directeurs généraux et directeurs de service, et échanges avec les participants.
- Exposé d'une personne-ressource canadienne sur la nature de l'auto-diagnostic des compétences actuelles et discussion avec les participants.
- Réalisation de l'auto-diagnostic de façon individuelle et confidentielle.
- Dégagement en atelier et en séance plénière des résultats de l'auto-diagnostic.
- Exposé d'une personne-ressource canadienne sur les moyens de développement des compétences des gestionnaires publics, et discussion avec les participants.

- Exposé d'une personne-ressource canadienne sur la formation continue liée aux compétences, et discussion avec les participants.
- Deux ateliers – un pour les directeurs généraux et un pour les directeurs de service – et une séance plénière sur les moyens de formation (préférences des participants).

Au terme de cette dernière étape, les compétences requises pour être directeur général et directeur de service ont donc fait l'objet d'un consensus parmi les participants. Un auto-diagnostic des compétences actuelles a aussi été réalisé à titre individuel, et les résultats, compilés en atelier et discutés en séance plénière. Les besoins de formation ont été identifiés, et une réflexion portant sur les moyens de développement et de formation des fonctionnaires cadres a été réalisée. Un travail en atelier a aussi permis de dégager les préférences des participants en ce qui a trait aux thèmes de formation à privilégier tant par les directeurs généraux que par les directeurs de service. Enfin, la dernière plénière réalisée a permis de dégager un consensus parmi les participants à propos des thèmes de formation à mettre en priorité en vue de renforcer les capacités de gestion des hauts fonctionnaires libanais – directeurs généraux et directeurs de service.

L'exercice d'évaluation des besoins de formation est donc à toutes fins pratiques terminé, et il est temps de préciser avec la Direction de l'INAD les modalités concernant le suivi - particulièrement en ce qui a trait au développement des contenus de formation et à la spécialisation des formateurs libanais.

3.3. Évaluation de l'exercice

Comme il a été mentionné plus haut, un exercice d'évaluation a été réalisé au terme de la session par l'ensemble des participants. Cette évaluation a été faite à l'aide d'un questionnaire sensiblement analogue à celui qu'utilise généralement l'ENAP de Québec pour évaluer ses propres sessions de formation continue.

L'analyse des résultats de ce questionnaire a révélé notamment que :

- Environ 90 % des participants ont été satisfaits de la session.
- Une très forte majorité des participants ont affirmé que la session leur avait donné l'occasion de se familiariser avec la nouvelle approche, soit l'approche par compétences dont l'utilité a été démontrée lorsqu'il s'agit de définir les besoins de développement et de formation des cadres œuvrant dans l'administration.

- Environ la moitié des participants ont souligné que des sessions complémentaires devraient idéalement être offertes dans leur propre milieu organisationnel, sessions qui devraient couvrir plus spécifiquement les thèmes suivants : habilités de direction, planification stratégique, gestion par résultats, résolution de problèmes, mobilisation des personnes-ressources et utilisation des nouvelles technologies de l'information.
- Enfin, les participants anglophones ont souhaité que dans le futur la documentation – y compris les documents de suivi – soit traduite en anglais.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que le temps et les personnes-ressources disponibles, pour répondre parfaitement à cette dernière attente, manquaient. Cependant, il faut préciser que les personnes-ressources canadiennes ont traduit oralement la plupart des textes et exercices au cours même du déroulement.

Les participants dans l'ensemble se sont dit très satisfaits de l'exercice, et fait intéressant à noter, les thèmes suggérés pour faire l'objet d'une formation au sein de leur propre organisation coïncidaient précisément par ailleurs avec les besoins identifiés au cours du déroulement de l'exercice d'évaluation.

L'ensemble de la session a d'ailleurs fait l'objet d'une évaluation plus large par les partis présents lors de l'exercice, soit le Conseil de la fonction publique, la Direction de l'INAD, les personnes-ressources canadiennes et les formateurs libanais utilisés comme accompagnateurs.

Dans l'ensemble, cette évaluation a souligné l'utilité de tenir une autre session pour les organisations et les gestionnaires participants. Il a même été suggéré – comme l'avaient déjà noté certains directeurs généraux et directeurs de service – qu'elle puisse être offerte à nouveau à l'ensemble des fonctionnaires cadres de certaines organisations (ministères et organismes publics).

La Direction de l'INAD, et en particulier les formateurs-accompagnateurs, a d'ailleurs manifesté un grand intérêt en ce sens.

En somme, les deux types d'évaluation utilisés ont permis de conclure à la pertinence de la démarche, et il n'y a pas de doute que l'élaboration des formations à venir devrait être fondée sur les résultats obtenus.

3.4. Discussions avec la Direction de l'INAD sur les thèmes de formation retenus

Au terme de l'exercice d'évaluation des besoins de formation, les personnes-ressources canadiennes ont participé à quelques séances de discussion avec la Direction de l'INAD, et ce, en présence des formateurs-accompagnateurs libanais.

À l'occasion de ces rencontres, une attention particulière sur les résultats de l'auto-diagnostic réalisé par les participants a permis de faire les constatations suivantes :

- a) D'une façon générale, les directeurs généraux ont eu tendance à se surévaluer, c'est-à-dire qu'ils ont peu insisté sur les compétences qui ont réellement besoin d'être renforcées dans leur propre administration.
- b) En effet, des 18 compétences sur lesquelles ils devaient se prononcer, trois seulement méritaient sérieusement d'être renforcées à leur avis. Il s'agit de :
 - la capacité de bâtir un esprit d'équipe au sein de sa propre organisation ;
 - la capacité de développer la coordination à l'interne comme à l'externe ;
 - la capacité de maîtriser les outils technologiques modernes.
- a) Les directeurs généraux ont eu aussi tendance à se surévaluer d'une autre façon en attribuant une note très élevée à la compétence « *gérer avec vision* ».

L'attribution d'une telle note laissait donc entendre qu'ils étaient tout à fait capables de communiquer les buts poursuivis par leur organisation avec clairvoyance et de façon attrayante, ce dont on peut se permettre de douter compte tenu du fait que peu ou pas de ministères ou organismes libanais ne disposent de plan stratégique (ou plan d'affaires) à cette étape-ci de leur développement.

- d) Les directeurs généraux ont aussi laissé entendre qu'ils n'avaient aucunement besoin de renforcer leur capacité de résoudre les problèmes auxquels leur organisation est confrontée.

Or, ces problèmes souvent très importants ne datent pas d'hier et ont tendance à perdurer. Dans les échanges avec les directeurs généraux, il a même semblé que ceux-ci avaient une certaine propension à faire porter la responsabilité des faiblesses de

l'administration tantôt sur les autorités politiques et tantôt sur la nature du système ou sur les règles administratives en place plutôt que sur eux-mêmes.

De l'avis des personnes-ressources canadiennes – partagé d'ailleurs par la Direction de l'INAD et les formateurs-accompagnateurs – il est donc nécessaire d'être prudent lorsqu'il s'agit d'interpréter la note très élevée qu'ils s'étaient accordée à ce propos.

- e) Enfin, les directeurs généraux ont laissé entendre, au cours de l'exercice, qu'ils s'entendaient parfaitement avec leurs supérieurs, en l'occurrence avec les ministres responsables.

Il a donc été déduit, à partir de cette note très élevée, que les directeurs généraux dans l'ensemble appuyaient les autorités politiques de façon professionnelle et engagée, et qu'ils n'avaient pas conséquemment à renforcer leurs habiletés en ce qui concerne cette compétence particulière.

En somme, les directeurs généraux souhaitaient renforcer prioritairement les quatre compétences mentionnées plus haut, mais de l'avis des participants aux rencontres de l'INAD, au moins deux autres compétences auraient aussi mérité une attention prioritaire : a) la capacité de concevoir et de gérer un plan stratégique applicable à son organisation ; b) la capacité de concevoir et de mettre en place un système d'appréciation du rendement des personnes dans son organisation.

Sur la base des discussions avec les partis, il a été décidé que six compétences demandaient à être renforcées dans le cas des directeurs généraux, et que six thèmes de formation devaient donc être retenus en ce qui les concerne. Ces thèmes sont d'ailleurs explicités dans les lignes qui suivent.

Par ailleurs, en ce qui a trait aux directeurs de service, les participants aux réunions de l'INAD ont d'abord noté que ceux-ci semblaient plus réalistes en ce qui concerne l'évaluation de leurs propres compétences.

Les notes qu'ils se sont attribuées étaient en effet généralement plus faibles que celles que les directeurs généraux s'étaient accordées. Trois compétences sur un total de quinze avaient été notées très favorablement :

- la capacité de diriger leur propre unité administrative ;
- la capacité de solutionner les problèmes auxquels leur unité est confrontée ;
- la maîtrise de la communication écrite.

Cependant, à leurs yeux, sept compétences méritaient d'être considérablement renforcées :

- la capacité de planifier ;
- la capacité de concevoir des solutions novatrices et originales (créativité) ;
- les aptitudes de nature technique et professionnelle liées à leur domaine d'activité propre ;
- la capacité de négocier ;
- la capacité de bâtir un esprit d'équipe ;
- la capacité de conduire des réunions ;
- la maîtrise des outils technologiques modernes.

En somme, les directeurs de service – quoique ayant identifié moins de *compétences requises* que les directeurs généraux – semblaient juger avoir besoin de renforcer davantage certaines compétences comparativement aux directeurs généraux.

Sur la base des discussions avec les partis, il a donc été convenu que les sept compétences mentionnées précédemment demandaient à être renforcées prioritairement, et que six thèmes de formation devaient être retenus de façon à répondre aux besoins identifiés. Ces thèmes seront explicités dans les lignes qui suivent.

4. LES RÉSULTATS DE L'EXPÉRIENCE

L'utilisation de l'approche par compétences pour évaluer les besoins de formation des cadres supérieurs libanais a permis d'identifier une douzaine de thèmes prioritaires de formation dont le contenu devra être élaboré dans les mois à venir. Qui plus est, des cours de spécialisation devront être prévus pour les formateurs libanais appelés à concevoir, diffuser et évaluer ces formations particulières.

Ces sujets ont été discutés avec la Direction de l'INAD, et certaines précisions ont été apportées en ce qui concerne la nature des thèmes retenus et la durée des formations proposées. Le tableau qui suit fait mention des décisions retenues à cet égard.

Thèmes et durée de formation par clientèle cible

Les directeurs généraux

1. *La responsabilisation par la délégation* : une courte formation de deux jours portant sur les deux sous-thèmes identifiés (délégation ; responsabilisation des agents).
2. *Le développement d'équipes performantes* : une courte formation de trois jours devant couvrir les sous-thèmes suivants :
 - Comment bâtir des équipes performantes ? Comment les supporter, les superviser et en évaluer la performance ?
 - Comment faire en sorte que le travail réalisé en équipe s'avère productif et efficace ?
3. *La coordination et la mobilisation des unités administratives* : une courte formation de deux jours portant sur les sous-thèmes suivants :
 - Nature, mécanismes et modalités d'utilisation de la coordination interne et externe
 - Mobilisation des agents : concept, outils et attitudes/comportements
4. *La compréhension et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information* : une courte formation de deux jours portant sur les sous-thèmes suivants :
 - Les nouvelles technologies de l'information : ce qu'elles sont et leur utilité pour l'organisation
 - Capacité personnelle d'utilisation de ces technologies (habilités à utiliser certains logiciels : traitement de texte, courrier électronique et Internet)
5. *La planification stratégique* : une courte formation de deux jours habitant les dirigeants à concevoir un plan stratégique (plan d'affaires) applicable à son organisation, en faire le suivi et l'évaluer.
6. *La conception et la mise en place d'un système d'appréciation du rendement des personnes* : une courte session de deux jours visant à habiliter les dirigeants à concevoir, mettre en place, faire le suivi et évaluer un système d'appréciation du rendement dans sa propre organisation.

Les directeurs de service

1. *Développer l'innovation et la créativité* : une courte formation d'une durée de deux jours devant couvrir chacun des thèmes identifiés.
 2. *La planification comme outil de gestion* : une courte formation d'une durée de trois jours portant essentiellement sur les deux sous-thèmes suivants :
 - La planification opérationnelle (plans d'action et Charte de Gantt)
 - La gestion de projets
 3. *Habilités de négociation* : une courte formation de deux jours mettant l'accent sur les techniques de négociation en recourant à diverses simulations sur le plan pédagogique.
 4. *Le développement d'équipes performantes* : une courte formation de deux jours devant porter notamment sur l'analyse du climat organisationnel, les conditions d'émergence des équipes de travail performantes, l'encouragement et le suivi à donner et l'évaluation du travail réalisé en équipe (en particulier l'évaluation de la performance de telles équipes de travail).
 5. *La compréhension et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information* : une formation de plus longue durée pouvant se dérouler sur un semestre et visant à renforcer les capacités d'utilisation de certains logiciels (traitement de texte ; courrier électronique et Internet).
 6. *La conduite efficace des réunions* : une courte formation de deux jours ayant recours à diverses simulations et faisant usage de moyens audiovisuels à des fins pédagogiques.
-

En somme, c'est en utilisant les résultats de l'exercice d'évaluation des besoins de formation que la Direction de l'INAD a pu procéder à l'identification des thèmes de formation à privilégier à la fois pour les directeurs généraux et pour les directeurs de service.

L'INAD doit donc, à ce stade-ci, se préoccuper de sélectionner parmi ses formateurs ceux et celles qui seront appelés à élaborer le contenu de ces thèmes et prévoir, en collaboration avec L'ENAP de Québec, les cours de spécialisation pour ces formateurs, cours qui devraient mettre l'accent à la fois sur la familiarisation avec les contenus mentionnés et sur les capacités de diffusion de ces contenus.

5. L'ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE

Comme il a déjà été signalé, cet exercice a fait l'objet d'une double évaluation : d'abord, une évaluation réalisée par les participants, et ce, à l'aide d'un questionnaire visant à mesurer la qualité du contenu offert, de la performance des formateurs, de la pertinence et de l'utilité des moyens pédagogiques utilisés, etc. ; ensuite, une évaluation plus large réalisée par l'ensemble des partis¹⁰, et en particulier par la Direction de l'INAD.

Comme on l'a mentionné précédemment, l'évaluation des participants a permis de conclure que ceux-ci étaient très satisfaits de l'expérience. Ceci est d'autant plus vrai que plusieurs ont affirmé vouloir reprendre l'exercice dans leur propre organisation et faire porter les évaluations futures sur l'ensemble des catégories du personnel. Les représentants du ministère de l'Environnement entre autres ont d'ailleurs fait part de leur désir d'amorcer une telle démarche à très court terme.

L'évaluation réalisée par l'ensemble des partis, et en particulier par la Direction de l'INAD, s'est avérée également très positive, même si cette évaluation a permis de prendre de la distance par rapport à certaines perceptions véhiculées notamment par les directeurs généraux. Il s'agit ici de penser à la surévaluation qu'ils ont fait de leurs compétences en gestion, sous-estimant ainsi leurs besoins réels de formation.

Ceci permet de conclure qu'il est nécessaire d'ajouter à la première évaluation, une deuxième plus vaste afin de garantir à la démarche une plus grande objectivité, donc plus de réalisme.

10. Par partis, il faut entendre les organismes et personnes dont les intérêts étaient directement concernés par la réalisation de l'exercice, soit le Conseil de la fonction publique, l'INAD et les formateurs participants tant canadiens que libanais.

Un point plus faible concernant l'évaluation par les partis tient du fait que le Conseil de la fonction publique a joué un rôle relativement effacé à cet égard. Celui-ci aurait dû participer davantage à la diffusion et à l'évaluation, même s'il a mis beaucoup de temps en ce qui a trait à la préparation de l'exercice.

Cette dernière remarque ne vise pas à discréditer l'action du Conseil, mais plutôt à souligner l'importance d'un suivi de qualité de la part de l'organisme qui a légalement la responsabilité première d'assurer le développement, par conséquent la formation du personnel de l'État.

Afin de porter un jugement – le plus nuancé et le plus complet possible – sur l'ensemble de l'expérience, il faut dépasser le cadre étroit des deux types d'évaluation mentionnés. En effet, on doit s'interroger sur les conditions nécessaires à la réussite d'un tel exercice. À cet égard, deux points nous semblent importants à souligner : l'un tient au contexte dans lequel se situe l'exercice d'évaluation des besoins et l'autre, à la qualité de sa préparation, de sa réalisation, de son suivi, et de son évaluation.

C'est donc en considérant ces deux aspects que nous tenterons en notre qualité de participants de porter un jugement dans les quelques lignes qui suivent sur les résultats obtenus.

5.1. La nature favorable (ou défavorable) du contexte d'évaluation

D'une façon générale, on peut affirmer qu'il est essentiel, pour réussir un exercice d'évaluation des besoins, que le contexte dans lequel il se situe soit pleinement favorable.

Cela signifie dans un premier temps que les cadres participant à l'exercice doivent avoir un préjugé favorable et des attentes réalistes par rapport à la session. Il faut également qu'ils soient disposés à jouer le jeu, si l'on peut dire, avec honnêteté et professionnalisme. Dans le cas libanais, on peut affirmer que cette condition a été remplie grâce en partie du moins au soin avec lequel l'échantillon des cadres a été constitué.

Cela signifie également que les participants doivent être assez réalistes, dès le départ, pour admettre que certaines compétences ont probablement besoin d'être renforcées, et ce, nonobstant le fait qu'ils occupent les postes les plus importants au sein de l'administration.

Dans le cas libanais, comme on l'a déjà souligné, peu de hauts fonctionnaires avaient été formés au management public et une bonne partie d'entre eux semblaient croire que la meilleure école de perfectionnement demeurait la formation sur le tas.

Compte tenu de ces perceptions, il ne faut donc pas se surprendre que plusieurs d'entre eux se soient montrés réticents vis-à-vis l'auto-diagnostic. C'est donc à la suite d'un échange assez long et parfois très animé qu'ils se sont finalement ralliés à l'idée qu'il était nécessaire de réaliser cette partie de l'exercice individuellement et en toute confidentialité¹¹. Soulignons au passage, pour des raisons de culture, qu'il est facile de comprendre qu'un directeur général ou un directeur de service puisse avoir certaines difficultés à admettre devant ses collègues son manque de compétence sur certains aspects de son travail.

Cela signifie que les cadres participants doivent être convaincus dès le départ du caractère réaliste et pratique de l'exercice. Ils doivent notamment être persuadés que des mesures concrètes pourront être prises à la suite des résultats obtenus. En d'autres termes, ils doivent se juger capables – nonobstant certaines contraintes auxquelles ils doivent faire face dans leur gestion quotidienne – d'appliquer la démarche proposée dans leur propre milieu organisationnel. En bref, ils doivent être convaincus de leur propre capacité à transformer au besoin leur culture organisationnelle de façon à pouvoir transposer le savoir-faire nouvellement acquis dans l'organisation ou l'unité administrative dont ils ont la responsabilité.

Dans cet ordre d'idées, il nous a semblé que les participants ont été pour la plupart convaincus de l'utilité et de l'applicabilité des divers instruments dans le contexte de leur propre organisation. Quelques doutes subsistent encore cependant à propos de leur capacité à vaincre toutes les réticences organisationnelles.

Rappelons seulement à ce propos qu'en réponse à un questionnaire que nous leur avons demandé de remplir et qui visait à connaître leurs perceptions sur la formation continue¹², il est clairement ressorti que :

- Peu de hauts fonctionnaires avaient effectivement bénéficié d'une formation au cours des douze derniers mois (9 sur 23).
- Une très grande majorité des participants considéraient que leur ministère d'origine attachait assez peu d'importance à la formation des fonctionnaires.
- La quasi-totalité des participants ont affirmé que leur ministère ou organisme d'origine ne disposait pas de budget pour la formation.

11. En pratique, cela signifie que les participants ont rempli les formulaires d'auto-diagnostic individuellement sans les signer, garantissant ainsi leur anonymat.

12. Ce questionnaire a été soumis aux participants le troisième jour de l'exercice, soit plus précisément au moment de la discussion concernant les thèmes de formation.

- Les quelques rares participants qui affirmaient au contraire disposer d'un tel budget étaient incapables d'en préciser l'ampleur ou l'importance par rapport au budget total du ministère ou de l'organisme.

En somme, même si les participants à l'exercice semblent avoir jugé importante et utile la démarche d'évaluation des besoins, il n'est pas certain qu'ils pourront tous dans le prolongement de l'exercice transposer leur nouveau savoir-faire dans leur organisation respective.

Pourtant, phénomène très encourageant, une très grande majorité des participants croient que la formation des fonctionnaires devrait être axée à la fois sur les besoins des personnes et sur ceux de l'organisation. Dans leur esprit, il faut donc repenser la façon dont les besoins organisationnels ont été identifiés et précisés dans le passé. Enfin, plus de la moitié d'entre eux ont souhaité voir s'établir dans l'avenir une certaine concurrence entre les diverses institutions de formation dans le domaine de l'administration et du management public.

En bref, plusieurs participants à l'exercice d'évaluation des besoins nous ont semblé très ouverts au changement. Ils ont bien compris la raison d'être et le sens de la démarche expérimentée.

Ils ont paru convaincus de son importance et de son utilité, mais il faudra, compte tenu du contexte existant, prévoir un certain accompagnement si l'on souhaite que chacun des cadres participants puisse reprendre l'exercice au sein de son organisation ou unité administrative respective en l'adaptant à ses propres besoins.

Nous reviendrons sur ce point dans la dernière section du présent chapitre.

5.2. La qualité de la démarche évaluative

Une première condition de réussite de la démarche proprement dite est la qualité de la préparation.

Plus précisément, il faut d'abord que les partis, c'est-à-dire ceux qui peuvent bénéficier des résultats de l'exercice, soient des participants actifs au moment de la préparation même de l'activité. Il faut aussi, cela va de soi, qu'ils soient bien au fait des modalités de son déroulement, mais surtout qu'ils soient convaincus de son utilité et de son applicabilité éventuelle dans l'administration nationale.

Dans le cas présent, il est certain que l'INAD a joué un rôle de premier plan en s'impliquant à fond dans le choix des participants.

L'étroite collaboration entre les personnes-ressources de l'ENAP et la Direction de l'Institut a également permis de satisfaire pleinement les attentes des uns et des autres.

La courte session de formation dispensée auprès des formateurs-accompagnateurs et des techniciennes de l'INAD par les personnes-ressources canadiennes s'est également avérée indispensable à ce sujet. Cette session était d'ailleurs d'autant plus nécessaire que les formateurs libanais devaient éventuellement, c'est-à-dire avant la réalisation de l'exercice, agir comme conseillers auprès des directeurs généraux et directeurs de service sélectionnés pour faire partie de l'échantillon.

Sur la base de l'expérience vécue, nous sommes même en mesure d'affirmer qu'on devrait y consacrer encore plus de temps pour s'assurer que les modalités du travail exigé des directeurs généraux et des directeurs de service puissent s'inspirer encore davantage des exemples ou modèles mis à leur disposition.

Enfin, l'implication du Conseil de la fonction publique – organisme responsable de la conception, de la gestion et de l'évaluation de la formation des fonctionnaires en exercice – doit aussi être significative.

Au départ, il était souhaitable que la session d'évaluation soit officiellement ouverte par le président du Conseil, mais malheureusement d'autres obligations l'ont forcé à déléguer cette responsabilité au directeur de l'INAD. Nonobstant ces circonstances, une réunion regroupant la Direction du Conseil, la Direction de l'INAD, les personnes-ressources canadiennes et les formateurs-accompagnateurs libanais a tout de même permis de faire le point sur l'ensemble du déroulement de la session et sur ses modalités d'évaluation.

Dans l'ensemble, nous croyons que l'exercice d'évaluation a été bien préparé, même s'il aurait fallu idéalement consacrer plus de temps à la sensibilisation des formateurs libanais et enrichir encore davantage le contenu des échanges qui ont eu lieu avec la Direction du Conseil de la fonction publique.

Une seconde condition de réussite de la démarche proprement dite est la qualité de la réalisation même de l'exercice.

À cet égard, nous croyons d'abord que l'utilisation de formateurs autochtones en collaboration avec les experts étrangers est absolument essentielle pour assurer éventuellement le transfert du savoir-faire. Nous croyons également que ce transfert doit être facilité par l'implication de techniciens (ou techniciennes) qui doivent être habilités à saisir les

caractéristiques des compétence requises, d'une part, et à concevoir et à saisir sur support informatique le formulaire d'auto-diagnostic adapté aux caractéristiques mentionnées, d'autre part.

Dans le cas libanais, il convient de souligner que les formateurs-accompagnateurs ont été d'une grande utilité non seulement en ce qui concerne la préparation de l'exercice, mais aussi en ce qui a trait aux synthèses réalisées en atelier et à la traduction en arabe de certains documents ou textes de support pour certains exercices.

Leur implication pour ce qui est de la compilation et de l'analyse des données portant sur les compétences des directeurs généraux et des directeurs de service d'une part, et en ce qui concerne la spécification des thèmes prioritaires de formation d'autre part, aurait pu cependant être plus substantielle. Leur plus faible implication dans ces domaines tient d'abord à leur moins grande disponibilité à certains moments – en dehors des périodes de rencontre prévues – et, ensuite au fait que l'apprentissage exige très souvent une participation soutenue et intense, ce qui n'a pas toujours été possible pour eux.

Dans ces circonstances et sur la base de l'expérience vécue, il nous est donc difficile, sinon impossible, d'affirmer avec assurance que les personnes-ressources libanaises sont tout à fait prêtes à prendre la relève des personnes-ressources canadiennes et à conduire elles-mêmes un tel exercice dans les ministères et organismes libanais. Des mesures d'accompagnement devront donc être prévues lorsque ces personnes-ressources devront répéter l'expérience au Liban. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point précis dans la dernière section du présent chapitre.

Nous croyons également que la réalisation de l'exercice d'évaluation peut s'avérer un succès seulement si les participants ne manifestent pas trop de réticence à voir leurs propres compétences évaluées.

Dans le cas libanais, il a fallu user de stratégie pour convaincre certains cadres, directeurs généraux et directeurs de service, de la nécessité de procéder à un auto-diagnostic. L'insistance sur la nature individuelle et confidentielle de l'exercice et les explications données à propos de son utilité ont finalement eu raison des réticences manifestées. Il s'agit sans doute de la partie la plus « sensible » de l'exercice, et le succès de la réalisation de l'auto-diagnostic dépend sûrement de la qualité de la présentation des personnes-ressources responsables de la conduite de l'exercice.

Enfin, la réalisation de l'exercice d'évaluation est facilitée lorsque les participants sont convaincus de la nécessité de la formation, et plus particulièrement, d'une formation axée sur les besoins tant personnels qu'organisationnels.

Or, il n'y a pas de doute que la conduite de l'exercice a présenté quelques difficultés dues au fait que les participants œuvraient au sein d'une administration en voie de modernisation, qui valorisait jusqu'à tout récemment assez peu la formation des gestionnaires de haut niveau.

Comme on l'a noté plus haut, les participants ont affirmé clairement que plusieurs organisations – ministères et organismes – attachaient peu ou pas d'importance à la formation, que plusieurs n'avaient aucune politique de formation, voire, ne disposaient d'aucun budget de formation.

Dans de telles circonstances, on peut donc s'interroger sur la motivation des cadres et sur leur volonté d'instaurer dans leur organisation respective une véritable « culture de la formation ».

Nous avons cependant noté une volonté manifeste de changement notamment chez les jeunes cadres de l'administration. Cette volonté s'est manifestée particulièrement par le désir, exprimé par plusieurs, d'appliquer dans leur organisation le savoir-faire nouvellement acquis.

Encore ici, il faudra cependant prévoir un certain accompagnement pour garantir le succès des initiatives qui pourraient être prises à court terme par certains ministères et organismes appuyés par l'INAD.

Enfin, un exercice comme celui réalisé au Liban ne peut réussir, que si l'institution de formation des fonctionnaires désire véritablement axer sa formation continue sur les besoins réels des personnes et des organisations.

Or, il n'y a pas de doute que la Direction de l'INAD est désireuse d'orienter ses programmes actuels sur la satisfaction de ces besoins.

Pour ce faire, elle doit travailler en étroite collaboration avec le Conseil de la fonction publique et avec les divers ministères et organismes publics à l'élaboration d'une véritable politique de formation applicable aux gestionnaires cadres. Or, une telle politique n'est possible que si chacun a une connaissance approfondie des besoins réels mentionnés.

L'approche par compétences a démontré son utilité dans plusieurs administrations étrangères. La Direction de l'INAD en est d'ailleurs pleinement consciente.

Les contacts avec cette Direction laissent croire qu'il y aura des suites à l'exercice réalisé et que l'INAD entreprendra à court terme la refonte de ses programmes de formation continue, tout en continuant à développer son expertise en matière d'évaluation des besoins de formation.

6. PERSPECTIVES D'AVENIR

Le statut de l'INAD a fait récemment l'objet d'une refonte dont les caractéristiques sont précisées dans une loi adoptée par la législature libanaise.

En vertu de cette législation, le nouvel Institut national d'administration (INA) est devenu un organisme autonome rattaché non plus au Conseil de la fonction publique, mais au premier ministre. Il disposera donc davantage d'autonomie de fonctionnement et aura son propre budget.

Son mandat l'obligera à œuvrer aussi bien en formation initiale qu'en formation continue, mais il semble, suivant les informations disponibles à ce moment-ci, que le développement de la formation continue des fonctionnaires devra constituer l'une des grandes priorités du « nouvel » Institut.

Dans ce contexte, il n'y a pas de doute que l'initiative, prise dans le cadre de la Didacthèque internationale en management public, soit celle de renforcer les capacités de l'Institut à conduire ses propres évaluations des besoins de formation des fonctionnaires, tombe tout à fait à point.

Afin de s'assurer que le « nouvel » INA s'approprie définitivement la méthodologie et l'approche expérimentées en matière d'évaluation des besoins de formation et s'attaque résolument à la refonte de ses programmes de formation continue, il est essentiel que certaines mesures soient prévues, possiblement encore appuyées par l'Agence canadienne de développement international.

Ces mesures devraient être de deux ordres. D'abord, un appui additionnel offert en ce qui concerne l'utilisation sur le terrain de la méthodologie d'évaluation des besoins auxquels les cadres libanais ont déjà été sensibilisés.

À ce sujet d'ailleurs, il nous apparaît essentiel que le prochain exercice d'évaluation – réalisé par exemple au sein d'un ministère ou d'un organisme public libanais – soit conduit par les personnes-ressources libanaises ayant agi comme formateurs-accompagnateurs lors du premier exercice dont nous avons fait le bilan dans les lignes qui précèdent.

Nous suggérons de plus qu'au cours de cet exercice, une ou deux personnes-ressources canadiennes puissent être utilisées comme formateurs-accompagnateurs, de façon à épauler les experts libanais dans la réalisation de celui-ci. Cette inversion des rôles des formateurs canadiens et libanais nous apparaît nécessaire dans une optique de formation de formateurs et pourrait certes contribuer à vérifier si le transfert du savoir-faire déjà acquis se fait de façon satisfaisante.

Ensuite, il nous apparaît essentiel qu'à partir des thèmes de formation dégagés au terme du premier exercice d'évaluation, l'on procède rapidement à l'élaboration des contenus des courtes sessions de formation proposées. Or, pour ce faire, il est nécessaire que des cours de spécialisation soient prévus pour les formateurs libanais avant qu'ils conçoivent et diffusent ces formations.

Le principe de ces cours de spécialisation étant déjà acquis, il ne reste donc qu'à préciser le moment de leur réalisation et à sélectionner les formateurs qui devraient bénéficier de celles-ci.

Si ces deux types d'activités sont effectivement réalisés à court terme, il y a donc fort à parier que l'exercice d'évaluation déjà complété aura véritablement répondu aux attentes escomptées.

L'expérimentation sur le terrain et la spécialisation des formateurs, voilà donc à notre avis les deux mesures à privilégier pour garantir le succès du transfert envisagé.

La fonction publique au Mexique

Les expériences en carrière administrative

María del Pilar CONZUELO FERREYRA
Institut national d'administration publique (Mexique)

Le présent article décrit et analyse dans un premier temps les caractéristiques, la structure et le régime de la fonction publique mexicaine, ainsi que la situation actuelle de la professionnalisation dans la fonction publique, c'est-à-dire celle qui réfère à l'ensemble des normes, politiques et procédures d'admission, de permanence, de licenciement et de retraite du personnel au service de la fonction publique. Dans un deuxième temps, le rôle que peut et doit jouer l'Institut national d'administration publique (INAP) sera commenté.

1. BREF HISTORIQUE

D'entrée de jeu, il faut mentionner que le cas mexicain n'a pas toujours été étranger à la carrière administrative¹, car dès la seconde moitié du XVIII^e siècle, en 1756, un corps de serviteurs publics assignés exclusivement aux travaux administratifs avec la constitution du Secrétariat de Chambre du vice-roi de la Nouvelle-Espagne, et où le mérite était un

1. Voir Omar GUERRERO OROZCO, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez* [Le fonctionnaire, le diplomate et le juge], Éd. Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Institut national d'administration publique et Plaza y Valdés Editores, 1998, p. 433-451.

critère d'admission à la fonction publique, est formé. D'ailleurs, les carrières se prolongeaient fréquemment sur plus de vingt ans et généralement se déroulaient dans une même institution.

La carrière administrative ne se restreignait pas aux employés qui travaillaient dans les bureaux centraux, mais comprenait également ceux qui travaillaient dans les gouvernements territoriaux. Le plan d'intendance de 1768, fondé sur le mérite, incluait parmi ses dispositions la proposition des candidats les plus adéquats.

La première étape de développement de la carrière administrative au Mexique, qu'Omar Guerrero situe entre 1756 et 1821, correspond tant à la croissance quantitative de la fonction publique qu'à sa professionnalisation graduelle.

Si la carrière administrative se consolidait juridiquement dans d'autres pays, au Mexique, le régime monarchique prenait fin abruptement et s'amorçait alors la régression de la profession, pour aboutir à son extinction, et ce, au moment où était octroyée au titulaire de l'Exécutif l'absolue liberté de nomination et de licenciement. Par exemple, en mai 1833, le président de la République fut autorisé à congédier sans appel tout employé qui ne mériterait pas sa confiance.

De 1824 à 1855, alors que la loi sur les budgets convertissait les charges en commissions révocables en tout temps, il y eut des protagonistes qui plaidèrent tant en faveur que contre la carrière administrative, car le désordre dans l'administration publique était notoire, conséquence du manque d'aptitude et de probité de beaucoup d'employés.

Ce fut ainsi que la dénomination de « fonction publique » ne fut pas reconnue au Mexique au XIX^e siècle. Au XX^e siècle des mouvements favorables émergèrent, de même que des organes, institutions et programmes, qui ont fait en sorte de la rétablir, et ce, jusqu'à nos jours.

Quant aux initiatives, programmes et entités qui, à différentes occasions, se sont réalisés en référence à la carrière administrative, certaines se démarquent :

- En 1965, au Secrétariat de la Présidence, on intègre la Commission de l'administration publique au processus de réforme administrative qui posa un diagnostic de la situation globale de l'administration publique fédérale. Parmi ses conclusions, se dégage l'urgence d'épurer et de mettre à jour la gestion du personnel public.
- En 1971, le Journal officiel de la Fédération (DOF) publie l'Entente pour promouvoir une meilleure formation administrative et

professionnelle des travailleurs au service de l'État. En 1972, s'y intègre la Commission des ressources humaines du gouvernement fédéral et le 9 février 1976, le DOF publie une entente afin que ladite commission coopère de façon permanente avec les entités du secteur public à l'établissement et à l'application des normes et mécanismes nécessaires au maintien de la régularité et de la stabilité de l'emploi des fonctionnaires publics.

- En 1983, on crée la Direction générale de la fonction publique au sein du Secrétariat à la programmation et au budget et, plus tard cette même année, on y intègre la Commission intersecrétariats de la fonction publique, toujours en place.

Ce qui nous permet de proposer la conclusion suivante : plusieurs tentatives furent entreprises à différentes époques au Mexique pour instaurer le service civil ou professionnel, orienté essentiellement vers la réglementation desdits fonctionnaires de confiance, c'est-à-dire ceux qui ont été embauchés en fonction de leurs relations établies ou de services rendus.

2. FONDEMENT JURIDIQUE DE L'ACTUEL RÉGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE

2.1. Juridiction fédérale

Le régime de la fonction publique au Mexique s'inscrit dans le cadre des caractéristiques propres d'un gouvernement constitué en république représentative, démocratique, fédérale, formée d'États libres et souverains dans leur juridiction respective, mais unis dans une fédération selon les principes de la Constitution politique des États-Unis du Mexique (articles 40 et 41 de la Constitution) où cohabitent des paliers gouvernementaux distincts : le fédéral et les États, et faisant partie de la juridiction territoriale de ces derniers, le municipal (art. 115 de la Constitution).

À l'article 123 de la Constitution, les principes fondamentaux qui garantissent les droits des travailleurs sont inscrits dans deux alinéas ; l'alinéa B concerne les relations entre l'État et ses fonctionnaires. L'alinéa B en question est régi par La loi fédérale sur les travailleurs au service de l'État (LFTSE) à laquelle sont assujettis les mandataires des pouvoirs de l'Union (exécutif, législatif et judiciaire) et les travailleurs à leur service, de même que le gouvernement du District fédéral et quelques entités du secteur parapublic énumérées à son article 1. L'alinéa stipule la fixation des salaires conformément au budget de dépenses, le droit d'ascension,

réglementé par un système d'avancement, les motifs de congédiement, le droit de grève, la retraite, l'obligation de l'État d'établir des écoles d'administration publique, le respect des lois applicables aux militaires, marins, corps de sécurité et personnel du service extérieur mexicain, ainsi que la protection du salaire et des avantages sociaux des employés de confiance.

La LFTSE normalise en général les aspects suivants : l'embauche, les heures de travail, les périodes de repos et vacances, les promotions, la permanence, le tableau d'avancement, le droit à la sécurité sociale et au logement, les assurances, les prestations et services médicaux de la part de l'État, le droit d'adhérer à un syndicat et le droit de soumettre les litiges devant le Tribunal fédéral de conciliation et d'arbitrage.

L'article 108 de la Constitution, sous son chapitre IV « Des responsabilités des fonctionnaires publics », définit le concept de **fonctionnaire public** en accordant ce statut à tous les représentants élus par votation publique, aux membres des pouvoirs judiciaires fédéraux et ceux du District fédéral, aux fonctionnaires et employés, et en général, à toute personne qui détient un emploi, une charge ou un mandat de quelque nature que ce soit dans la fonction publique fédérale ou du District fédéral, et en précisant que les fonctionnaires sont imputables, donc responsables des actes et omissions dans le cadre de leurs fonctions respectives.

On peut ainsi déduire l'existence de normes qui encadrent, de manière générale, le régime de la fonction publique au Mexique et qui se retrouvent dans la constitution politique des États-Unis du Mexique, la loi fédérale sur les travailleurs au service de l'État, le règlement de l'alinéa B de l'article 123 de la Constitution, la loi fédérale sur les responsabilités des fonctionnaires publics et, concernant la sécurité sociale, la loi sur l'Institut de sécurité et services sociaux des travailleurs de l'État.

Finalement, l'article 123 lui-même, dans sa partie XIV de l'alinéa B, définit une autre caractéristique qui restera en vigueur dans la fonction publique mexicaine et que Morales Paulín identifie comme un « régime juridique des relations de travail spécifique ou par exclusion² » qui donne lieu aux concepts de fonctionnaires de profession et fonctionnaires de confiance (davantage précisés par la LFTSE dans ses articles 4, 5, 6, 7 et 8).

2.2. Juridiction locale

Les constitutions des États comprennent divers articles qui régissent, pour chacun des États fédérés les préceptes cités précédemment. Nous y

2. *Ibid.*, p. 158.

retrouvons ainsi le concept de fonctionnaire public, la distinction entre fonctionnaire de profession (embauchés en fonction de leurs compétences professionnelles) et fonctionnaire de confiance (embauchés en fonction de leurs relations avec les autorités), les caractéristiques générales que doivent respecter ceux qui ont des postes publics dans l'État et ses municipalités, ainsi que la définition des rétributions au budget des dépenses.

On distingue également dans le texte des constitutions des États, des régimes bureaucratiques différenciés en matière du pouvoir judiciaire, de la sécurité publique et du système électoral. De même on constate des normes quant à la responsabilité des fonctionnaires publics des États et des municipalités.

Par ailleurs, le régime des relations de travail des fonctionnaires publics locaux est régi par des statuts et des lois qui couvrent en général tous les travailleurs de l'État (des pouvoirs de l'État et des municipalités, maintenant la distinction entre fonctionnaires de profession et ceux de confiance. En certaines circonstances, ces normes sont distinctement regroupées sous un chapitre concernant les fonctionnaires publics, mais il faut préciser que jusqu'ici elles ne visent que les relations de travail et non la profession des travailleurs dans son acception plus large.

À l'image de la LFTSE, les statuts et lois mentionnés précisent de façon détaillée le classement des fonctionnaires publics de profession et ceux de confiance et s'appliquent généralement aux premiers, régissant leurs droits et obligations : salaire, journée de travail, prestation, licenciement, vacances, formation, avancement, droit à la syndicalisation, pour ne citer que ces quelques exemples.

Dans chaque État fédéré, il existe aussi des lois sur les responsabilités des fonctionnaires publics applicables à la juridiction des États et des municipalités, de même que des lois relatives à la sécurité sociale des travailleurs de l'État et des municipalités. En guise de conclusion, on peut dire que les lois organiques des administrations des États et des municipalités ont incorporé dans leurs textes la nécessité de professionnaliser les fonctionnaires des gouvernements locaux.

3. FONDEMENT DE L'ORGANISATION ET SITUATION ACTUELLE

3.1. Administration publique fédérale

La normativité administrative et la structure, qui soutiennent globalement le système d'administration et le développement du personnel public

fédéral, relèvent du Secrétariat des finances et crédits publics (SHCP) et du Secrétariat du vérificateur et du développement administratif (SECODAM) selon leurs compétences respectives.

Le mandat du Secrétariat des finances et crédits publics (SHCP) comprend le contrôle budgétaire et la réglementation administrative des personnels, mais aussi l'approbation des modifications aux structures d'organisation et aux fonctions, responsabilité qu'il partage avec le SECODAM.

Il existe une direction générale sous le nom d'Unité de la fonction publique (USC) qui dépend du sous-secrétariat des dépenses du SHCP. Sa fonction consiste à définir des normes et des politiques générales concernant les différents processus qu'implique le système général d'administration des ressources humaines du gouvernement fédéral, de même que la définition et la révision des conditions générales de travail et de services des dépendances et des entités parapubliques dont les relations de travail sont régies par l'alinéa B de l'article 123 de la Constitution et son règlement.

L'USC planifie, dirige et coordonne les programmes et les actions qui permettent de réaliser le processus de motivation, de reconnaissance, de formation, de mise à jour, de rendement, de développement et d'optimisation des ressources humaines du gouvernement fédéral, par le biais de la conception, de la mise en œuvre, de la coordination, du suivi et de l'évaluation du Système de la fonction publique de profession³.

Des résultats fragmentaires divulgués par l'USC quant à la profession administrative, on mentionne ceux-ci⁴:

- L'USC développa un modèle pour l'implantation d'une fonction publique au sein de l'administration publique fédérale qui comprend les processus de recrutement, de sélection, d'embauche, de système de compensation, de formation, d'évaluation de la tâche, d'avancement et de licenciement. Tout cela, bien sûr, dans le contexte du cadre juridique en vigueur.

3. INAP, La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada [L'organisation de l'administration publique au Mexique. Manuel d'organisation de l'administration publique fédérale centralisée], Mexico, INAP, 2000, p. 163.

4. Voir Alfredo LÓPEZ RODRÍGUEZ, «El Sistema de Administración de Personal, su Vinculación e Importancia para el Diseño y Operación de Servicios Profesionales de Carrera» [Le système de gestion du personnel, ses origines et son importance pour la conceptualisation et l'opérativité de services professionnels], dans *Servicio Público de Carrera en México: Experiencias y Perspectivas* [Fonction publique de carrière au Mexique: Expériences et perspectives], Mexico, INAP, 2001, p. 149-156.

- À partir de ce modèle, diverses actions furent entreprises ou amorcées, dont la révision et la mise à jour de l'échelle salariale et la transparence des rémunérations que perçoivent les fonctionnaires publics. Le manuel des salaires et services des fonctionnaires publics de direction de l'administration publique fédérale fut publié dans le DOF le 28 janvier 2000.
- En 1999, l'USC émit la norme qui établit le système de description et d'évaluation des postes de l'administration publique fédérale et le 28 janvier 2000, le DOF rend public la Norme pour l'application de primes au rendement, à l'efficiencia et à la qualité du travail à l'intention des fonctionnaires publics des dépendances et entités de l'administration publique fédérale.
- En matière de formations, un projet de norme fut déposé. S'y trouve le programme général de formations destinées aux fonctionnaires publics du gouvernement fédéral et un guide pour la réalisation de ce programme.

De son côté, le SECODAM a promu, dans le cadre du Programme de modernisation de l'administration publique fédérale 1995-2000, un sous-programme sur la professionnalisation et l'éthique du fonctionnaire public. Parmi les objectifs visés, la formation d'un service professionnel de métier dans l'administration publique qui garantisse la sélection adéquate, le développement professionnel et une retraite digne aux fonctionnaires publics, ainsi qu'une nouvelle culture de service qui favoriserait les valeurs éthiques d'honnêteté, d'efficiencia et de dignité et renforcerait les principes de probité et de responsabilité. Cela comprendrait également l'établissement de mécanismes qui garantissent la mise à jour continue des connaissances et compétences nécessaires au développement de la fonction et qui intègrent l'évaluation du rendement comme critère fondamental à la permanence et à la promotion.

La responsabilité de la mise en marche des lignes d'action qui se dégagent de ce sous-programme relevait aussi du SHCP et du SECODAM selon leurs compétences respectives.

Au niveau institutionnel, des unités administratives responsables de l'administration du personnel se concentrent à l'intérieur de chacune des dépendances et entités de l'administration publique fédérale. Dans le cas du secteur central, les unités relèvent d'*Oficialías Mayores*, l'équivalent hiérarchique des directions générales. Ces directions sont opératoires et vérifient l'accomplissement des normes de travail en vigueur ainsi que les dispositions émises par les Secrétariats recteurs ci-hauts mentionnées.

Au Mexique, la législation nous permet d'apprécier l'adoption d'un système d'embauche pour certaines couches ou secteurs de la fonction publique (fonctionnaires de confiance) et d'un autre système caractérisé par la permanence et une certaine approche plus professionnelle pour les fonctionnaires de profession, ceux-ci étant syndiqués.

En ce qui concerne l'ensemble des fonctionnaires de profession, ces derniers jouissent certainement d'une permanence et d'un avancement professionnel limité à la direction de leur bureau. Leur embauche répond davantage à la nécessité d'emploi qu'à une vocation de service et le système d'examen n'est pas strict quoique des procédures de recrutement et de sélection du personnel, fondées sur des examens de connaissances, de qualifications et de tests psychologiques existent. Quant aux promotions, les critères retenus sont l'ancienneté, la discipline et la ponctualité, les connaissances et les aptitudes. Concernant le mérite ou la qualité des services rendus, il n'est pas évalué au moyen de méthodes objectives. Le processus de recrutement, de sélection et d'embauche du personnel apte à un poste, n'est pas très rigoureux et les formulaires de concours circulent entre l'administration, le syndicat et les commissions mixtes d'avancement. Ce personnel a droit à la retraite et à la pension pour invalidité, vieillesse et décès.

Par ailleurs, les fonctionnaires de confiance se situent plus près d'un système d'emploi sans permanence ni stabilité de fonction. Bien que l'accession aux postes nécessite une expérience préalable, compte tenu de la hiérarchie et de la nature des fonctions (direction intermédiaire et supérieure), plusieurs sont embauchés sans remplir cette condition et parfois sans jamais avoir été en contact auparavant avec le secteur public. Aucun examen n'est requis et on ne considère pas la profession ou le curriculum professionnel du candidat sinon lorsqu'il s'agit d'un emploi où une fonction déterminée doit être remplie. Aussi l'éventail des postes étant très large, les transferts d'un poste à l'autre fréquents, cette situation occasionne une absence de spécialisation, laquelle est ajoutée au fait que les procédés de recrutement et de sélection du personnel sont presque inexistantes ; l'occupation de postes se fait sur la base de loyautés, d'engagements personnels et d'influences, d'où une marge de discrétion tant pour la nomination que pour le licenciement.

On ne compte pas non plus sur des systèmes objectifs d'évaluation du service accompli fondés sur le mérite et le rendement. Les mesures d'incitation et les promotions sont également discrétionnaires et presque toujours attribuées selon le bon jugement des supérieurs hiérarchiques. Quant au licenciement, il n'y a pas d'obligation légale claire à l'effet de les indemniser. L'alinéa B de l'article 123 de la Constitution établit, dans sa

fraction XIV, cette clause : « La Loi déterminera les postes qui seront considérés de confiance. Les personnes que les remplissent jouiront des mesures de protection salariale et des bénéfiques de la sécurité sociale. »

3.2. Les administrations publiques des États

La situation qui prévaut dans les administrations publiques des États fédérés coïncide passablement avec ce qui se passe dans l'administration fédérale du fait que leurs législations en la matière doivent se conformer, comme il a été mentionné, à l'article 123 de la Constitution et ses dispositions réglementaires, mais aussi parce qu'il existe un haut degré de centralisation politique et administrative dans notre pays par le centre (la fédération) au détriment de ses régions (les États). Bien que le panorama tende de plus en plus à l'exercice d'une plus forte autonomie locale et par conséquent à une plus active promotion du développement administratif qui répond davantage aux conditions spécifiques et particulières de chaque État fédéré, il ne faut pas oublier que le Mexique est une fédération avec une unité et une identité nationale.

Nous esquisserons ici les traits représentatifs qui, à partir d'un diagnostic national qu'a coordonné l'INAP, caractérisent la gestion du personnel dans les administrations étatiques et la carrière administrative dans les États fédérés⁵.

- Bien que certains États fassent usage du terme « fonction publique » dans leurs lois et statuts, pas un seul ne dispose d'une législation qui traite de façon intégrale de l'ensemble de ses fonctionnaires publics (de profession comme de confiance) et de la permanence d'emploi. Ce dernier concept s'applique seulement aux fonctionnaires de profession, d'après ce que l'on peut déduire, alors que les fonctionnaires de confiance ne bénéficient que des stipulations sur la journée de travail et sur les mesures de protection du salaire et de la sécurité sociale.
- En ce qui concerne le système de gestion du personnel et l'organisation administrative, il y a des unités administratives dans presque tous les États qui s'en occupent avec compétence. Dans tous les cas, celles-ci présentent un haut degré de centralisation des fonctions qu'elles remplissent et leur attention va d'abord à la gestion des salaires, de l'embauche et du licenciement, des changements d'affectation, des retraites et des pensions.

5. Réf. INAP, *Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México* [La professionnalisation des fonctionnaires publics locaux au Mexique], *op. cit.*, p. 33-38.

On y constate l'existence de procédures formelles de recrutement, de sélection, d'avancement (développées plus largement par le corps enseignant) et l'octroi de primes de rendement, applicables essentiellement aux fonctionnaires de profession. Les systèmes d'évaluation du rendement ne se retrouvent que dans certains États, ce qui fait que les mesures d'incitation et les promotions ne sont pas toujours octroyées sur la base de critères objectifs associés à un meilleur rendement et une efficience accrue dans la fonction assignée.

D'autre part, il faut souligner que la majorité des États sont dépourvus d'un système intégré d'information sur le personnel qui non seulement permettrait de connaître les données de base sur la grandeur et le type de bureaucratie, mais aussi de disposer de l'information nécessaire à la prise de décision quant à la redéfinition de la taille de l'administration publique ou les caractéristiques du profil professionnel, la trajectoire de travail, la scolarité, etc. Tous les États se sont dotés d'un répertoire général des postes et d'une échelle salariale, quoique pas constamment à jour.

- Quant au droit à la syndicalisation, celui-ci ne peut s'exercer que par les fonctionnaires de profession. Il existe un syndicat de fonctionnaires publics et un autre du corps professoral dans chacun des États.
- Un volet très important pour le développement de la profession administrative est le développement professionnel et la formation, aspect qui retient de plus en plus l'attention des autorités étatiques par le biais des programmes et actions, amorcés par le gouvernement lui-même (surtout pour le personnel de profession) ou en collaboration avec des institutions universitaires ou le réseau des Instituts d'administration publique des États qui élaborent des cours de recyclage, séminaires, ateliers, diplômes, spécialisations, et même des maîtrises pour former des fonctionnaires publics locaux.
- Tous les États disposent de lois d'imputabilité des fonctionnaires publics qui, dans une certaine mesure, incluent un code d'éthique pour l'exercice de la fonction publique.

Ce panorama tend à changer passablement tant au sein de la fédération comme dans presque tous les États fédérés car la société elle-même incite au changement, non seulement dans une perspective politique plus démocratique, mais aussi dans le but d'obtenir une plus grande efficience, de meilleurs résultats et d'accroître la capacité de réponse du gouvernement, ce qui nécessite la formation de fonctionnaires publics professionnels avec une vocation de service.

4. PROCESSUS DE PROFESSIONNALISATION ET FORMATION

L'implantation d'une fonction publique de carrière (professionnalisation) est le défi majeur auquel est confronté l'État mexicain. Ce processus dépend de chacun des ministères et paliers de gouvernement, étant donné qu'il sous-entend l'émergence d'une culture à l'intérieur de toutes les structures de la fonction publique. Une culture qui s'appuie et se développe sur des valeurs et principes comme la responsabilisation, la transparence et l'éthique. De plus, cette culture devra correspondre aux principes de compétitivité et se définir comme un dialogue entre la société et l'administration publique.

En somme, la professionnalisation de l'administration fait référence à un ensemble de conditions, parmi lesquelles il y a lieu de mentionner une sélection rigoureuse des personnes en fonction de leurs compétences et de leur honnêteté, de même qu'un système de gestion des ressources humaines défini et applicable à l'ensemble des fonctionnaires. La professionnalisation du fonctionnaire constitue un engagement politique de la plus haute importance pour le gouvernement de la République, et il est indispensable d'y parvenir afin de consolider la réforme de l'État.

Cette transition vers les carrières professionnelles futures doit passer par la formation initiale des nouveaux fonctionnaires et par la formation continue des agents en place étant donné les changements importants induits par ce processus et les habiletés et connaissances nouvelles que devront acquérir les agents de l'État. L'*Instituto nacional d'administracion publica* (INAP) devient alors l'organisation tout indiquée pour offrir des formations de qualité qui permettront d'accompagner le gouvernement dans ce processus.

5. L'INSTITUTO NACIONAL D'ADMINISTRACION PUBLICA (INAP)

L'Instituto nacional de administración pública (INAP) du Mexique est une association civile, sans but lucratif, créée en 1955 dans le but de promouvoir le développement de la théorie et de la pratique des sciences administratives. À cette fin, l'INAP offre des services de recherche, d'aide-technique, d'aide-conseil, de formation permanente et de perfectionnement au sein des organisations.

L'INAP est reconnue comme une institution qui offre aux fonctionnaires publics des programmes de développement continu dans ses propres locaux et au sein des organisations. L'Institut propose une grande variété de programmes de formation : maîtrise en administration publique,

spécialisation et diplômes variés (26), programmes à court terme (ateliers, séminaires, programmes sur mesure). En plus des programmes offerts dans son centre de formation à Mexico, l'INAP s'est donnée comme mission d'appuyer les IAP (Instituto de Administracion Publica) dans les 31 États de la fédération mexicaine afin d'améliorer la formation des administrateurs provinciaux et municipaux.

Ces programmes visent à fournir des éléments théoriques et des méthodes pratiques en vue d'améliorer les techniques administratives et de moderniser les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et des politiques du gouvernement.

L'INAP fait partie de la communauté académique qui contribue à améliorer les attitudes et les habiletés des gestionnaires publics, à travers, notamment, la formation continue et la formation au sein des organisations. L'INAP jouit d'un statut qui lui permet d'exercer une grande influence sur l'amélioration de l'efficacité de la fonction publique par le biais des liens directs qu'elle a avec celle-ci. Les membres du Conseil de direction de l'INAP interviennent dans le processus de recrutement et de sélection des coordonnateurs des programmes et des modules de perfectionnement, en étroite relation avec les responsables des différents services de la fonction publique.

Dans son souci d'être un acteur important dans le processus de professionnalisation de l'administration publique, l'INAP, en plus d'offrir des formations en administration s'engage activement dans la recherche, de façon à faire évoluer les connaissances en matière de carrière administrative.

Ainsi, l'INAP coordonne un groupe de recherche portant sur la professionnalisation de la fonction publique qui regroupe l'ensemble des membres du réseau des IAP. Depuis 1997, la coordination du programme de professionnalisation travaille à l'analyse des efforts du gouvernement fédéral et des États relatifs à l'implantation de la carrière administrative et autres expériences internationales en rapport à ce thème. De plus, le groupe a comme objectif de promouvoir la tenue de réunions de réflexion et d'échange d'idées sur ce thème. Deux sous-programmes ont été créés à l'intérieur de cette coordination :

- *Recherche sur la professionnalisation de l'administration publique ayant pour but de :*

Compiler, traiter et analyser l'information disponible au sein du gouvernement fédéral et des États, en ce qui a trait à la situation antérieure, actuelle et aux perspectives d'avenir de la professionnalisation et de la carrière administrative au Mexique.

- *Échange et diffusion d'expériences portant sur la professionnalisation de l'administration publique dans le but de :*

Promouvoir et organiser des réunions d'échange d'idées et d'expériences tant au niveau national qu'international qui permettent la réflexion et l'enrichissement de l'analyse et de la discussion sur l'importance, les caractéristiques et les problèmes relatifs à l'implantation et à l'opérationnalisation de la carrière administrative.

CONCLUSION

Le but premier de la professionnalisation est de faire en sorte que les personnes qui ont la charge d'administrer les affaires publiques, incluant indiscutablement les affaires gouvernementales, puissent le faire avec les connaissances, la capacité, la diligence, l'honnêteté, et des règles claires d'application générale à leur embauche, leur permanence et leur retraite.

La professionnalisation comme condition souhaitée d'une administration publique moderne exige des décisions délibérées, conscientes et précises. L'objectif implique nécessairement la somme des volontés investies à cette fin et la disponibilité des moyens et ressources. Investir en formation est une condition nécessaire mais non suffisante pour atteindre la professionnalisation des fonctionnaires publics. Il faut aussi un système de gestion du personnel qui justifie et opère les processus associés au développement de la profession dans la fonction publique mexicaine.

La conclusion est que pour impulser la professionnalisation en supposant que le fonctionnaire public peut et doit être un professionnel dans sa fonction pour contribuer à l'accomplissement des fins de l'État qui ne sauraient être autres que ceux de la société, il faut considérer les thèmes suivants :

- Le cadre juridique et normatif de la professionnalisation, jumelé à un programme administratif qui favorise la stabilité et la reconnaissance du fonctionnaire public qui rehausse son image aux yeux de la société, avec des valeurs d'éthique et de transparence, préalables à son embauche, à l'exercice de ses fonctions et à sa permanence, et qui lui accorde les éléments nécessaires d'intégrité, de systématisme, de structure d'opération et d'évaluation du régime de la fonction publique.
- La définition des instances administratives responsables de la direction, de la coordination et de la mise en œuvre du processus de professionnalisation, les secteurs de l'administration publique,

les catégories de personnel soumis à la profession, ainsi que le programme d'implantation progressive et sélective, précisant les objectifs à atteindre à chaque étape.

En somme, il faut une volonté politique décisive, même entre les partis, pour atteindre une réforme de l'administration publique qui implique effectivement les principaux protagonistes et acteurs, les fonctionnaires publics, et qui ait des effets sur la légitimation des institutions publiques dans la société même, mais surtout qui permette au citoyen d'exiger, dans l'exercice de ses droits et l'accomplissement de ses obligations, un service efficient et professionnel, marqué au sceau de l'éthique et de la vocation de service de la part des fonctionnaires publics, qui sont le visage humain du gouvernement.

BIBLIOGRAPHIE

- GUERRERO OROZCO, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez* [Le fonctionnaire, le diplomate et le juge], Mexico, Ed. Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Institut national d'administration publique du Mexique et Plaza y Valdés Editores, 1998.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *Servicio Pública de Carrera: Tradición y Perspectivas* [Fonction publique professionnelle: Tradition et perspectives], Mexico, Ed. Instituto de Administración Pública et Miguel Angel Porrúa, 2000.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional* [La fonction publique dans le processus de modernisation nationale], Toluca (Mexique), Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada* [L'organisation de l'administration publique au Mexique – Manuel d'organisation de l'administration publique fédérale centralisée], Mexico, INAP, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Servicio Público de Carrera en México: Experiencias y Perspectivas* [Fonction publique professionnelle au Mexique: Expériences et perspectives], Mémoire, Mexico, INAP, 2000.

- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México* [Professionnalisation des fonctionnaires publics locaux au Mexique], (3 tomes), Tome I, Mexico, INAP, 1999.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto. *La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI* [La Constitution mexicaine au XXI^e siècle], Mexico, Plaza y Valdés Editores et Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000.
- TRUEBA URBINA, Alberto et Jorge TRUEBA BARRERA. *Legislación Federal del Trabajo Burocrático* [Législation fédérale sur la bureaucratie], Mexico, Porrúa, 1999.

Notices biographiques

Michel Bellavance

Professeur retraité de l'École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec (Canada), M. Bellavance est maintenant consultant en administration et management public. Il détient une maîtrise en administration publique de l'Université Laval et une scolarité de doctorat en administration publique de l'Université de Wisconsin (Madison) ainsi qu'un Ph. D. en science politique (option administration publique) de l'Université de Montréal. M. Bellavance œuvre dans le domaine de la coopération internationale depuis plus de 25 ans aussi bien au sein du système des Nations Unies (New York) qu'à l'intérieur du Service de la coopération internationale de l'ENAP.

Anissa Ben Hassine

Mme Anissa Ben Hassine est enseignante permanente – grade d'assistante – à l'Université de Tunis et à l'École nationale d'administration de Tunis où elle enseigne la gestion des ressources humaines et le management public. Elle détient un diplôme d'études approfondies (DEA) en gestion, option gestion des ressources humaines, et une maîtrise en gestion de l'Institut supérieur de gestion de Tunis où elle poursuit actuellement des études de doctorat. Ses récents travaux de recherche ont porté sur la carrière des femmes dans l'administration publique tunisienne menés en collaboration avec Mme Louise Lemire, professeure à l'ENAP du Québec.

Jacques Bourgault

M. Jacques Bourgault détient un doctorat en administration publique, un doctorat d'État en science politique de La Sorbonne et il est avocat. Il est professeur titulaire à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis 1973, professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec depuis 1989 et fut chargé de séminaires de maîtrise et de doctorat à l'Université de Montréal et à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal. Il a réalisé de nombreuses études et publications sur l'administration canadienne et québécoise, la modernisation de l'administration, la gouvernance, la haute fonction publique, l'évaluation du rendement et le management public. M. Bourgault fut consultant pour de nombreux ministères et organismes québécois, canadiens et des gouvernements étrangers. Il fut président de l'Institut d'administration publique du Canada, après avoir présidé certains de ses comités (Recherche et administration publique internationale) et a siégé sur de nombreux conseils d'administration dont ceux de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, de l'UQAM, du Centre canadien de gestion et des Presses de l'Université Laval (Canada).

Sophie Brière

Mme Sophie Brière est chargée de projets au service de la coopération internationale à l'École nationale d'administration publique du Québec. Elle détient une maîtrise et un diplôme de 3e cycle en administration publique. La Didacthèque internationale en management public est, depuis sa création en 1995, un des importants projets sur lesquels elle travaille. Ses principaux domaines d'expertise sont la conception, la gestion et l'évaluation de projets et les femmes et le développement international. En 2000, elle a été la lauréate du concours organisé par l'Association canadienne des programmes en administration publique pour un essai portant sur la gouvernance.

Juliette L.-Bruneau

Mme Juliette Bruneau est chargée de mission auprès du directeur général de l'École nationale d'administration publique du Québec. Elle détient un doctorat en science politique (Ph. D.). Sa thèse, soutenue en 1996, porte sur « La Politique étrangère du Canada au Maghreb ». Faisant carrière à l'ENAP depuis 1977, elle participa avec M. Paul Emond à la mise sur pied, en 1982, du Programme intégré de management pour les cadres étrangers (PIMCE) qu'elle a dirigé pendant plusieurs années. Ses champs d'intervention sont la formation, l'appréciation des impacts sociaux et l'implication des femmes dans les projets de développement.

Marc Cambon

M. Marc Cambon est un fonctionnaire français chargé de mission auprès de l'École nationale d'administration publique du Québec. En France, il était responsable des actions de communication du ministère français de la Fonction publique et de la Réforme de l'État quand il a été détaché au Québec par son administration, d'abord à l'Office des ressources humaines, puis au Conseil du trésor du gouvernement du Québec. À la suite d'un accord franco-québécois, il a rejoint l'École nationale d'administration publique du Québec pour créer et animer le Réseau francophone des administrations publiques (www.efap.org), projet mené en partenariat avec des institutions françaises, canadiennes et africaines. Depuis 1990, M. Cambon travaille dans le champ des réformes administratives. Il s'intéresse en particulier au questionnement autour du rôle de l'État et plus largement à la permanence de l'acte public dans nos sociétés comme garantie de la démocratie.

Louis Côté

Détenteur d'un doctorat en science politique, M. Louis Côté est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec depuis 1999 et y assume la direction de l'Observatoire de l'administration publique. Il a œuvré auparavant pendant quelque vingt-cinq ans dans le secteur public québécois, dont plus de douze ans dans des ministères et des organismes centraux où il s'est dédié, entre autres, à la formation des cadres et des hauts fonctionnaires. Il collabore depuis plus de dix ans à la réalisation d'interventions de formation et de consultation auprès d'équipes de fonctionnaires responsables des réformes administratives au Québec et dans de nombreux pays africains. À titre de chercheur, il s'intéresse de façon particulière à l'évolution des modèles nationaux de gouvernance et aux réformes qui ont cours dans les administrations publiques.

Denis Dadjio

M. Denis Dadjio détient une licence et une maîtrise en psychologie sociale de l'Université de Yaoundé (Cameroun). Son mémoire de maîtrise porte sur « La perception de soi et d'autrui, l'image du patron dans quelques PME / PMI de Yaoundé ». Il obtient en 1988, le diplôme de conseiller d'orientation (major de sa promotion) de l'École normale supérieure de Yaoundé. Sa carrière professionnelle commence en 1988 à la Division de la planification et de l'orientation du ministère de l'Éducation nationale du Cameroun. En 1993, il séjourne à l'École nationale d'administration publique du Québec où il est inscrit au Programme de formation professorale en management public. De retour au Cameroun, il est nommé professeur-consultant

à l'Institut supérieur de management public (ISMP). Depuis l'an 2000, il occupe les fonctions de chef de la division Recherche-consultation à l'ISMP.

Pierre De Celles

Pierre De Celles a été président du Conseil d'administration et directeur général de l'École nationale d'administration publique du Québec de 1989 jusqu'au printemps 2001. Il était un universitaire de carrière et un gestionnaire reconnu, aussi bien dans les milieux de l'enseignement supérieur que dans ceux de l'administration publique et privée.

Après des études en mathématiques et en sciences de l'éducation à l'Université Laval à Québec, à l'Université McGill à Montréal et à l'Université de Montréal, il a occupé divers postes à l'Université du Québec à Trois-Rivières passant de professeur de mathématiques et de didactique à directeur du Département des sciences de l'éducation, puis adjoint au vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, avant d'occuper lui-même ce poste de vice-recteur. Il a également assumé le poste de vice-président à la Planification et aux communications au siège social de l'Université du Québec, le poste de directeur général par intérim de la Télé-université ainsi que successivement les postes de vice-recteur aux Affaires professorales et étudiantes et de vice-recteur exécutif de l'Université Laval jusqu'à son arrivée à l'ENAP. En février 1999, le gouvernement du Québec lui confiait un troisième mandat à la direction de l'ENAP.

Anik Des Marais

Détentrice d'une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec et agente de recherche depuis quelques années, elle s'intéresse à différents sujets de l'administration publique, particulièrement à la gestion des ressources humaines (la carrière, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le mentorat), ainsi qu'à la gestion par résultats et la planification stratégique. Elle possède également une expérience à l'étranger, notamment en Tunisie et en Chine.

Edmond Esta

Directeur à la retraite de l'Institut national d'administration du développement (INAD) du Liban, M. Esta a été à la fois enseignant au sein de cet Institut ainsi que professeur de droit public et de droit administratif à l'Université St-Joseph de Beyrouth pendant de nombreuses années. Il a œuvré dans le secteur de la coopération internationale dans le cadre de la Didacthèque internationale en management public et a occupé diverses fonctions et assumé diverses

responsabilités au sein d'organismes internationaux notamment au sein de l'Association arabe des écoles nationales d'administration dont le siège est situé au Caire (Égypte).

María del Pilar Conzuelo Ferreyra

Mme María del Pilar Conzuelo Ferreyra est actuellement coordonnatrice du Programme de professionnalisation du service public à l'Institut d'administration publique (INAP) de l'État de Mexico. Elle détient une licence et a complété la scolarité de la maîtrise en administration publique de l'Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Depuis 1977, elle est professeure à temps plein à la Faculté des sciences politiques et d'administration publique de l'UAEM. Mme Ferreyra a occupé divers postes de responsabilité à l'INAP ainsi qu'au gouvernement de l'État de Mexico. Elle a été coauteure dans des publications portant sur les changements et la décentralisation de l'administration publique mexicaine.

Marie-Michèle Guay

Mme Marie-Michèle Guay est actuellement professeure titulaire à l'École nationale d'administration publique du Québec. Elle détient un doctorat (Ph. D.) de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal et une licence en orientation professionnelle de cette même université. Elle possède également une formation post-graduée en développement des organisations de l'Institut de formation par le Groupe de Montréal et du National Training Laboratories de Washington. Ses recherches portent sur le mentorat comme outil de gestion à la relève dans le secteur public, sur la formation des gestionnaires et enfin, sur les changements professionnels et personnels des cadres à l'époque du mitan de la vie. Mme Guay concentre son enseignement sur les thèmes des compétences de gestion et du développement de carrière des cadres et sur la gestion du changement dans les organisations publiques. Elle agit également comme consultante auprès d'organismes du secteur public.

Abdellatif Hamam

M. Abdellatif Hamam est chargé de mission auprès du Premier ministre du gouvernement de Tunisie et il enseigne le management public à l'École nationale d'administration de Tunis. Auparavant, il a été directeur de la coopération avec les pays d'Amérique du Nord et conseiller auprès du ministre de la Coopération internationale et de l'Investissement extérieur, après avoir été chef de cabinet du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire. Il détient un diplôme d'administrateur du gouvernement, un diplôme

de cycle supérieur de l'École nationale d'administration de Tunis – pour lequel il a été major de sa promotion – et a obtenu le Prix du meilleur étudiant et le Prix du Président de la République. Ses domaines d'intervention sont l'économie, l'administration publique et le management public.

Elena Jeannetti Dávila

Mme Elena Jeannetti Dávila est professeure à temps complet à la Faculté des sciences politiques et sociales de l'Université nationale autonome de México (UNAM) depuis plus de trente ans. Elle possède une licence en sciences sociales, une deuxième en sciences diplomatiques et une maîtrise en administration publique de l'UNAM.

Mme Jeannetti Dávila a eu la responsabilité de coordonner divers programmes à l'UNAM et a occupé différents postes de niveau supérieur dans l'administration publique fédérale au Mexique.

Louise Lemire

Mme Louise Lemire est professeure titulaire et directrice des études, du campus de Montréal, à l'École nationale d'administration publique du Québec. Elle détient un doctorat (Ph. D.) en relations industrielles, avec spécialisation en gestion des ressources humaines, de l'Université de Montréal. Auparavant, elle avait complété une maîtrise en gestion de projet à l'Université du Québec à Montréal et un baccalauréat en relations industrielles à l'Université Laval (Québec). Elle a occupé pendant près de vingt ans des postes de conseillère et de cadre supérieure dans plusieurs organisations des secteurs public et privé. Son domaine d'enseignement et de recherche est celui de la gestion des ressources humaines.

Madeleine Moreau

Diplômée en droit commercial et notarial et formée en sociologie et en psychologie, Mme Madeleine Moreau fait carrière dans le domaine de la coopération internationale depuis 15 ans. Elle possède une solide expérience des organismes internationaux avec lesquels elle collabore sur une base régulière ainsi qu'une connaissance appréciable du milieu de la coopération et de la problématique des pays en développement. Son cheminement de carrière en gestion a été marqué par la réalisation de nombreuses interventions auprès des dirigeants des écoles et instituts d'administration publique et des gouvernements étrangers. Son travail est également marqué par un engagement profond à la participation des femmes à l'action publique.

En appui au directeur général de l'École nationale d'administration publique du Québec, M. Pierre De Celles, elle participa activement à la création de la Didacthèque internationale dont elle

assura la direction depuis sa création jusqu'à ce jour. Récemment, elle était promue au poste de directrice des Services aux organisations où elle est partie prenante à la Direction générale de l'ENAP et coordonne l'ensemble des interventions de perfectionnement, d'évaluation des compétences, de conseil en gestion au niveau national, de même que les services offerts à l'international.

Benoît Ndi-Zambo

M. Ndi-Zambo détient un diplôme d'études approfondies (DEA) en sociologie de l'Université de Yaoundé (Cameroun) et un diplôme de conseiller d'orientation scolaire et professionnelle de l'ENS de Yaoundé. Il a également suivi un programme de formation de 2^e cycle en didactique du management public à l'École nationale d'administration publique du Québec. M. Ndi-Zambo a été pendant plusieurs années conseiller d'orientation et chef de service du personnel au ministère de l'Éducation nationale du Cameroun. Depuis 1993, il est professeur-consultant à l'Institut supérieur de management public (ISMP) à Yaoundé. Depuis 1998, il est personne-ressource auprès de plusieurs organismes situés en Afrique de l'Ouest et du Nord. Ses principaux champs d'enseignement et de recherche sont : comportement organisationnel, culture et management, gestion des ressources humaines, professionnalisme et éthique dans la fonction publique en Afrique, bonne gouvernance et processus de démocratisation en Afrique, sociologie politique et analyse des politiques.

Léon Bertrand Ngouo

M. Ngouo détient un diplôme d'études approfondies (DEA) en mathématiques et une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec. Ancien professeur et inspecteur de mathématiques, il a exercé, après sa formation à l'ENAP du Québec, comme professeur-consultant en management public à l'Institut supérieur de management public (ISMP) de 1987 à 2000. À l'ISMP, il a occupé des fonctions de directeur adjoint chargé des affaires académiques, puis de directeur par intérim jusqu'en mai 2000 lorsqu'il a été nommé auprès du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative en qualité de Secrétaire permanent à la Réforme administrative. Ses principaux champs de recherche et de publication sont les réformes administratives et le contexte de l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne.

André Parent

Adjoint administratif à la Direction générale de l'École nationale d'administration publique du Québec sous M. Pierre De Celles, il a contribué, à titre d'agent de recherche rattaché au bureau du directeur

général, à la rédaction de certains de ses textes et de ses conférences. Bachelier de l'Université Laval (Québec), il a complété un certificat en administration et des mineures en sociologie et science politique, avant d'entreprendre une maîtrise en science politique. Depuis 1974, il a occupé différents postes à ENAP, en participant notamment à des interventions d'aide-conseil en organisations.

Adrien Payette

M. Adrien Payette a suivi un cheminement où la recherche et l'enseignement ont souvent alterné avec la pratique de la gestion. Après des études en philosophie et en sciences humaines, à Montréal et à Paris, il a enseigné au Collège Édouard-Montpetit de Montréal où il est devenu adjoint au directeur des études et registraire. Après un MBA à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal, il fut durant deux ans directeur de l'Association coopérative d'économie familiale à Québec, puis à Montréal. Pendant vingt-trois ans, M. Payette a enseigné le management à l'École nationale d'administration publique du Québec où il a également assumé la coordination des services de l'ENAP à Montréal et la direction de la maîtrise en analyse et gestion urbaines. Ses champs de spécialisation sont la formation en gestion, les groupes de codéveloppement, le *coaching* individuel, l'accompagnement d'équipe de direction, la formation d'animateurs de codéveloppement, le gestionnaire formateur et l'organisation apprenante.

Yves Poulin

M. Poulin est détenteur d'une maîtrise en administration publique et il complète actuellement des études de doctorat en administration publique à la University of Southern California. M. Yves Poulin est conseiller en administration publique à l'École nationale d'administration publique du Québec. En plus d'y enseigner dans le cadre de différents programmes, il est impliqué dans des projets de développement international depuis plus de vingt ans. Il est intervenu comme expert et comme formateur dans des projets de réformes institutionnelles, de renforcement des capacités et de formation de formateurs. Il a récemment fait partie d'une équipe de la Banque mondiale chargée de concevoir un vaste programme de renforcement des capacités dans le secteur public ougandais. Dans le cadre des activités de coopération internationale de l'ENAP, il assure la direction académique d'un programme de diplôme d'études supérieures spécialisées en administration publique à l'intention de cadres du ministère de l'Économie et des Finances du Mali et il est conseiller académique au sein de la Didacthèque internationale en management public. Il est aussi intervenu à plusieurs reprises comme

formateur invité dans les programmes internationaux de l'Université de Pittsburgh et de l'Université d'Atlanta (maintenant Clark-Atlanta University).

Denis Proulx

M. Denis Proulx est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec où il enseigne le management depuis 1977. Il détient une licence en administration de l'Université Laval de Québec, un diplôme de 3e cycle en administration des HEC de Paris et un doctorat en psychopédagogie de l'Université Laval en enseignement du management. Il a été consultant pour de nombreux ministères et organismes publics dans son pays. Il a été appelé comme formateur et consultant dans plus de 21 pays, en Amérique latine, aux États-Unis, en Europe, en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne. Ses recherches portent sur la conception du management du point de vue des gestionnaires de plusieurs cultures. Il a été directeur du programme de réforme administrative en Centrafrique et a été professeur invité dans plusieurs universités, aux États-Unis et au Chili. Il a publié en français, en anglais et en espagnol sur des sujets reliés au management ou à son enseignement.

Marcel Proulx

M. Marcel Proulx est directeur général de l'École nationale d'administration publique du Québec depuis juin 2001. Détenteur d'une maîtrise en sciences sociales de l'Université Laval de Québec et d'un doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris, il a été chercheur et professeur à l'ENAP où il y a enseigné le management public, la théorie des organisations et la sociologie du travail à la maîtrise et au doctorat. M. Proulx est également l'auteur de nombreuses publications décrivant ses divers travaux de recherche. Il a par ailleurs réalisé des missions d'enseignement ou d'aide à la gestion auprès d'écoles et d'instituts d'administration publique de pays africains ou asiatiques. Avant d'être nommé directeur général de l'ENAP, il y a été successivement directeur des études et directeur de l'enseignement et de la recherche. De plus, M. Proulx est vice-président de l'Association canadienne de programmes en administration publique et vice-président (Amérique) de l'Association internationale des écoles et instituts d'administration dont il préside aussi le Forum permanent sur le financement de l'enseignement et de la formation en administration publique.

Louis Sabourin

Professeur et directeur du Groupe d'étude, de recherche et de formation internationales (GERFI) à l'École nationale d'administration publique du Québec, M. Louis Sabourin (Ph. D. Columbia)

était auparavant président du Centre de développement de l'OCDE après avoir été directeur-fondateur de l'Institut de développement international et doyen de la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa (Canada). Auteur de nombreux ouvrages, conseiller auprès d'organismes internationaux, professeur invité dans plusieurs universités européennes, américaines, africaines et asiatiques, il recevait récemment un doctorat *honoris causa* de l'Université Paris-René-Descartes pour sa contribution à l'avancement des études et de la recherche dans le domaine international.

Pham Thi Quynh Hoa

Mme Thi Quynh Hoa est spécialiste en coopération internationale à l'Académie nationale d'administration publique (ANAP) du Vietnam. Elle détient un diplôme universitaire de cinq années à l'Université nationale et un diplôme universitaire de l'ANAP qu'elle représente au sein du comité des femmes de la Didacthèque internationale en management public. Elle participe à plusieurs projets de recherche portant sur l'administration publique dans le contexte de la réforme administrative actuellement en cours au Vietnam.

Nguyen Trung Tiep

M. Nguyen Trung Tiep est, depuis 1996, enseignant senior et directeur de la coopération internationale à l'Académie nationale d'administration publique à Hanoi (Vietnam) et enseignant invité à Hanoi Business Administration University. M. Tiep est détenteur d'un baccalauréat en pédagogie de l'Université de Hanoi et d'une maîtrise en management et administration du développement de l'Institute of Development Policy and Management de la Victoria University of Manchester (Angleterre). Ses principaux travaux de recherche portent sur les réformes administratives, la décentralisation et l'administration publique au Vietnam.

Yvon Tremblay

M. Yvon Tremblay fut conseiller en administration publique à l'École nationale d'administration publique du Québec à compter de 1975 et directeur du Service de perfectionnement à l'ENAP à Montréal jusqu'à sa retraite en 2000. Il acquiert tout d'abord une formation de base comme chimiste, puis obtient un baccalauréat en mesure et évaluation et une maîtrise en éducation (option administration scolaire). Principalement consultant auprès des organismes publics et parapublics, il a participé à l'implantation de nombreux changements majeurs tels que l'élaboration et l'implantation de plans de développement et de systèmes d'évaluation du rendement. Depuis 1992, il collabore à la formation des cadres supérieurs de la Fonction

publique, principalement aux ministères de la Santé, des Transports et de la Justice. Il a été également responsable de la planification stratégique, de la réingénierie, des stratégies de mobilisation du personnel et de l'appréciation du rendement des cadres. M. Tremblay est intervenu au Cameroun, au Maroc, en France et aux États-Unis, principalement sur la gestion du changement, les réformes administratives et la réingénierie.

Mario Vendittoli

Mario Vendittoli est chargé de cours et professionnel de recherche à l'École nationale d'administration publique du Québec, où il poursuit également des études de doctorat. Il détient un baccalauréat et une maîtrise en anthropologie de l'Université de Montréal. Il a aussi enseigné à l'École polytechnique et à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal.